შეთანხმებები ლეგალურად დასაქმებულთა სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე – არსებული პრაქტიკა, შესაძლებლობები და პერსპექტივები საქართველოსთვის

GYLA & CIPDD 2014

პროექტი დაფინანსებულია
ევროკავშირის მიერ

შეთანხმებები ლეგალურად დასაქმებულთა სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე – არსებული პრაქტიკა, შესაძლებლობები და პერსპექტივები საქართველოსთვის

თბილისი
2014

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

აღნიშნული კვლევის შინაარსზე პასუხისმგებელია მისი ავტორი და მასში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ემთხვეოდეს ევროკავშირის პოზიციას.

პროექტი დაფინანსებულია ევროკავშირის მიერ

ავტორი:
ირინა გაღურაშვილი

რედაქტორი და გამოცემაზე პასუხისმგებელი:
ხათუნა გურკაძე

ტექ. რედაქტორი:
ირაკლი სვანიძე

აკრძალულია აქ მოყვანილი მასალების გადაბეჭდვა, გამრავლება ან გავრცელება კომერციული მიზნით, ასოციაციის წერილობითი ნებართვის გარეშე

© საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, 2014

სარჩევი

შესავალი 5

1. პარტნიორ ქვეყნებთან სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებებთან დაკავშირებული პოლიტიკა 11

2. ევროკავშირის წევრ და პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებების ხელმოწერის პრაქტიკა; საქართველოში არსებული რეალობის ფონზე მომავალი ევროპული მიდგომა 16

3. საკოორდინაციო შეთანხმებები პრაქტიკაში; ნიდერლანდების გამოცდილება და გაკვეთილი საქართველოსთვის 19

   3.1. პროცედურა 19

   3.2. კოორდინაცია 20

   3.3. შესრულება 21

   3.4. საკოორდინაციო შეთანხმებები და ცვლილებები ეროვნულ კანონმდებლობაში 23

4. სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებების შინაარსი და მისი შემდგომი განვითარება ევროპული მიდგომის კონტექსტში 25

   4.1. შეთანხმებაში შესატანი ჰორიზონტალური დებულებები 25

   4.2. შეთანხმებების საგნობრივი მოქმედების სფერო 27

   4.3. ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომის მოქმედების საგნობრივ სფეროსთან მიმართებით 30

   4.4. პირთა წრის მიმართ გამოყენება და თანაბარი მიდგომა 31

   4.5. ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომიდან გამომდინარე 32

   4.6. გამოსაყენებელი კანონმდებლობა 33

   4.7. პენსიები 35

   4.8. სხვა დებულებები 37

5. საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები და სხვა სახელმწიფოების გამოცდილებიდან გამომდინარე გამოწვევები საქართველოს პერსპექტივის თვალსაზრისით 39

5.1. ფილიპინები 39

5.1.1. ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების (BLA) მოლაპარაკების პროცესი 40

5.1.2. ფილიპინელთა დასაქმების შედარებით ცოტა სახელმწიფოსთან გაფორმებული ორმხრივი შრომითი შეთანხმებები 43

5.2. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მოლაპარაკების პრაქტიკული პროცესი 46

6. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების შემუშავების, მოლაპარაკების, იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის გამოწვევები 51

7. რეკომენდაციები 59

8. უნგრეთი 64

9. დასკვნა უნგრეთის გამოცდილებიდან გამომდინარე 72

შესავალი

გაეროს მონაცემებით,[1] მსოფლიოს მოსახლეობის 3.2 პროცენტი, რაც თითქმის 232 მლნ ადამიანს უდრის, დაბადების ქვეყნის გარეთ ცხოვრობს. ეს რიცხვი ბევრად მაღალია 2000 (175 მლნ) და 1990 (154 მლნ) წლების იმავე მაჩვენებლებთან შედარებით. საერთაშორისო მიგრანტების უმეტესობა სამუშაო ასაკის არის (20-დან 64-წლამდე) და სრული რაოდენობის 74 პროცენტს შეადგენს. გლობალური მასშტაბით, საერთაშორისო მიგრანტების სრული რაოდენობის 48 პროცენტს ქალები წარმოადგენენ.

ეს არსებითი და ზრდადი მიგრაცია წამოჭრის კითხვებს საერთაშორისო მიგრანტების სოციალურ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებით. მიგრანტები ქვეყნებს და, შესაბამისად, განსხვავებულად რეგულირებულ შრომით ბაზრებსა და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემებს შორის გადაადგილდებიან, რაც სპეციფიკურ მოწყვლადობას წარმოშობს. განსაკუთრებით მოწყვლად მდგომარეობაში ხვდებიან ახლად ჩასული მიგრანტები, რამდენადაც ისინი თავიანთი ქვეყნებიდანაც შორს არიან და თან მნიშვნელოვან არაფორმალურ სოციალურ ქსელებსა და უსაფრთხოების ქსელებზეც არ მიუწვდებათ ხელი. გარდა ამისა, ახალ ქვეყანაში ფორმალურ სოციალურ სერვისებზე წვდომა ხშირად შეზღუდულია რამდენიმე მიზეზის გამო, როგორიცაა: ჩართულობა არაფორმალურ შრომით ბაზარზე, დამსაქმებლის მონოფსონია და ჩასვლიდან რამდენიმე თვითა თუ წლით დაგვიანებული წვდომა სოციალური უზრუნველყოფის სისტემებზე. ამას კიდევ უფრო ამწვავებს ის გარემოება, რომ ბევრი შედარებით მდიდარი მიმღები ქვეყანა ისე ამკაცრებს თავის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემას, რომ მიგრანტებს მასზე ხელი ვეღარ მიუწვდებათ.

იმავდროულად, მიგრანტებს შესაძლოა შენატანები ჰქონდეთ განხორციელებული წარმოშობის ან წინა მასპინძელი ქვეყნების ფორმალური სოციალური უზრუნველყოფის სისტემებში, თუმცა, ამ სისტემებიდან სარგებლის მიღების უფლება შეიძლება შეწყდეს ან მნიშვნელოვნად შეიზღუდოს ახალ ქვეყანაში ჩასვლასთან ერთად. ამის მსგავსად, მიგრანტმა გამგზავრების გამო შეიძლება დაკარგოს ახალი მასპინძელი ქვეყნის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში განხორციელებული შენატანებიც, რადგან შესაბამისი

[1] http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm

სოციალური უფლებები და სარგებელი შეიძლება პორტატული არ იყოს საერთაშორისო საზღვრებზე. დაბოლოს, მიგრანტები, განსაკუთრებით კი სათანადო უნარებისა და დოკუმენტების არმქონე მიგრანტები, რჩებიან ეროვნული უსაფრთხოების სისტემიდან შრომითი ბაზრის რთული პირობების წინაშე, რაც იწვევს მასპინძელ ქვეყნებში ტრანსსასაზღვრო დასაქმებასთან დაკავშირებული ეროვნული უზრუნველყოფის სისტემიდან გამორიცხვას, ინფორმაციულ ასიმეტრიებს დამსაქმებლებსა და მიგრანტებს შორის და პრობლემებს დასაქმებაზე მიბმულ სავიზო მოთხოვნებთან დაკავშირებით.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მიგრანტების ცხოვრების ატიპიური ციკლი სოციალური უზრუნველყოფის სპეციფიკურ დებულებებს საჭიროებს, რათა მათთვის უზრუნველყოფილი იყოს რისკებთან ადეკვატურად გამკლავების შესაძლებლობა. არსებული გლობალური ეკონომიკური და დემოგრაფიული დისბალანსის გათვალისწინებით, ეს ტენდენცია, სავარაუდოდ, შენარჩუნდება, რაც მოითხოვს პოლიტიკას, რომლითაც მოხერხდება მიგრაციის ეფექტურად მართვა ყველასთვის ხელსაყრელად - მიგრანტების, წარმოშობის ქვეყნებისა და მასპინძელი ქვეყნებისათვის.

საერთაშორისო მიგრანტების სოციალური უზრუნველყოფა შედგება ოთხი კომპონენტისგან:[2]

1. ფორმალური სოციალური დაცვის - ანუ სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური სერვისების - ხელმისაწვდომობა მასპინძელ და წარმოშობის ქვეყნებში;
2. კანონით მინიჭებული სოციალური უზრუნველყოფის უფლებების პორტატულობა მასპინძელ და წარმოშობის ქვეყნებს შორის;
3. მასპინძელი ქვეყნების შრომითი ბაზრის პირობები და მიგრანტების დასაქმების პროცესი წარმოშობის ქვეყანაში;
4. მიგრანტებისა და მათი ოჯახის წევრების ხელმისაწვდომობა მხარდაჭერის არაფორმალურ ქსელებზე.

სოციალურ სერვისებზე ხელმისაწვდომობას, პირველ რიგში, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მიგრანტებისთვის, რამდენადაც

[2] საბატეს-უილერი, რ., (2009): *მიგრანტების სოციალური უზრუნველყოფა: ტენდენციები, საუკეთესო პრაქტიკა და მომავალი მიმართულებები,* სოციალური უზრუნველყოფის საერთაშორისო ასოციაცია (ISSA), ჟენევა.

ის განაპირობებს მათი მოწყვლადობის ხარისხს. სოციალური სერვისები მოიცავს ჯანდაცვასთან და გრძელვადიან სოციალურ უზრუნველყოფასთან დაკავშირებულ სარგებელს, როგორიცაა: ხანდაზმულობისა და შეზღუდული შესაძლებლობების მქონეთათვის გათვალისწინებული სარგებელი, ასევე, მოკლევადიანი სარგებელიც. მაგალითად, ისეთი როგორიცაა: სოციალური დახმარება, დედობის და უმუშევრობის სარგებელი, ოჯახის დახმარება, ასევე, საცხოვრისი და განათლება. მიგრანტებს ხშირად არ აქვთ ამ სოციალური სერვისებით სრულად სარგებლობის საშუალება, რადგან ისინი ხელმისაწვდომი ხდება ჩასვლიდან მხოლოდ გარკვეული დროის გასვლის შემდეგ ან რადგან ოჯახის წევრები სხვადასხვა ქვეყნებში არიან გაფანტულნი. მეორე მხრივ, სოციალური უზრუნველყოფის უფლებების პორტატულობა მნიშვნელოვანია მიგრანტებისთვის, როგორც ფინანსური დანაკარგის თავიდან ასაცილებლად, ასევე, სოციალური უზრუნველყოფის დაწესებულებებისთვის აქტუალური სამართლიანობის პრინციპიდან გამომდინარე.

ხელმისაწვდომობა სოციალურ სერვისებზე, როგორიცაა ჯანდაცვა და განათლება, რეგულირდება გაეროს საერთაშორისო კონვენციით მიგრანტი მუშახელის დაცვისა და უფლებების შესახებ[3], რომელიც მიღებულ იქნა 1990 წელს და რატიფიცირებულია 40-ზე მეტი (ძირითადად, დაბალ ან საშუალო შემოსავლიანი) ქვეყნის მიერ. შეიძლება, მაღალშემოსავლიანი ქვეყნები ნაკლებად დაინტერესებულნი იყვნენ კონვენციის ხელმოწერით, რადგან ის ძალიან ბევრ (ზედმეტ) უფლებას ითვალისწინებს მიგრანტი მუშახელისათვის. არსებული სოციალური უზრუნველყოფის ზომები ხშირად პრობლემას უქმნის განვითარებულ ქვეყნებში მყოფ მიგრანტებს. ფორმალური სოციალური უზრუნველყოფა საერთაშორისო მიგრანტებისათვის არსებითად ეროვნული კანონმდებლობის საკითხია. მასპინძელი ქვეყანა არეგულირებს, თუ რა სარგებელი შეიძლება მიიღონ მიგრანტებმა და რა პირობით. მიუხედავად ამისა, ისეთ ქვეყნებშიც კი, სადაც ეროვნული კანონმდებლობა კანონის წინაშე თანასწორობას ითვალისწინებს, მიგრანტი მუშახელის დაცვა შეზღუდულია. ფორმალური კანონმდებლობის ეფექტურობის პირობებში ის განსაზღვრავს, თუ რა სარგებელი შეიძლება იქნეს მიღებული ქვეყნის დატოვების შემდეგ.

[3] იხ. მისამართზე: http://www.migrationeducation.org/fileadmin/uploads/cmw_02.pdf

სოციალური სარგებლის პორტაბელურობის ყველაზე მოწინავე და კომპლექსური სისტემა აქვს ევროკავშირს. ევროკავშირის მოქალაქეებს აქვთ საშუალება, სრულად და დისკრიმინაციის გარეშე ისარგებლონ სოციალური სარგებლის უმეტესობითა და მათი პორტაბელურობით. რაც შეეხება მესამე სახელმწიფოების მოქალაქეებს, ისინი თანასწორ მოპყრობას მიიღებენ მხოლოდ მას შემდეგ, რაც გარკვეული პერიოდი იცხოვრებენ ქვეყანაში (ევროკავშირის N109/2003 დირექტივის მიხედვით ეს ვადა არ შეიძლება იყოს ხუთ წელზე მეტი). ეს ნიშნავს, რომ მესამე სახელმწიფოების მოქალაქეებისთვისაც კი სრულად არის ხელმისაწვდომი სოციალური სარგებელი და მათი პორტაბელურობა ევროკავშირის ტერიტორიაზე არა უმეტეს ხუთწლიანი ცხოვრების შემდეგ. გარდა ამისა, ევროკავშირის მოქალაქეებს უფლება აქვთ, მსოფლიოს პრაქტიკულად ნებისმიერ ქვეყანაში მოახდინონ თავისი პენსიის ექსპორტირება. ევროკავშირის ფარგლებს გარეთ ჯანდაცვის ხარჯების ანაზღაურება შედარებით ნაკლებადაა შესაძლებელი.

გლობალური მასშტაბით, საერთაშორისო მიგრანტების სოციალური უზრუნველყოფის თემაზე არსებული სამართლებრივი რეგულაციები მწირია, თუ არ ჩავთვლით სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივ (და მრავალმხრივ) შეთანხმებებს, რაც მიგრანტებისთვის სოციალური სარგებლისა და მასზე ხელმისაწვდომობის კოორდინირების საუკეთესო ნიმუშია.

ამჟამად სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებები შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც საუკეთესო მექანიზმი მაღალშემოსავლიანი სახელმწიფოებიდან ან ამ სახელმწიფოებში მყოფი მიგრანტების სოციალური უზრუნველყოფის გასაუმჯობესებლად. სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებები, როგორც წესი, შეიცავს დებულებებს მიგრანტებსა და მოქალაქეებს შორის დისკრიმინაციის აკრძალვის შესახებ სოციალური უზრუნველყოფის ასპექტში და ასევე, შეიცავს წესებს ხელმომწერ სახელმწიფოებში სოციალური უზრუნველყოფის ინსტიტუციებს შორის თანამშრომლობის შესახებ. ეს უკანასკნელნი უწევენ კოორდინირებას ორ ქვეყანაში მიგრანტების მიერ განხორციელებული შენატანების დაჯამებას და არეგულირებენ სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის გადარიცხვასა და გადახდას. შეთანხმების უმეტესობა შეეხება გრძელვადიან დახმარებას, როგორიცაა: ხანდაზმულობის, შეზღუდული შესაძლებლობების, მარჩენალდაკარგული

ოჯახის წევრებისთვის გათვალისწინებულ დახმარებას და სხვა ყოველწლიურ შემოსავლებს. გარდა ამისა, ბევრად უფრო ნაკლებად არის დარეგულირებული ჯანდაცვის დახმარება და ასევე, წმინდად გადასახადებიდან გადახდადი (თანამონაწილეობითის საპირისპიროდ) სარგებელი, როგორიცაა სოციალური ან დედობასთან დაკავშირებული სარგებელი, ძირითადად, მკაფიოდ გამოირიცხება პორტატულობისგან.

სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების მომზადება, ასევე, ხდება მრავალმხრივი თანამშრომლობის ისეთ დონეებზე, როგორიცაა: ევროკავშირი, კარიბის გაერთიანება (CARICOM) და სამხრეთის ერთიანი ბაზარი (MERCOSUR). ევროკავშირი, აგრეთვე, ცდილობს, ძალისხმევა მიმართოს ევროპული და ხმელთაშუა ზღვის პარტნიორობის (EMP) შიგნით სოციალური უზრუნველყოფის საკითხებზე თანამშრომლობისაკენ; ამ ინიციატივას შედეგად მოჰყვა მაროკოსთან, ტუნისთან და ალჟირთან სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების გაფორმება.

ევროკავშირის წევრმა ბევრმა ქვეყანამ, ასევე, გააფორმა სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებები ევროპის არაწევრ ქვეყნებთან და ჩამოაყალიბა პორტაბელურობის შესახებ შეთანხმების ფართო გლობალური ქსელი. გაერთიანებული სამეფო, რომელიც იღებს და აგზავნის მიგრანტების დიდ რაოდენობას, კარგი ნიმუშია ევროკავშირის წევრი ქვეყნისა, რომელსაც აქვს ფართო ეროვნული, ორმხრივი და მრავალმხრივი კანონმდებლობა.

მიმღები ქვეყნების მიერ ინიცირებული შეთანხმების წახალისების მიზნით, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM) აცხადებს, რომ შეთანხმებები საშუალებას იძლევა, ეფექტურად შეეწყოს ხელი შრომით ბაზარს და ასევე, არალეგალური მიგრაციის შემცირებას შრომითი მიგრაციისათვის ალტერნატიული ლეგალური არხების შეთავაზების გზით. კიდევ ერთი ასპექტი ის არის, რომ შეთანხმებები ამარტივებს მოლაპარაკებებს გამომგზავნ ქვეყნებთან მათგან გარანტიების მიღების მიზნით, რომ ისინი ითანამშრომლებენ არალეგალური მიგრაციის მართვაში, გახდიან რა შესაძლებელს რემიგრაციას. გამგზავნი ქვეყნების სასარგებლოდ, მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია ამ შეთანხმებების მეშვეობით ხაზს უსვამს უკეთეს ხელმისაწვდომობას საერთაშორისო შრომით ბაზარზე და მოლაპარაკების შესაძლებლობას საზღვარგარეთ მყოფი მოქალაქეების ხელფასის, საცხოვრებელი პირობების და სხვა ასეთი

ფაქტორების თაობაზე. შეთანხმებებმა, შესაძლოა, ასევე, ხელი შეუწყოს პროფესიული ცოდნის განვითარებასა თუ გაუმჯობესებას - მაგალითად, ახალგაზრდა პროფესიონალებისთვის სასწავლო პროგრამების შემუშავებით. გარდა ამისა, შეთანხმებები ქმნის საფუძველს მიგრანტებისგან მათი წარმოშობის ქვეყანაში თანხების მუდმივი შემოდინებისთვის, ცოდნის გადაცემისა და ადამიანური კაპიტალის ზოგადი განვითარებისათვის. ყველა ეს ასპექტი მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს გამგზავნი ქვეყნის განვითარებას[4].

[4] მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია(IOM), (2005): *მსოფლიო მიგრაცია 2005: საერთაშორისო მიგრაციის ხარჯები და სარგებელი,* მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის მოხსენებათა სერია მსოფლიო მიგრაციის შესახებ, ტომი 3, IOM, ჟენევა, გვ.249-250.

1. პარტნიორ ქვეყნებთან სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებებთან დაკავშირებული პოლიტიკა

პარტნიორ ქვეყნებთან სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებებთან დაკავშირებით ამჟამინდელი პოლიტიკის ანალიზისას უნდა აღინიშნოს, რომ ამ დროისათვის არსებობს 2 საერთაშორისო ინსტრუმენტი, რომელთა გამოყენებაც წევრ და პარტნიორ სახელმწიფოებს შეუძლიათ შეთანხმებებზე მუშაობის პროცესში: პირველი არის 1998 წელს გამოცემული **სამოდელო შეთანხმება[5],** რომელიც შეიძლება მოდელად იქნეს გამოყენებული ევროსაბჭოს წევრი სახელმწიფოების მიერ ორმხრივ შეთანხმებებზე მოლაპარაკებებისას.

მეორე არსებული ინსტრუმენტი არის 1972 წელს მიღებული **ევროპული კონვენცია სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ[6]**, რომელსაც ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნებისთვის, რომლებმაც მოახდინეს ამ კონვენციის რატიფიცირება[7], შემბოჭავი მრავალმხრივი შეთანხმების ფუნქცია აქვს. თუმცა ამ ინსტრუმენტს გარკვეულწილად აკლია მიმზიდველობა ამ რამდენიმე ქვეყნისთვისაც კი, რადგან ამდენი წლის განმავლობაში არც ერთ სხვა ქვეყანას არ მოუხდენია მისი რატიფიცირება; თურქეთი არის ევროკავშირის არაწევრი ერთადერთი ქვეყანა, რომლის მიმართაც კონვენციას სავალდებულო ძალა აქვს. ამ მხრივ, ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს არის ინსტრუმენტი, რომელიც ავტომატურად ვერ ჩაანაცვლებს სრულმასშტაბიან ორმხრივ შეთანხმებებს, რომლებიც სოციალური უზრუნველყოფის ყველა ტრადიციულ მიმართულებას ფარავს. ავადმყოფობის, უმუშევრობის და საოჯახო სარგებლის ასპექტებში აუცილებელია ორმხრივი შეთანხმებები, რადგან ევროპული კონვენციის შესაბამისი დებულებები არ არის თვითშესრულებადი. ეს შეიძლება იყოს ერთ-ერთი ახსნა, თუ რატომ დააიგნორა წარსულში ეს კონვენცია ბევრმა ქვეყანამ. მეორე მიზეზი შეიძლება იყოს მისი კომპლექსურობა და ტექსტის სიმძიმე.

---

[5] *სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე ორმხრივი შეთანხმების სამოდელო დებულებები და განმარტებითი მოხსენება,* იხ. მისამართზე: http://www.coe.int/t/dg3/sscssr%5CSource%5CModProven.PDF

[6] იხ. მისამართზე: http://www.worldlii.org/int/other/COETS/1972/7.html

[7] ამ კონვენციის რატიფიცირება მოახდინეს და სავალდებულო ძალის მქონეა შემდეგი სახელმწიფოების მიმართ: ავსტრია, ბელგია, იტალია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, პორტუგალია და ესპანეთი.

სამოდელო შეთანხმებასთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს, რომ რკინის ფარდის ჩამოშლის შემდეგაც კი, აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ახლად დამყარებულმა დემოკრატიებმა არჩიეს, არ გამოეყენებინათ ეს ინსტრუმენტი სხვა ქვეყნებთან ურთიერთობების სწრაფად დამყარებისათვის, არამედ უპირატესობა მიანიჭეს **ორმხრივი შეთანხმებების** მეთოდს, რომელიც შესაბამისი ქვეყნების ინდივიდუალურ მიზნებზე უფრო მეტად მორგებული ჩანს. ეს არის გაკვეთილი, რომელიც უნდა გავითვალისწინოთ, როცა **საქართველოსთვის** მომავლის სტრატეგიებზე ვფიქრობთ.

საერთო სოციალური უზრუნველყოფის საკითხებზე საკოორდინაციო შეთანხმებები დიდი ხანია არსებობს. ჯერ კიდევ 1907 წელს ნიდერლანდებმა გერმანიასთან ორმხრივი შეთანხმება დადო უბედური შემთხვევების შესახებ აქტის (Accidents Act) გამოყენების თაობაზე, რომლითაც გათვალისწინებული იყო კომპენსაცია შრომისუუნარობის გამო შემოსავლის დაკარგვისთვის, თუ შრომისუუნარობა გამოწვეული იყო სამრეწველო უბედური შემთხვევით იმ კომპანიაში, რომელიც სახიფათო სამუშაოებს ასრულებდა. ამ შეთანხმების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი იყო, დაესრულებინა ასეთი შემთხვევების მიმართ გერმანიასა და ნიდერლანდებში ორმაგი დაზღვევის პრაქტიკა.

მსოფლიოში ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულებები მეოცე საუკუნის შუა წლებში ჩნდება დიდი და მზარდი ეკონომიკის პირობებში ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა: შეერთებული შტატები, კანადა, ავსტრალია, ევროპა. ამ ორმხრივი შეთანხმებებით ქვეყნები იმედოვნებდნენ, რომ შეივსებდნენ მე-2 მსოფლიო ომით გამოწვეულ დანაკლისს მამაკაც მუშახელში. ევროპაში მე-2 მსოფლიო ომის შემდეგ ინდუსტრიაში მამაკაცი მუშახელის მნიშვნელოვანი ნაკლებობის გამო მოხდა მიგრანტების დასაქმება.

1946-დან 1984 წლამდე 1,5 მილიონზე ცოტათი მეტმა ემიგრანტმა დატოვა ნიდერლანდები. ემიგრაციის დაახლოებით ერთი მესამედი ტრადიციულ ქვეყნებში წავიდა - კანადაში, ავსტრალიაში, შეერთებულ შტატებში, სამხრეთ აფრიკაში, ახალ ზელანდიასა და ბრაზილიაში.[8] იმავდროულად, ჰოლანდიის მოსახლეობის რაოდენობა 9,3 მლნ-დან (1946 წ.) 14,4 მლნ-მდე (1984) გაიზარდა.[9]

---

[8] ფრანსინი, უ., (2006): *სოციალური უზრუნველყოფის როლი მიგრანტი მუშახელის დაცვაში,* სოციალური უზრუნველყოფის საერთაშორისო ასოციაცია.

[9] http://www.populstat.info/Europe/netherlc.htm

მიგრაციის ამ ტალღის შედეგად, 1960-იანი წლების დასაწყისში ნიდერლანდებმა საკოორდინაციო შეთანხმებები გააფორმა ქვეყნებთან, როგორიცაა: თურქეთი, მაროკო, ტუნისი, ყოფილი იუგოსლავია და კაპო-ვერდეს რესპუბლიკა, ასევე, წლების განმავლობაში ჰქონდა საკოორდინაციო შეთანხმებები ემიგრაციის ტრადიციულ ქვეყნებთან. მას შემდეგ, რაც ძალაში შევიდა აქტი სარგებლის ექსპორტის აკრძალვის შესახებ (BEU), ნიდერლანდებმა ბევრ ქვეყანასთან გააფორმა შედარებით ნაკლებად დაწვრილებითი შეთანხმებები, რომლებიც შეიცავდა დებულებებს მხოლოდ სარგებლის ექსპორტსა და სარგებლის მიღების უფლების გადამოწმების საკითხებზე. ამ შეთანხმებებისთვის სტანდარტული ფორმა არ არსებობს: ზოგადად თუ ვისაუბრებთ, შინაარსი ბევრი ქვეყნისთვის ერთნაირია, მაგრამ მათი ფორმულირების წესი განსხვავდება შეთანხმების შესაბამის ორ მხარეს შორის მოლაპარაკებების პროცესის შედეგის მიხედვით.

ორმხრივი კოორდინაციის შეთანხმებები განახლებული ინტერესის საგნად იქცა 1990-იან წლებში, როცა გახუთმაგდა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი სახელმწიფოების მიერ დადებული შეთანხმებების რიცხვი. საბჭოთა კავშირის დაშლას ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში, ასევე, ცენტრალურ აზიაში, ახალი შეთანხმებების დიდი რაოდენობა მოჰყვა.

დღესდღეობით სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებების უმრავლესობა ორმხრივია, ორ სახელმწიფოს შორის არის დადებული. ამის მიუხედავად, აღსანიშნავია შეთანხმებების ისეთი მაგალითები, როდესაც შეთანხმების მხარე რამდენიმე ქვეყანაა. მსოფლიო მასშტაბით ამის საუკეთესო შემთხვევები ზემოთ იყო ნახსენები.

ორმხრივი შეთანხმება არის ორ სახელმწიფოს შორის არსებული თანხმობა კონკრეტული სფეროსა თუ სექტორის თაობაზე. ორმხრივი შეთანხმების დებულებები ეფუძნება მხარე სახელმწიფოთა ეროვნულ პოლიტიკას და, იდეალურ შემთხვევაში, უნდა აკმაყოფილებდეს საერთაშორისო ხელშეკრულებით დადგენილ მინიმალურ სტანდარტებს. ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებებისგან განსხვავებით, რომლებიც მონაწილე სახელმწიფოებს ვალდებულებების უფრო ფართო სპექტრს აკისრებს, ორმხრივი შეთანხმებები უფრო კონკრეტულია სფეროსა და დასარეგულირებელი ასპექტების გაგებით.

ორმხრივი შრომითი შეთანხმებები (BLA) პირველად წარმოშობის ქვეყნებმა და დასავლეთ ევროპის დამსაქმებელმა სახელმწიფოებმა გამოიყენეს 1960-იან წლებში დროებითი შრომითი მიგრაციის დარეგულირების მიზნით. ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების მნიშვნელობა საერთაშორისო ორგანიზაციების, მთავრობების, მიგრანტი მუშახელისა და დასაქმებულთა უფლებების დამცველი ჯგუფებისთვის აღიარებულია, თუმცა გამოწვევები მაინც არსებობს განვითარებად და იმპლემენტირებად ორმხრივ შეთანხმებებში, რაც მოგვიანებით იქნება ნაჩვენები ჩვენს ანალიზში ფილიპინების მაგალითზე.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინირების თაობაზე ევროკავშირის რეგულაციები არსებულთა შორის ყველაზე სრულყოფილ და მოცულობით მრავალმხრივ შეთანხმებას წარმოადგენს, ვრცელდება რა ევროკავშირის წევრ 28 სახელმწიფოზე, ისლანდიაზე, ლიხტენშტეინზე, ნორვეგიაზე, შვეიცარიაზე და მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის ცხრავე მიმართულებას. შეთანხმება პასუხობს სოციალური უზრუნველყოფის ხუთსავე მიზანს და ვრცელდება მონაწილე სახელმწიფოების ყველა მოქალაქეზე, ლტოლვილებსა და მოქალაქეობის არმქონე პირებზე, რომლებიც წარსულში ევროკავშირის სოციალური უზრუნველყოფით სარგებლობდნენ. ასევე, ვრცელდება მათი ოჯახის ყველა წევრსა და მარჩენალდაკარგულ ოჯახის წევრებზე. რეგულაციები, აწესრიგებენ რა სხვა საკითხებს, ქმნიან განსხვავებულ ინფრასტრუქტურას შეთანხმების ადმინისტრირების, იმპლემენტაციისა და რეგულირების ხელშესაწყობად. ეს მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინირების ადმინისტრაციულ კომისიას, რომელსაც ეხმარება მონაცემთა დამუშავების ტექნიკური კომისია. ასევე, მოიცავს აუდიტის საბჭოსა და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინირების მრჩეველთა სამმხრივ კომიტეტს.

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინირების თაობაზე ევროკავშირის რეგულაციების მოქმედების სფეროში შედის ავადმყოფობის სარგებელი, დედობასთან დაკავშირებული და მისი ეკვივალენტური, მამობასთან დაკავშირებული სარგებელი, ხანდაზმულობის სარგებელი, მარჩენალდაკარგულ ოჯახის წევრთა სარგებელი, სამსახურებრივ უბედურ შემთხვევებსა და პროფესიულ დაავადებებთან დაკავშირებული სარგებელი, დახმარება გარდაცვალების შემთხვევაში, უმუშევრობის

სარგებელი, პენსიისწინა სარგებელი და საოჯახო სარგებელი. გარდა ამისა, რამდენიმე სპეციფიკური სქემის გამოკლებით, რეგულაცია, ასევე, შეეხება სოციალური უზრუნველყოფის როგორც ზოგად, ისე სპეციალურ სქემებს, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა შენატანებზე დაფუძნებული, დამსაქმებლის პასუხისმგებლობაზე დაფუძნებული სქემებისა და სოციალური დახმარების რამდენიმე ფორმის ჩათვლით. ეს ფართო სპექტრი განაპირობებს იმას, რომ ევროკავშირის რეგულაციები სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე არსებულ მრავალმხრივ შეთანხმებებს შორის ყველაზე ამომწურავია. ეს განპირობებულია ევროკავშირის პოლიტიკური და ეკონომიკური კონტექსტით, რეგიონული პოლიტიკის გატარების ხანგრძლივი გამოცდილებით, ნათელი და გამოყენებადი სტრატეგიის შესაქმნელად საკმარისი ადმინისტრაციული რესურსების, ასევე, მისი განხორციელებისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის ქონით.

2. ევროკავშირის წევრ და პარტნიორ სახელმწიფოებს შორის სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებების ხელმოწერის პრაქტიკა; საქართველოში არსებული რეალობის ფონზე მომავალი ევროპული მიდგომა

სოციალურიუზრუნველყოფისთაობაზეევროკავშირისშეთანხმების ძირითად ხარვეზად რჩება მესამე სახელმწიფოებში სარგებლის ექსპორტის სირთულე. მაგალითად, ევროკავშირის არაწევრი სახელმწიფოს მოქალაქეს მესამე სახელმწიფოში წასვლისას, რომელიც შესაძლოა მისი წარმოშობის ქვეყანაც იყოს, არ აქვს საშუალება, მოახდინოს თავისი კუთვნილი სარგებლის ექსპორტი ამ ქვეყანაში. თუმცა, 2011 წლის 13 დეკემბერს ევროპარლამენტის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიხედვით, სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე ევროკავშირის შეთანხმების მონაწილე ქვეყნებში დასაქმებულ ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნების მოქალაქეებს იმავე ანაზღაურების მიღების უფლება აქვთ, როგორც ევროკავშირის მოქალაქეებს.[10] დირექტივით უზრუნველყოფილია ევროკავშირის მოქალაქეობის არმქონე დასაქმებულთა უფლება, მიიღონ კუთვნილი პენსია სამშობლოში დაბრუნების შემდეგ იმავე პირობებითა და განაკვეთით, როგორც განსახილველი წევრი სახელმწიფოს მოქალაქეებმა. ამის მიუხედავად, წევრ სახელმწიფოებს შეეძლოთ შეზღუდვები გამოეყენებინათ იმ თანამშრომლების მიმართ, ვისი შრომითი ხელშეკრულების ვადაც 6 თვეს არ აღემატებოდა. ევროკავშირის მოქალაქეობის არმქონე პირებს, ვისაც იმავდროულად სწავლის უფლება ჰქონდა, შეიძლებოდა, შეზღუდვოდათ საოჯახო სარგებელი. წევრ სახელმწიფოებს, ასევე, ექნებათ უფლება, დასაქმებულ უცხოელ მოქალაქეებს შეუზღუდონ ისეთი საჯარო სერვისები, როგორიცაა საჯარო საცხოვრისი.

სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე წევრი სახელმწიფოების მიერ მესამე სახელმწიფოებთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებების დეტალურმა ანალიზმა, რომელიც დასაქმების, სოციალურ საქმეთა და ინკლუზიის ევროპული კომისიის გენერალურმა დირექტორატმა მოამზადა 2010 წლის ბოლოს[11], აჩვენა ევროკავშირის სოციალური უზრუნველყოფის კოორდინაციის საერთაშორისო მასშტაბის აუცილებლობა. ეს ნიშნავს, რომ ყოველი

[10] http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/directive_2011_99_on_epo_en.pdf

[11] ანალიზის ავტორია ბერნჰარდ შპიგელი.

სტრატეგია, რომელიც ამ საკითხებთან დაკავშირებით განიხილება ევროპის დონეზე, უნდა ემყარებოდეს წევრი სახელმწიფოების მიერ მესამე სახელმწიფოებთან დადებულ შეთანხმებებსა და ამ შეთანხმებებიდან მიღებულ გამოცდილებას.

ექსპერტთა აზრით, **ევროპული მიდგომა** სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე ევროკავშირის წევრ და პარტნიორ ქვეყნებს შორის გაფორმებასთან დაკავშირებით უნდა შეიცავდეს შემდეგ დებულებებს[12]:

- თანამშრომლობა მთავრობებსა და ინსტიტუციებს შორის, შუამავალი ორგანოების შექმნა ჰარმონიული თანამშრომლობის უზრუნველსაყოფად;
- კომუნიკაციისათვის გამოსაყენებელი ოფიციალური ენები;
- დებულებები მეორე ხელმომწერ ქვეყანაში წარდგენილი საჩივრების თაობაზე (თანაბარი შედეგი და ვადების დაცვა);
- გადახდისა და დიპლომატიური თუ საკონსულო კანონმდებლობისგან გათავისუფლება, თუმცა, ყველა შეთანხმება არ შეიცავს ამგვარ დებულებას;
- სამედიცინო შემოწმება, განსაკუთრებით კი უნარების შეზღუდულობის ხარისხის დადგენის მიზნით;
- გარდამავალი დებულებები, რომლებიც შეეხება უკვე დამდგარ შემთხვევებსა და დაზღვევის პერიოდებს, რომლებიც ამ ინსტრუმენტის ძალაში შესვლამდე დასრულდა; ინსტრუმენტის ძალაში შესვლის შემდეგ გარკვეული ვადის განმავლობაში წარდგენილი საჩივრების რეტროაქტიულ შედეგს, ძალაში შესვლამდე უკვე განსაზღვრული სარგებლის ხელახალ გამოანგარიშებას და ა.შ.;
- დებულება ინსტრუმენტის ძალაში შესვლისა და მოქმედების ვადის შესახებ.

რაც შეეხება მოქმედების ვადას, თითქმის ყველა შეთანხმება უვადოა. მხოლოდ ძალიან ცოტა შეთანხმებით არის გათვალისწინებული გარკვეული პერიოდის (მაგ. 3 წლის) შემდეგ რევიზიის შესაძლებლობა. შესაბამისად, რეკომენდებულია, რომ ევროპული მიდგომა მოქმედების შეუზღუდავ ვადას ითვალისწინებდეს.

---

[12] ევროპული კომისია, (2010): *სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე წევრი სახელმწიფოების მიერ მესამე სახელმწიფოებთან დადებული ორმხრივი შეთანხმებების ანალიზი,* გვ. 50.

მომავალი ევროპული მიდგომის განხილვისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს, რომ ეს ახსნა უპირატესობას ანიჭებს უფრო მსუბუქ მიდგომას, რომელიც ეფუძნება გასაგებად მარტივ ტექსტს. შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (ILO) ორივე ინსტრუმენტი (რომელიც მსოფლიო მასშტაბით მოქმედებს), კერძოდ კი N157 კონვენცია სოციალური უზრუნველყოფის უფლების შენარჩუნების თაობაზე[13] და N167 რეკომენდაცია იმავე საკითხზე[14], წარმოადგენს განსხვავებულ მოდულებზე დამყარებული ორმხრივი შეთანხმებების სამოდელო დებულებებს.

სხვადასხვა ქვეყნების გამოცდილება პირდაპირ ვერ იქნება გამოყენებული საქართველოს მოდელისთვის, რადგან გაანალიზებული შეთანხმებების ტექსტებს შორის არსებობს არაერთი განსხვავება, თუმცა რამდენიმე ფუნდამენტური პრინციპი, რომელსაც თითქმის ყველა ტექსტი შეიცავს, აქ არის თავმოყრილი. ეს პრინციპები მოიცავს შემდეგ ასპექტებს:

- სოციალური უზრუნველყოფის რომელი მიმართულებები უნდა მოიცვას შეთანხმებებმა?
- პირთა რომელი ჯგუფები უნდა მოიცვას შეთანხმებებმა და რა კონკრეტული მახასიათებლები იქნება დაკავშირებული თანასწორ მიდგომასთან?
- რა პრინციპით უნდა განისაზღვროს გამოსაყენებელი კანონმდებლობა?
- შეთანხმებით როგორ უნდა განისაზღვროს პენსიები?
- დაბოლოს, რომელი სხვა მნიშვნელოვანი ელემენტები (მაგ. მონაცემთა დაცვა, თაღლითობასთან ბრძოლის წესები, შეცდომების თავიდან აცილება) უნდა მოიცვას შეთანხმებებმა?

[13] http://actrav.itcilo.org/actrav-english/telearn/global/ilo/law/iloc157.htm

[14] http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312505

3. საკოორდინაციო შეთანხმებები პრაქტიკაში; ნიდერლანდების გამოცდილება და გაკვეთილი საქართველოსთვის

3.1. პროცედურა

შეთანხმების დადების ინიციატივა, როგორც წესი, შეთანხმების მხარე ორი სახელმწიფოდან ერთ-ერთში მოღვაწე კომპანიის, საწარმოსა თუ დაინტერესებულ პირთა ჯგუფისაგან მოდის. ჩვეულებრივ, მოლაპარაკებებს იწყებს სოციალურ და საგარეო საქმეთა სამინისტრო და პროცესში რთავს იმ კანონმდებლობის აღმასრულებელ ორგანიზაციებს, რომელიც მოლაპარაკების საგანს წარმოადგენს.

მოლაპარაკებების არსი, ძირითადად, განისაზღვრება შეთანხმების მხარეთა და იმ სამიზნე ჯგუფის სურვილებით, რომელთათვისაც ხდება შეთანხმება. ამის მაგალითია შეთანხმება, რომლის იაპონიასთან დადების სურვილიც აქვს ნიდერლანდებს. ადმინისტრაციული გადმოსახედიდან იაპონიაში სოციალური უზრუნველყოფა კარგად არის ორგანიზებული. ეს ნიშნავს, რომ უფლება მარჩენალდაკარგულ ოჯახის წევრთა სარგებელსა თუ ხანდაზმულობის პენსიაზე მარტივი დასადგენია. ბავშვის კუთვნილი სარგებლის დადგენა ბევრად უფრო რთულია. ბავშვის სარგებელი იაპონიაში სახელმწიფო დახმარების ფორმას ჰგავს და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ხორციელდება. ეს ართულებს გონივრულად შეთანხმებას იმის თაობაზე, თუ როგორ უნდა განსაზღვროს ნიდერლანდებმა იაპონიაში მყოფი ჰოლანდიელი ბავშვის უფლება სარგებელზე. ნიდერლანდებსა და იაპონიას ამ საკითხზე შეთანხმებისათვის ჯერ არ მიუღწევიათ. შესაბამისად, საკოორდინაციო შეთანხმება, ამჟამად არსებული სახით, არ შეიცავს შეთანხმებას ბავშვის სარგებლის საკითხზე.

ორმხრივი შეთანხმების რატიფიცირებამდე შეიძლება გამოიყოს ორი პერიოდი. პირველი პერიოდის განმავლობაში, ოფიციალურ დონეზე მიმდინარეობს ერთ ან რამდენიმე ეტაპიანი მოლაპარაკებები, რომლებიც სრულდება მონაწილე მხარეებს შორის შეთანხმების ხელმოწერით. ზოგჯერ ეს პერიოდი მოკლეა, მაგრამ ამ პროცესისთვის ისიც არ არის უჩვეულო, რომ რამდენიმე წელიწადს გაგრძელდეს. მეორე პერიოდი აითვლება შეთანხმების ხელმოწერიდან მის რატიფიცირებამდე. ამ პერიოდის განმავლობაში შეთანხმება გადის საკონსტიტუციო სამართლით

გათვალისწინებულ მთელ რიგ პროცედურებს მონაწილე სახელმწიფოებში, რაც სრულდება ეროვნული პარლამენტის მიერ მისი დამტკიცებით. ეს პერიოდიც შეიძლება რამდენიმე თვიდან რამდენიმე წლამდე გაგრძელდეს.

3.2. კოორდინაცია

ერთ ან მეტ სახელმწიფოში სოციალური უზრუნველყოფის კოორდინაციის ერთ-ერთი ასპექტი არის ორ ქვეყანაში სისტემების შეჯერება. სოციალური უზრუნველყოფის კოორდინირებაში მნიშვნელოვანი განსხვავება არსებობს დაგროვებით სისტემასა და რისკზე დაფუძნებულ სისტემას შორის. ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც განსაზღვრავს სარგებლის განაკვეთს დაგროვებით სისტემაში არის დაზღვეული პერიოდების რაოდენობა, რომელიც პირმა დააგროვა. რაც უფრო მეტია დაზღვეული პერიოდების რაოდენობა, მით უფრო მეტია სარგებელი. სხვაგვარად ხდება ეს რისკზე დაფუძნებულ სისტემაში: მნიშვნელობა არ აქვს, თუ რამდენი ხანია ადამიანი დაზღვეული, არამედ გადამწყვეტია რისკის გაჩენის მომენტში არის თუ არა პირი დაზღვეული. თუ რისკი არ წარმოიშობა, სარგებელზე უფლებაც არ წარმოიშობა. ქვეყნების მიხედვით შეიძლება განსხვავებულად წყდებოდეს საკითხი, შეეხება თუ არა დაზღვევა კონკრეტულ რისკს დაგროვებით ან რისკზე დაფუძნებულ სისტემებში. ამას ოთხ შესაძლო ორმხრივ სიტუაციამდე მივყავართ:

- პირი დაზღვეული იყო მხოლოდ დაგროვებითი სისტემით. თუ რისკი წარმოიშობა (მაგალითად, თუ პირი პენსიაზე გავა), ის სარგებელს მიიღებს თითოეული სისტემიდან პროპორციულად იმ ვადისა, რომლის განმავლობაშიც თითოეული სისტემით იყო დაზღვეული.
- პირი დაზღვეული იყო მხოლოდ რისკზე დაფუძნებული სისტემით. თუ რისკი წარმოიშობა, ის სარგებელს მიიღებს იმ სისტემით, რომლითაც რისკის წარმოშობის მომენტში არის დაზღვეული და არა იმ სისტემით, რომლითაც ის წარსულში იყო დაზღვეული.
- პირი თავდაპირველად დაგროვებითი სისტემით იყო დაზღვეული, ხოლო შემდეგ - რისკზე დაფუძნებული სისტემით. თუ რისკი წარმოიშობა, მას უფლება აქვს მიიღოს ნაწილობრივი სარგებელი დაგროვებითი სისტემიდან და სრული სარგებელი

რისკზე დაფუძნებული სისტემიდან. ასეთ სარგებელს ურთიერთგადამფარავ სარგებელს ეძახიან. მისი თავიდან აცილება შეიძლება საკოორდინაციო შეთანხმების მეშვეობით, ურთიერთგამომრიცხავი სარგებლის თავიდან აცილების შესახებ დებულების გათვალისწინების გზით. ამგვარი დებულების მიხედვით, დაგროვებითი სისტემით კუთვნილი სარგებელი შეთანხმებით განსაზღვრული წესით გამოაკლდება რისკზე დაფუძნებული სისტემით გამოანგარიშებულ სარგებელს.

- პირი თავდაპირველად რისკზე დაფუძნებული სისტემით იყო დაზღვეული, ხოლო შემდეგ - დაგროვებითი სისტემით. თუ რისკი წარმოიშობა, მას უფლება აქვს მიიღოს მხოლოდ ნაწილობრივი სარგებელი დაგროვებითი სისტემით. პირს არ აქვს უფლება სარგებელი მიიღოს რისკზე დაფუძნებული სისტემიდან, რადგან რისკის წარმოშობის მომენტში ის დაზღვეული არ ყოფილა ამ სისტემით. ამ სიტუაციის თავიდან ასაცილებლად, საკოორდინაციო მექანიზმების უმეტესობა შეიცავს დებულებებს იმის უზრუნველსაყოფად, რომ პირს უფლება ჰქონდეს მიიღოს სარგებელი რისკზე დაფუძნებული სისტემიდან პროპორციულად იმ დროისა, როცა ამ სისტემით იყო დაზღვეული. ასეთ მოწესრიგებას *pro rata temporis*-ს უწოდებენ.

დაგროვებით და რისკზე დაფუძნებულ სისტემებს შორის განსხვავების გარდა კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც ამ საკითხს ართულებს, არის ის, რომ ზოგი ქვეყანა სარგებელზე უფლების შეძენის პირობად აწესებს დაზღვეული პერიოდების მინიმალურ რაოდენობას. მაგალითად, ბულგარეთსა და ჩეხეთის რესპუბლიკაში ასეთ რაოდენობად განსაზღვრულია მინიმუმ 15 დაზღვეული წელი, რათა 65 წლის ასაკიდან პირს უფლება წარმოეშვას სარგებელზე. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანია, საკოორდინაციო მექანიზმში მიეთითოს, რომ დაზღვეული პერიოდები უნდა დაჯამდეს ყველა ქვეყნიდან, რათა საბოლოოდ გამოითვალოს, დაკმაყოფილებულია თუ არა პირობა მინიმუმი.

3.3. შესრულება

ნიდერლანდების გამოცდილებამ არაერთხელ აჩვენა, რომ რეალურად შესრულების სექცია არ არის ფუფუნება. ერთი მაგალითი: ქვეყნის ერთ რეგიონში სოციალური დაზღვევის ბანკმა

(*Sociale Verzekeringsbank* (SVB)) შესწავლის შედეგად დაადგინა, რომ დაფიქსირდა ტყუპების დაბადების არაპროპორციულად დიდი რაოდენობა, სადაც მშობლებს ბავშვის სარგებლის მიღების უფლება ჰქონდათ. ადმინისტრაციული ჩანაწერების შესწავლამ აჩვენა, რომ ფურცელზე ყველაფერი სწორად იყო, ანუ ოფიციალური დოკუმენტები წესრიგში იყო. SVB-მ დაიწყო გამოძიება იმის შესამოწმებლად, ნამდვილად არსებობდნენ თუ არა ტყუპები. გამოძიების მიმდინარეობისას ბევრი ტყუპი ან ერთ-ერთი ტყუპისცალი მოულოდნელად გარდაიცვალა. ეს მხოლოდ ბანკის მიერ დაწყებულმა შემოწმების პროცედურამ კი არ გამოიწვია, არამედ აგრეთვე სამხედრო სამსახურში გარდაუვალმა გამოძახებამ, რომელსაც არარსებული ვაჟები ვერ გამოეხმაურებოდნენ. აქედან შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ ადმინისტრაციული ჩანაწერების შემოწმება არ არის საკმარისი, არამედ ზოგჯერ, ასევე, საჭიროა შემოწმდეს მათი შესაბამისობა რეალობასთან.

შემოწმების პროცედურების ეფექტურობის დამადასტურებელი კიდევ ერთი მაგალითია შემდეგი: მკაცრმა შესრულებისა და გადამოწმების პოლიტიკამ გამოავლინა, რომ მთელ რიგ ჰოლანდიურ კომპანიებს ოფისები პოლონეთში ჰქონდათ, მაგრამ მხოლოდ ქაღალდზე. ამ ფიქციის მეშვეობით, მათი პოლონელი თანამშრომლები, რომლებიც ნიდერლანდებში მუშაობდნენ, ჩაითვალნენ პოლონეთიდან ნიდერლანდებში წარგზავნილებად, თუმცა ეს კომპანიები, ფაქტობრივად, არ ახორციელებდნენ ეკონომიკურ საქმიანობას პოლონეთში. მათი მისამართის პოლონეთში დარეგისტრირებით, მათ მიაღწიეს დამსაქმებლის მიერ გადახდილი სოციალური უზრუნველყოფის თანხების შემცირებას პოლონეთში შენატანის დაბალი განაკვეთის წყალობით. SVB-სა და იმ ქვეყნის შესაბამისი სოციალური უზრუნველყოფის ორგანოს - სოციალური დაზღვევის ინსტიტუტს (*Zaklad Ubezpieczen Spolecznych*) - შორის დადებული შეთანხმებებით ამ მეთოდმა არსებობა შეწყვიტა.

ოჯახური მდგომარეობის (დაქორწინებული, დასაოჯახებელი) გადამოწმება საკმაოდ რთული აღმოჩნდა ბევრ ქვეყანაში, ძირითადად, იმ მიზეზით, რომ ეს ხშირად არ რეგისტრირდება. შემოსავლის დეტალები რთულად გადასამოწმებელი კიდევ ერთი სფეროა, რადგან პირადი ცხოვრების შესახებ კანონმდებლობით არის დაცული, რაც გულისხმობს, რომ ხელისუფლების ორგანოებს უბრალოდ არ აქვთ უფლება, რომ ასეთი ინფორმაცია მიაწოდონ

სხვა ქვეყანას. შემოსავლის შესახებ ინფორმაციის საკითხი ხშირად წყდება ბენეფიციარის ნებართვის მოპოვებით მათი შემოწმების თაობაზე.

3.4. საკოორდინაციო შეთანხმებები და ცვლილებები ეროვნულ კანონმდებლობაში

ეროვნულ კანონმდებლობაში ცვლილებებს შესაძლოა ხელშეკრულების გაფორმების შემდეგ არასასურველი შედეგები მოჰყვეს ბენეფიციარებზე რომელიმე ხელმომწერ სახელმწიფოში. ასეთ დროს უნდა მოხდეს ეროვნული კანონმდებლობის ან თვითონ შეთანხმების მოდიფიცირება. მაგალითად, შეიძლება განხილულ იქნეს ჰოლანდიური ჯანდაცვის დაზღვევის აქტი, რომელიც ძალაში 2006 წლის 1 იანვარს შევიდა. ქვეყნებში, სადაც სამედიცინო მომსახურება ნიდერლანდებთან დადებული შეთანხმებით ანაზღაურდება, ახალმა სისტემამ მალევე დაადასტურა, რომ სერიოზული შედეგები გამოიწვია დაზღვეულთა გარკვეულ ჯგუფზე: პირებზე, ვინც ნიდერლანდებისგან იღებდნენ გრძელვადიან დაზღვევას, როგორიცაა ხანდაზმულობის პენსია, ვისაც წარმოშობის ქვეყანაში ჰქონდა ჯანდაცვის მომსახურების მიღების უფლება და ვისაც წარსულში აუნაზღაურდებოდათ კერძო სამედიცინო დაზღვევა. ახალი აქტი აღარ ასხვავებს კერძო და საჯარო დაზღვევას: ახალი აქტით გაუქმდა კერძო სამედიცინო დაზღვევა და 2006 წლის 1 იანვრიდან ამ წესით დაზღვეული ხალხი დაექვემდებარა ჯანდაცვის ახალ სისტემას, რომელშიც შენატანები უნდა განახორციელონ. ნიდერლანდებსა და მათი წარმოშობის ქვეყანას შორის დადებული შეთანხმების მიხედვით, ნიდერლანდებთან მათი კავშირის გამო, ქვეყანა, რომელშიც ისინი წარსულში მუშაობდნენ, ასევე, პირები და მათი ოჯახის წევრები, რომლებიც ნიდერლანდების ფარგლებს გარეთ ცხოვრობენ, უფლებამოსილნი არიან მიიღონ სამედიცინო მომსახურება იმ ქვეყანაში, სადაც ცხოვრობენ, ამავე ქვეყნის სტანდარტების შესაბამისად, ხოლო მომსახურების საფასურს გადაიხდის ნიდერლანდები. რადგანაც სამედიცინო ხარჯებს ნიდერლანდები იხდის, შენატანებსაც ნიდერლანდები აკრებს. თუმცა სინამდვილეში ზოგ ქვეყანაში ახალი ჯანდაცვის დაზღვევით გათვალისწინებული შენატანები არაპროპორციული იყო სამედიცინო მომსახურების ხარჯებთან იმ ქვეყანაში, სადაც ეს პირები ცხოვრობდნენ. ამ პრობლემის

გადასაჭრელად 2006 წლის აპრილში მოხდა ჯანდაცვის ახალ აქტში ცვლილებების შეტანა - გათვალისწინებულ იქნა მაკორექტირებელი ფაქტორი ყველა ქვეყნისათვის, რომელთანაც ნიდერლანდებს აქვს დადებული საკოორდინაციო შეთანხმება; საბაზისო შენატანი მრავლდება ფაქტორზე. ეს ფაქტორი ემყარება ჯანდაცვის საშუალო ხარჯს კონკრეტულ ქვეყანაში და იმავე ხარჯს ნიდერლანდებში. ამ ცვლილების შედეგად, ბენეფიციარების კუთვნილი შეთანხმებით გათვალისწინებული შენატანი თურქეთში მნიშვნელოვნად შემცირდა. მეორე მხრივ, ადგილსამყოფელი ქვეყნის ფაქტორმა გაზარდა შენატანი ისლანდიელი ბენეფიციარებისთვის.

4. სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმებების შინაარსი და მისი შემდგომი განვითარება ევროპული მიდგომის კონტექსტში

4.1. შეთანხმებაში შესატანი ჰორიზონტალური დებულებები

შეთანხმების შინაარსთან დაკავშირებით უნდა აღინიშნოს დებულებათა ორი წყება. პირველ რიგში, შეთანხმებების პირველი ნაწილი უნდა შეიცავდეს შეთანხმების ტექსტში გამოყენებული ტერმინების **განმარტებებს**. ძირითადად, ეს განმარტებები მეტნაკლებად შეესაბამება N883/2004 რეგულაციაში[15] გამოყენებულ განმარტებებს და, შესაბამისად, ევროპულ მიდგომაშიც საჭიროებისამებრ შეიძლება მათი სამოდელოდ გამოყენება.

მეორე, ყველა შეთანხმება შეიცავს მკაფიოდ ჩამოყალიბებულ **დებულებას ექსპორტის შესახებ**, რომელიც უნდა გახდეს ნაწილი ყოველი მომავალი ევროპული მიდგომისა. ამ დებულებისთვის სამოდელოდ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს N883/2004[16] რეგულაციის შესაბამისი დებულება. ყოველ შემთხვევაში, **არათანამონაწილეობრივი სპეციალური სარგებელი** მკაფიოდ უნდა იქნეს გამორიცხული ექსპორტიდან ან შეთანხმების მოქმედების სფეროდან.

კიდევ ერთი საინტერესო ფაქტია ის, რომ ექსპორტის დებულებები ზოგიერთი შეთანხმებით ხელმომწერი სახელმწიფოების **მოქალაქეებით იზღუდება**. ევროპული მიდგომა განსაკუთრებით უნდა შეეხოს პენსიებს. შესაბამისად, განსაკუთრებულად მხოლოდ პენსიებს შეეხებოდა ექსპორტის თაობაზე დებულებები.

თუ თვითონ ინსტრუმენტი ადვილად იკითხება, როგორც წესი, შეუძლებელია ორი ხელმომწერი სახელმწიფოს კანონმდებლობის კონკრეტულ ელემენტებთან დაკავშირებული სავარაუდო პრობლემების ჩატევა თვითონ ინსტრუმენტში. შესაბამისად, ყოველთვის არსებობს შესაძლებლობა, რომ მრავალმხრივ გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებით **დანართში გაიწეროს**

---

[15] სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინაციის თაობაზე ევროპარლამენტისა და და საბჭოს 2004 წლის 29 აპრილის რეგულაცია (EC) #883/2004, მ. 1, იხ. მისამართზე: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20120628:EN:PDF

[16] იქვე, მ. 7

ქვეყნისთვის სპეციფიკური გადაწყვეტილებები. თუმცა მომავალ ევროპულ მიდგომებშიც უნდა იყოს გათვალისწინებული ამგვარი დანართის არსებობის შესაძლებლობა. ზოგადი პრაქტიკით ხელმომწერი სახელმწიფოები უნდა დათანხმდნენ ამ დანართების ჩასმასა და შესწორებებზე.

ექსპერტების რეკომენდაციები ევროპული მიდგომის ჰორიზონტალურ დებულებებთან დაკავშირებით:

განმარტებები:

შემდეგი განმარტებები, რომლებიც მოცემულია, მაგალითად, N883/2004 რეგულაციის 1-ლ მუხლში, უნდა იქნეს გათვალისწინებული:

- ოჯახის წევრი (საჭიროების შემთხვევაში) ;
- ცხოვრება (და დარჩენა, საჭიროების შემთხვევაში);
- კანონმდებლობა;
- კომპეტენტური მთავრობა;
- ინსტიტუცია;
- კომპეტენტური ინსტიტუცია;
- დაზღვევის პერიოდები;
- პენსიები ან სარგებელი.

ექსპორტი

გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დებულება, რომელიც დაადგენს მიღებული სარგებლის ფულადი სახით (პენსია) ექსპორტირების ვალდებულებას, რაც, მაგალითისთვის, გათვალისწინებულია N883/2004 რეგულაციის მე-7 მუხლით.

დანართი

აუცილებელია, მოხდეს სულ მცირე სხვადასხვა ხელმომწერი სახელმწიფოებისათვის გათვალისწინებული განსაკუთრებული დებულებების დანართის სახით დართვა. სამომავლო ევროპული მიდგომის შემუშავების პროცესში, შესწავლილ უნდა იქნეს დამატებითი დანართები (მაგ. განსაკუთრებული არათანამონაწილეობრივი სარგებელი, რომელიც არ ექვემდებარება ექსპორტს).

4.2. შეთანხმებების საგნობრივი მოქმედების სფერო

სოციალური უზრუნველყოფა, ჩვეულებრივ გაიგება, როგორც მექანიზმი, რომელიც ფარავს ავადმყოფობასთან თუ დედობასთან, სამსახურთან დაკავშირებულ უბედურ შემთხვევებსა თუ სამსახურებრივ დაავადებებთან, შეზღუდულ შესაძლებლობებთან, ხანდაზმულობასთან თუ გარდაცვალებასთან (მარჩენალდაკარგული ოჯახის წევრებისათვის), უმუშევრობასთან თუ ოჯახისათვის გათვალისწინებულ სარგებლებთან (ვინაიდან აღნიშნული „რისკი" გულისხმობს დამატებით ტვირთს დაკავშირებულს ოჯახის იმ წევრებთან, რომელთაც თავის რჩენა არ შეუძლიათ) დაკავშირებულ რისკებს. აღნიშნული სია თავდაპირველად წარმოდგენილ იქნა მნიშვნელოვან საერთაშორისო ინსტრუმენტში, კერძოდ, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის N102 კონვენციაში სოციალური უზრუნველყოფის (მინიმალური სტანდარტების)[17] შესახებ. ხშირ შემთხვევებში, გარდაცვალებასთან დაკავშირებული გრანტები, ასევე, ემატება აღნიშნულ სიას (თუმცა ერთჯერადი ხასიათის გამო ეს დახმარება, როგორც წესი, კარგავს მნიშვნელობას იმ შემთხვევაში, თუ მზარდი მნიშვნელობა მიენიჭა მარჩენალდაკარგული ოჯახის წევრებისათვის დანიშნულ პენსიებს). შესაბამისად, არც არის გასაკვირი, თუ ევროპის სოციალური უზრუნველყოფის კოორდინაციის ინსტრუმენტები, ასევე, ფარავს ზემოთ ჩამოთვლილ ტრადიციულ სფეროებსა თუ რისკებს.[18] ამ სიის გაფართოება N883/2004[19] რეგულაციით მამობასთან დაკავშირებული (ექვივალენტურია დედობასთან დაკავშირებული სარგებლისა) და პენსიის წინასწარი სარგებლის დამატებით, მნიშვნელოვნად არ აფართოებს უზრუნველყოფილი რისკების არეალს.

შესაბამისად, N408/71 ან N883/2004 რეგულაციით მოცემული რისკების ჩამონათვალი გამოყენებულ უნდა იქნეს როგორც წყალგამყოფი, რომელთან მიმართებაშიც გაანალიზდება განხილული ორმხრივი

---

[17] იხ. მისამართზე: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

[18] ევროპარლამენტისა და ევროპული საბჭოს (EEC) 1971 წლის 14 ივნისის რეგულაცია №1408/71 ევროგაერთიანების ტერიტორიაზე გადადგილების შემთხვევაში დაქირავებული პირებისა და მათი ოჯახების მიმართ სოციალური უზრუნველყოფის სქემების გამოყენების თაობაზე, მუხლი 4. იხ. ვებ-გვერდზე: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20080707:EN:PDF

[19] იხ. სქოლიო №16, მუხლი 3;

შეთანხმებების მოქმედების სფერო. დეტალები, რომელთა გამორჩევაც შეიძლება, წარმოადგენს განსხვავებებს „მეზობელ“ წევრ სახელმწიფოებსა და უფრო მოშორებულ ქვეყნებს შორის. მაშინ როდესაც შეთანხმებები ევროპულ სახელმწიფოებთან, მეტწილად სოციალური უზრუნველყოფის მთელ პაკეტს ფარავს, სხვა კონტინენტებზე მდებარე ქვეყნებთან გაფორმებული შეთანხმებები, როგორც წესი, შემოიფარგლება ხანდაზმულობის, შეზღუდული შესაძლებლობებისა და გარდაცვალების შემთხვევების (პენსიების) უზრუნველყოფით. მიუხედავად ამისა, არსებობს აღნიშნული წესიდან გამონაკლისები, რომლებიც ადასტურებენ, რომ წევრი სახელმწიფოები ცდილობენ (ან ცდილობდნენ) სხვა კონტინენტებზე მდებარე სახელმწიფოებთან მიეღწიათ ისეთი შეთანხმებებისთვის, რომლებიც მოიცავდნენ საგნობრივი სფეროს სრულ მასშტაბს, თუმცაღა, ყველა მიმართულებისა თუ რისკის დაფარვა ავტომატურად არ ნიშნავს, რომ თითოეული ამ მიმართულებისათვის თუ რისკისათვის გათვალისწინებული დებულებები შედარებადია N883/2004 რეგულაციის შესაბამის დებულებებთან. მაგალითად, თუ შეთანხმება ითვალისწინებს ავადმყოფობის ან უმუშევრობის სარგებელს, ზოგჯერ დებულებები მხოლოდ პერიოდების დაგროვების საკითხს შეეხება, თუ მოიცავს უბედურ შემთხვევებს სამუშაო ადგილზე ან სამუშაოსთან დაკავშირებულ დაავადებებს, შესაძლოა არ არსებობდეს დებულება არაფულადი სარგებლის თაობაზე, ხოლო თუ მოცულია ოჯახისათვის განკუთვნილი სარგებელი, შეთანხმება, ხშირ შემთხვევაში, მოიცავს ცალმხრივად გამოყენებად დებულებას პენსიონერებისთვის განკუთვნილი საოჯახო სარგებლის შესახებ.

შესაბამისად, უმჯობესია, როგორც *პირველი ნაბიჯი*, ევროპულ დონეზე ნებისმიერი მიდგომა პენსიებზე იყოს კონცენტრირებული, რადგან ამ შემთხვევაში უფრო მარტივი ჩანს საზოგადოდ მისაღებ პრინციპებზე შეთანხმება, ვინაიდან წევრი სახელმწიფოები, რომლებიც წარსულში ყველა მიმართულებას ფარავდნენ, ახლა უფრო მეტი შეზღუდვისაკენ იხრებიან და სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც ტერიტორიულად შორს არიან ერთმანეთისაგან, აღნიშნული ხანგრძლივი სარგებლები ყველაზე მნიშვნელოვანია. იმ შემთხვევაში, თუ ევროპულმა მიდგომამ უნდა მოიცვას ქვეყნები, რომლებიც გაცილებით ახლოს მდებარეობენ წარმოშობის სახელმწიფოსთან (მაგალითად, ქვეყნები, როგორებიცაა ყოფილი იუგოსლავიის სამართალმემკვიდრეები, ან ყოფილი სსრკ ნაწილები),

ნებისმიერი გავრცელება სოციალური უზრუნველყოფის სხვა მიმართულებებზე დიდი სიფრთხილით უნდა განხორციელდეს. უპირველეს ყოვლისა, N883/2004 რეგულაციის ფარგლებში შექმნილი კოორდინაციის დონე არ შეიძლება უცვლელად დაინერგოს აღნიშნულ მესამე სახელმწიფოებთან ურთიერთობებში, და მეორე, მრავალი სხვადასხვა მიმართულების ჩართვა ამ მიდგომას ძალიან გაართულებს ტექნიკური თვალსაზრისით. შესაბამისად, იმ შემთხვევაში თუ მოხდება ამგვარი *მეორე ნაბიჯისა* და უფრო შორს მიმავალი მიდგომის შემუშავება, აღნიშნული უნდა განხორციელდეს ძალიან მოქნილად და ღიად, რათა სახელმწიფოებს მიეცეთ საშუალება, შესაბამისი სურვილის შემთხვევაში, გააკეთონ არჩევანი წინასწარ მომზადებულ მოდულებს შორის. მონაწილე სახელმწიფო პასუხისმგებელია შესაბამისი დაცვის მინიჭებასა და მოცულ სქემებთან მიმართებაში შენატანების აკუმულირებაზე (დებულებები გამოსაყენებელი კანონმდებლობის თაობაზე).

მრავალი სახელმწიფოს კანონმდებლობით, უზრუნველყოფა და შენატანების აკუმულირება არ არის განცალკევებული სოციალური უზრუნველყოფის სხვადასხვა მიმართულების მიხედვით, პირიქით - ისინი კომბინირებულია. მაგალითად, ავსტრიაში, ავადმყოფობის, სამუშაო ადგილზე უბედური შემთხვევების და სამუშაოსთან დაკავშირებული დაავადებების, პენსიების და უმუშევრობის დაზღვევის შენატანების შეგროვება ერთად ხდება ჯანმრთელობის დაზღვევის ორგანიზაციების მიერ. ასეთ შემთხვევებში ყოველთვის ისმის კითხვა, თუ როგორ უნდა ვიმოქმედოთ, თუ შეთანხმება მოიცავს, მაგალითად, მხოლოდ პენსიებს, მაგრამ არ მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის სხვა მიმართულებებს. პრაქტიკაში საკმაოდ ხშირია შემთხვევები, როცა გამოყენებადი კანონმდებლობის საფუძველზე კომპეტენტურად მიჩნეული სახელმწიფო უერთდება ხელშეკრულებას, რომელიც მოიცავს მხოლოდ პენსიებს, ხოლო ამას შედეგად მოჰყვება ყველა ტიპის შენატანების შეგროვება (მათ შორის ისეთი სარგებლის სახეობებისათვის, რომლებიც არ არის გათვალისწინებული შეთანხმებით). ხშირად შეთანხმებები მოიცავს ცალსახა დებულებას ამის თაობაზე, მაგრამ მიუხედავად იმისა, რომ სარგებლის მინიჭებასთან დაკავშირებული დებულებები მხოლოდ პენსიით შემოიფარგლება, გამოყენებადი კანონმდებლობის თავი მოიცავს სოციალური უზრუნველყოფის ყველა მიმართულებას. ამგვარად, ეროვნულ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მიზნით, უზრუნველყოფილია, რომ შენატანების

აკრეფა ყოველთვის შეიძლება სოციალური უზრუნველყოფის ყველა მიმართულებისათვის.

რაც უფრო ვშორდებით სოციალური უზრუნველყოფის ტრადიციულ ევროპულ გაგებას, მეტად იზრდება შესაძლებლობა, აღმოვჩნდეთ სოციალური უზრუნველყოფის სხვადასხვა მოდელისა და ტრადიციის პირისპირ. აღნიშნულის კარგ მაგალითს წარმოადგენს ევროკავშირის ტერიტორიიდან არც ისე შორს მდებარე კოსოვო, სადაც სერბეთისგან გამოყოფის შემდეგ აუცილებელი გახდა სოციალური უზრუნველყოფის სქემის ხელახლა ჩამოყალიბება და ამ დროისთვის ჯერ არ არსებობს ავადმყოფობის დაზღვევის კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი სქემა. გარკვეული საბაზისო სარგებლის მინიჭება ხდება ადგილობრივი მოსახლეობისათვის, თუმცა ოფიციალურად არ არსებობს ავადმყოფობის დაზღვევის სქემა, რომლის სხვა სახელმწიფოებთან კოორდინირება იქნებოდა შესაძლებელი. ამგვარ სიტუაციებს შესაბამისი ყურადღება უნდა მიექცეს, როდესაც ხდება ამ სახელმწიფოებთან კოორდინაციის საკითხის განხილვა. შესაბამისად, შესაძლოა სასარგებლო იყოს იმ ტრადიციის გადახედვა, რომ მოხდეს მაგალითად, კოლექტიურ ვაჭრობაზე დაფუძნებული სქემების გამორიცხვა, თუ საქმიანი ურთიერთობები დამყარდება სახელმწიფოებთან, სადაც ამგვარი სქემები ბაზარზე დომინანტურ როლს ასრულებენ და მათი გამორიცხვით ჩვენ ვერ მოვახერხებთ სრულად მოვიცვათ კონკრეტული სახელმწიფოების სოციალური უზრუნველყოფის რეალობა.

4.3. ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომის მოქმედების საგნობრივ სფეროსთან მიმართებით

- სისტემური თვალსაზრისით, რეკომენდებულია დამატება აბსტრაქტული რისკების ჩამონათვალისა (N883/2004 რეგულაციის მსგავსად) და არა სხვადასხვა გათვალისწინებული სარგებლისა თუ შესაბამისი ეროვნული შიდა კანონმდებლობისა.
- მოცულ უნდა იქნეს ყველა სქემა, როგორც დაქირავებული, ასევე, თვითდასაქმებული პირებისათვის (საჯარო მოხელეებისთვის გათვალისწინებული სპეციალური სქემებისა და თვითდასაქმებულთა სპეციალური სქემების გამოკლებით სახელმწიფოებს შეუძლიათ აირჩიონ აღნიშნული გამონაკლისი სქემების გამოყენება).

- მოცული სქემა (ან პირთა წრე, რომლის მიმართაც გამოყენებადია მექანიზმი) უნდა შეიზღუდოს მხოლოდ აქტიური პირებითა და მათი ოჯახების წევრებით (მხოლოდ არააქტიური პირების გამორიცხვა).
- პირველი ნაბიჯის სახით მოცულ უნდა იქნეს მხოლოდ პენსიები (რისკი: ხანდაზმულობა, შეზღუდული შესაძლებლობები და გარდაცვალება). თუ მიდგომა შეეხება ევროპულ სახელმწიფოებს [ან ინტეგრაციის წევრ სახელმწიფოებთან შედარებითი ხარისხის მქონე სხვა სახელმწიფოებს], მეორე ნაბიჯის სახით, შესაძლოა, მოცულ იქნეს სოციალური უზრუნველყოფის სხვა მიმართულებებიც. ასეთ შემთხვევაში აუცილებელი გახდება უფრო მოქნილი მიდგომა, რომელიც წევრ სახელმწიფოებს მისცემს საშუალებას, მხოლოდ აირჩიონ სხვა დამატებითი მიმართულებები ან გამორიცხონ განსაკუთრებული სარგებლები, როგორიცაა ხანგრძლივი ზრუნვის სარგებელი.
- მოცულ უნდა იქნეს განსაკუთრებული არათანამონაწილეობრივი სარგებლები, თუმცა უნდა არსებობდეს ექსპორტის ვალდებულებიდან მათი გამორიცხვის შესაძლებლობა. შესაძლოა, აუცილებელი იყოს უფრო მოქნილი და უფრო ინტენსიური მიდგომა იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელი სარგებელი უნდა იქნეს მიჩნეული არათანამონაწილეობრივად.
- დამატებით, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დებულებები გამოყენებადი კანონმდებლობის შესახებ.
- იმ ქვეყნებისათვის, რომელთაც სოციალური უზრუნველყოფის ყველა მიმართულებისათვის გააჩნიათ უზრუნველყოფისა და შენატანების აკუმულირების ერთობლივი სქემა, გამოყენებადი კანონმდებლობის დებულებები უნდა გაფართოვდეს და დაფაროს სოციალური უზრუნველყოფის სხვა მიმართულებები, რომელთაც ერთობლივად ექცევათ ყურადღება ეროვნული სქემის ფარგლებში.

4.4. პირთა წრის მიმართ გამოყენება და თანაბარი მიდგომა

აღნიშნული შეეხება საკითხს, თუ პირთა რომელი წრის მიმართ (მხოლოდ მოქალაქეების, თუ ყველა უზრუნველყოფილი/დაზღვეული პირის მიმართ) უნდა იქნეს გამოყენებული შეთანხმება და რა პირობების არსებობის შემთხვევაში უნდა ითვალისწინებდეს

შეთანხმება ამ პირების მიმართ თანაბარ მიდგომას. სავარაუდოა, რომ თუ ევროპული მიდგომა მოიცავს მხოლოდ პენსიებს, ეს არ გამოიწვევს ბევრ პრობლემას (წარსულში მიღებულმა გამოცდილებამ დაამტკიცა, რომ სოციალური უზრუნველყოფის სხვა მიმართულებები, კერძოდ, საოჯახო სარგებლები, პრობლემატურ საკითხს წარმოადგენდა). შესაბამისად, მოქმედების შეზღუდული საგნობრივი სფეროს შემთხვევაში, სასურველია, არსებობდეს შეუზღუდავი თანაბარი მიდგომის მექანიზმი.

4.5. ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომიდან გამომდინარე

მიდგომა პირთა წრის მიმართ:

- ინსტრუმენტების მოქმედება არ უნდა შეიზღუდოს მხოლოდ ხელმომწერი სახელმწიფოს მოქალაქეებით, არამედ უნდა მოქმედებდეს ყველა პირის მიმართ, რომლებიც ექცევა შესაბამისი კანონმდებლობის მოქმედების სფეროში.
- თუ მესამე სახელმწიფოები (ევროგაერთიანების პოზიცია ყოველთვის უნდა გულისხმობდეს პირთა განუსაზღვრელი წრის მიმართ გამოყენებადობას) მოითხოვენ მოქმედების შეზღუდვას პირთა წრის მიმართ გარდა საკუთარი მოქალაქეებისა, აუცილებლად უნდა მოხდეს ლტოლვილებისა და ამ ხელმომწერი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე მცხოვრები მოქალაქეობის არმქონე პირების, ასევე, ამ პირების ოჯახის წევრებისა და მარჩენალდაკარგულ ოჯახის წევრთა დაფარვა, მიუხედავად მათი მოქალაქეობისა.

თანაბარი მიდგომა მესამე სახელმწიფოებში ექსპორტთან დაკავშირებით:

- თანაბარი მოპყრობის დებულება უნდა მოიცავდეს ყველა პირს, რომელიც ექცევა შესაბამისი ხელშეკრულების მოქმედების სფეროში.
- გამონაკლისები თანაბარი მიდგომის დებულებიდან (მაგალითად, გამოყენება მხოლოდ შესაბამისი სახელმწიფოს მოქალაქეების მიმართ, ნებაყოფლობითი დაზღვევა, რომელიც ხელმისაწვდომია მხოლოდ სახელმწიფოს მოქალაქეებისთვის ან მესამე სახელმწიფოებთან შეთანხმებებში არსებული დებულებები, რომლებიც ითვალისწინებს მესამე

სახელმწიფოების მოქალაქეებისათვის დამატებით სადაზღვევო ტვირთს) არ უნდა იქნეს გათვალისწინებული თავად ევროპულ მიდგომაში, თუმცა შესაძლოა, გათვალისწინებულ იქნეს ცალმხრივ განსაკუთრებულ დებულებებში, მაგალითად, დანართის სახით.

- უნდა არსებობდეს დამატებით წესი, რომელიც თანაბარი მიდგომის ვალდებულებას განავრცობს სარგებლის ექსპორტზე სხვა მესამე სახელმწიფოებში.
- „გოტარდოს დებულების“ გათვალისწინება რეკომენდებულია იმ შემთხვევაში, თუ გამოყენება იზღუდება მხოლოდ მოქალაქეების მიმართ ან არსებობს სხვა შეზღუდვები პირთა წრის მიმართ.

4.6. გამოსაყენებელი კანონმდებლობა

ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომის მიხედვით ეფუძნება ორმხრივი შეთანხმებების ჰარმონიზაციას ევროგაერთიანების პარლამენტისა და ევროკავშირის საბჭოს N883/2004 სამოდელო რეგულაციასთან სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინაციის თაობაზე[20].

ზოგადი პრინციპები:

- *Lex loci laboris* (შრომის ადგილობრივი კანონმდებლობა) (იმ ადგილის მიხედვით, სადაც ხორციელდება დაქირავება ან თვითდასაქმება) პრინციპი უნდა განისაზღვროს, როგორც წარმმართველი – სამოდელო მუხლი 11 (3)(ა), რეგულაცია №883/2004;
- სახელმწიფოების უფლებამოსილ ორგანოებს ან ნებისმიერ სხვა განსაზღვრულ ორგანიზაციებს შორის ორმხრივი შეთანხმებით, ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლებელი უნდა იყოს გამონაკლისის დაშვება გამოსაყენებელი კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა წესიდან (მაგ. დიპლომატიური მისიები, საკონსულო თანამდებობები და ა.შ) – სამოდელო მუხლი 16, რეგულაცია N883/2004.

[20] იხ. სქოლიო №13.

მივლინება:

- მივლინების ცნება დაქირავებული პირებისათვის იგივე უნდა იყოს, რაც გათვალისწინებულია N883/2004 რეგულაციით (მუხლი 12 (1)). ჰარმონიზებული ინტერპრეტაციის უზრუნველყოფის მიზნით, ადმინისტრაციული კომისიის N2 გადაწყვეტილება თან უნდა იქნეს დართული ურთიერთგაგების მემორანდუმის, დამატებითი ოქმის და ა.შ. სახით;
- N883/2004 რეგულაციის შესაბამისად, მივლინების ხანგრძლივობა უნდა იყოს 24 თვე, ვადის გაგრძელების კონკრეტული შესაძლებლობის გარეშე;
- თუ თვითდასაქმებულთათვისაც ხდება მივლინების შესახებ დებულების გათვალისწინება, (იგივე პერიოდით, რაც გათვალისწინებულია დაქირავებული პირებისათვის) ეს წესი უნდა შეიზღუდოს უშუალოდ თვითდასაქმების საქმიანობის განხორციელებით (განსხვავებით 12.2 მუხლისაგან, რომელიც უშვებს ნებისმიერ საქმიანობას სხვა წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე;
- გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დებულება საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებით - სამოდელო მუხლი 11 (3)(ბ), რეგულაცია N883/2004.

ერთდროული საქმიანობა და სხვა განსაკუთრებული შემთხვევები:

- თუ აუცილებელია ზოგადი წესი, რეკომენდებულია, აღნიშნული შეიზღუდოს მხოლოდ თვითდასაქმებითი საქმიანობით - სამოდელო მუხლი 13 (2) რეგულაცია N883/2004;
- პირებისათვის, რომლებიც მუშაობენ საზღვაო ხომალდზე, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დროშის პრინციპი;
- საჰაერო ხომალდების ეკიპაჟებისთვის, რეკომენდებულია არსებობდეს სპეციალური დებულება, რომელიც მხედველობაში იღებს, მაგ. ძირითადი ბაზის პრინციპს - აღნიშნული, ასევე, დამოკიდებულია N883/2004 რეგულაციასთან დაკავშირებით მომავალში წარმოებულ განხილვებზე;
- ევროგაერთიანებასთან ტერიტორიულად ახლოს მდებარე (ევროპული) მესამე სახელმწიფოების მიმართ, ასევე, შესაძლოა არსებობდეს დებულება სატრანსპორტო სფეროს მუშაკებთან დაკავშირებით - სამოდელო მუხლი 14 (2) (ა), რეგულაცია N1408/71;

- დიპლომატიურ წარმომადგენლობებში და საკონსულო პოზიციებზე დასაქმებული პირებისთვის გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სპეციალური დებულება - სამოდელო მუხლი 16 (1) და (2) რეგულაცია N1408/71, საჯარო მოხელეებთან დაკავშირებით არსებულ დებულებასთან მიმართების თაობაზე დამატებითი განმარტებების ჩათვლით.

4.7. პენსიები

ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომიდან გამომდინარე ეფუძნება ორმხრივი შეთანხმებების ჰარმონიზაციას ევროგაერთიანების პარლამენტის და ევროკავშირის საბჭოს სამოდელო N883/2004 რეგულაციასთან სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების კოორდინაციის თაობაზე[21].

განსაზღვრებები:

- უნდა მოხდეს ტერმინის "დაზღვევის პერიოდების" განსაზღვრება - სამოდელო მუხლი 1(უ), რეგულაცია N883/2004;
- ასევე, უნდა მოხდეს ტერმინების "პენსია" და "სარგებელი" განმარტება - სამოდელო მუხლი 1(ღ), რეგულაცია N883/2004.

პრინციპები:

- უნდა არსებობდეს დებულებები მხოლოდ ხელმომწერი სახელმწიფოებისთვის და არა ბევრი ცალმხრივი სპეციალური დებულება. თუმცაღა, წევრი სახელმწიფოების საპენსიო სისტემებს შორის არსებული დიდი განსხვავებებიდან გამომდინარე, გარდაუვალია აღნიშნული კონკრეტული და დეტალური დებულებების შემცველი დანართის არსებობა.

პერიოდების დაგროვება პენსიაზე უფლების მისაღებად:

- პენსიაზე უფლების მისაღებად უნდა მოხდეს ყველა პერიოდის დაგროვება (აკუმულირება) და დამატებით უნდა იქნეს გათვალისწინებული განსაკუთრებული დებულებები სპეციალური სქემებისათვის, ანდა განსაკუთრებული წესები სპეციალური პროფესიებისა და საქმიანობებისათვის; ასევე, უნდა მოხდეს გათვალისწინება დებულებისა, რომლის მიხედვითაც პენსიაზე უფლების მიღების თვალსაზრისით

[21] იხ. სქოლიო №13

ერთნაირად განიხილება დაზღვევა და სარგებლის მიღება სხვა ხელმომწერი სახელმწიფოს კანონმდებლობის შესაბამისად - სამოდელო მუხლები 6 და 51, რეგულაცია N883/2004;

- გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დამატებითი დებულება, რომელიც პერიოდების დაგროვების პრინციპს გაავრცელებს მესამე სახელმწიფოებზეც, რომელთანაც შესაბამის ხელმომწერ სახელმწიფოს აკავშირებს სხვა ცალკე შეთანხმება ან რეგულაციები N1408/71 და N883/2004;
- დამატებით უნდა განხორციელდეს სათანადო ცვლილება N883/2004 რეგულაციაში, რითაც წევრ სახელმწიფოებს დაეკისრებათ ვალდებულება პერიოდების დაგროვებისას გაითვალისწინონ არა მარტო პერიოდები, რომლებიც დასაქმებულმა სხვა წევრ სახელმწიფოში გაატარა, არამედ, ასევე, პერიოდები მესამე ქვეყნებში, რომელთანაც წევრ სახელმწიფოს გაფორმებული აქვს ორმხრივი შეთანხმებები ამ რეგულაციის შესაბამისად.

პენსიების გამოთვლა:

- N883/2004 რეგულაციით გათვალისწინებული კალკულაციის სხვადასხვა ეტაპის კოპირება ზედმეტად დაამძიმებდა ახალ მიდგომას;
- უფრო მსუბუქი მოდელის სახით, შეიძლება, გამოვიყენოთ შემდეგი პრინციპები: გამოთვლა უნდა განხორციელდეს შესაბამისი კანონმდებლობის შესაბამისად, თუ დაგროვება არ არის აუცილებელი, და pro-rata (პროპორციული) გამოთვლა მხოლოდ იმ შემთხვევებისთვის, როდესაც დაგროვება სავალდებულოა. უნდა დაემატოს სპეციალური დებულება, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება დაფინანსებულ სქემებთან, საპენსიო ანგარიშებსა და საპენსიო საშუალო ოდენობაზე დაფუძნებულ სქემებთან დაკავშირებული განსაკუთრებული გარემოებები;
- ასევე, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს დებულება 12 თვეზე მოკლე პერიოდებისათვის. გადასაწყვეტია, უნდა აიღოს თუ არა თავის თავზე ამგვარი პერიოდები სხვა ხელმომწერმა სახელმწიფომ, როგორც ეს გათვალისწინებულია N883/2004 რეგულაციით, თუ ასეთი პერიოდები დაკარგულად უნდა იქნეს მიჩნეული;
- აუცილებელია, არსებობდეს ურთიერთგადაფარვის გამომრიც-

ხავი დებულება და იგი უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად მარტივი (მაგ. სხვა ხელმომწერი სახელმწიფოს კანონმდებლობის საფუძველზე მიღებული სარგებლისა და შემოსავლის ასიმილირება).

4.8. სხვა დებულებები

ექსპერტთა რეკომენდაციები ევროპული მიდგომიდან გამომდინარე

ზოგადი წესები:

- წესები, რომლებიც განსაზღვრავს თანამშრომლობას, ენების გამოყენებას, საჩივრებს სხვა ხელმომწერ სახელმწიფოებში, სახდელებისგან გათავისუფლებას, სამედიცინო შემოწმებებს, თარგმანებს, გარდამავალ დებულებებს და ძალაში შესვლის საკითხებს;
- სხვა ზოგადი დებულებები, როგორიცაა, მაგალითად, ურთიერთგაქვითვა, ანაზღაურება და ზიანთან დაკავშირებული დებულებები, უპირველესად უნდა გაანალიზდეს, ვიდრე მოხდება მათი ჩართვა ახალ ევროპულ მიდგომაში.

მონაცემთა დაცვა:

- გათვალისწინებულ უნდა იქნეს მონაცემთა დაცვასთან დაკავშირებული საბაზისო დებულება; დამატებით უნდა მოხდეს შესწავლა, თუ არის შესაძლებელი მონაცემთა დაცვის დამატებითი ელემენტების აღნიშნულ დებულებაში ჩართვა.

თაღლითობის წინააღმდეგ ბრძოლა, ასევე, შეცდომების თავიდან აცილების უზრუნველყოფა:

- გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სპეციალური დებულებები თაღლითობასთან ბრძოლისა და შეცდომების აღმოფხვრის შესახებ, რამაც უნდა მოიცვას სულ მცირე საცხოვრებელი ადგილის განსაზღვრის და შემოსავლის დადგენის შესაძლებლობა. დამატებით, შესაძლოა, განხილულ იქნეს ისეთი დებულებები, რაც გათვალისწინებულია ჰოლანდიის სამოდელო შეთანხმებებით.

დავების გადაწყვეტა და შერეული კომიტეტი:

- გათვალისწინებულ უნდა იქნეს კომპეტენტურ სახელმწიფო ორგანოებს შორის დიალოგის წარმართვის კონკრეტული მექანიზმი;
- დამატებით უნდა დაარსდეს ინტერპრეტაციის უფლება-მოსილების მქონე შერეული კომიტეტი, რომელსაც, ასევე, დაევალება შესაბამის ინსტრუმენტში შესატანი ცვლილებების მომზადება.

5. საუკეთესო პრაქტიკის მაგალითები და სხვა სახელმწიფოების გამოცდილებიდან გამომდინარე გამოწვევები საქართველოს პერსპექტივის თვალსაზრისით

ქვემოთ მოცემული ანალიზისთვის ჩვენ შევარჩიეთ 2 სახელმწიფო: უნგრეთი და ფილიპინები. ფილიპინები შერჩეულ იქნა იმ მოსაზრებიდან გამომდინარე, რომ ფილიპინების სახელმწიფოს მიგრაციის პროფილი საქართველოს მსგავსია: საზღვარგარეთ შრომითი მიზნებით ბოლოდროინდელი დროებითი მიგრაცია აჩვენებს უზარმაზარ რიცხვებს (8 მლნ-ზე მეტი ფილიპინელი ანუ ბოლო პერიოდის სტატისტიკის მიხედვით - 8,5%-ზე მეტი გაბნეულია მსოფლიოს მასშტაბით 214 სახელმწიფოში[22]), რაც, ასევე, მოიცავს უამრავ მიგრანტს დოკუმენტაციის გარეშე. ამას გარდა, ფილიპინების მთავრობა სხვა სახელმწიფოების მიერ მიიჩნევა, როგორც ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულებების გაფორმების პიონერი.

უნგრეთი შერჩეულ იქნა როგორც ევროპის გაერთიანების ახალი წევრი სახელმწიფო, რომლის გამოცდილება ევროგაერთიანების საზღვრების გაფართოების შემდეგ, სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში ევროპულ პრაქტიკასთან ჰარმონიზებული შეთანხმებების შემუშავების სფეროში შესაძლოა გამოადგეს საქართველოს.

5.1. ფილიპინები

ფილიპინებს არ აქვთ გაფორმებული ორმხრივი შეთანხმებები (BLA) ყველა იმ სახელმწიფოსა თუ ტერიტორიასთან, სადაც ფილიპინელი მიგრანტი მუშები ცხოვრობენ. 2010 წლის მდგომარეობით, ფილიპინების სახელმწიფოს გაფორმებული ჰქონდა 49 ორმხრივი შრომითი შეთანხმება 25 სახელმწიფოსა და ტერიტორიასთან, თუმცა, ყველა BLA არ არის ძალაში შესული.

ევროპულ სახელმწიფოებთან გაფორმებული შეთანხმებები უფრო ფოკუსირებულია. მაგალითად, შეთანხმება გაერთიანებულ სამეფოსთან მიზნად ისახავს ჯანდაცვის სფეროს პროფესიონალების ნაკლებობის პრობლემის გადაჭრას, ასევე, ფილიპინელი ჯანდაცვის სფეროს თანამშრომლების დასაქმების ხელშეწყობას.

[22] მიგრაციის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IOM) (2013): *ქვეყნის მიგრაციის ანგარიში: ფილიპინები, IOM.*

საზღვარგარეთ დასაქმების ადმინისტრაცია BLA-ს ორ მოდელს იყენებს. პირველი არის ურთიერთგაგების მემორანდუმი (MOU), ფილიპინების მიერ დასავლეთ კანადასთან გაფორმებული მემორანდუმის მსგავსად, რომელიც მოიცავს დებულებებს დასაქმების ბაზრის შესახებ ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის, დასაქმებისა და მუშახელის შერჩევის პროცედურების, დასაქმების მინიმალური სტანდარტების, მუშახელის სავალდებულო ორიენტაციის, მუშახელის დაცვის, ერთობლივი საკონსულტაციო კომიტეტის შექმნის და ადამიანური რესურსების განვითარების ერთობლივი მექანიზმის შესახებ. მეორეა ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმი (MOA), როგორიცაა ფილიპინები-ბაჰრეინის ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმი, რომლითაც ბაჰრეინის მთავრობამ აიღო ვალდებულება, ადგილზევე გასცეს სტიპენდიები ბაკალავრიატის და მაგისტრატურის საფეხურებზე სწავლისათვის ფილიპინელი ჯანდაცვის სფეროს მუშაკებისათვის იმ პირობით, რომ ისინი სახელმწიფო საავადმყოფოებში, უნივერსიტეტებსა თუ სხვა დაწესებულებებში იმუშავებენ ფილიპინებში დაბრუნების შემდეგ. ფილიპინების მთავრობის პერსპექტივიდან, ურთიერთგაგების მემორანდუმი (MOU) და ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმი (MOA) ერთი და იმავე მნიშვნელობის მატარებელია.

5.1.1. ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების (BLA) მოლაპარაკების პროცესი

BLA-ს მოლაპარაკების პროცესი ბევრ დაინტერესებულ მხარეს მოიცავს. ის მოითხოვს შემდეგ ნაბიჯებს:

1. წარმოშობის სახელმწიფო ან დასაქმების სახელმწიფო გამოთქვამს ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების სურვილს. იდეალურ შემთხვევაში მთავარი მიზანია, მიაღწიონ ვალდებულებების იმგვარ გადანაწილებას, რომ შრომითი მიგრაცია რეგულირებადი გახდეს ორივე სახელმწიფოში.

დასაქმების სახელმწიფომ შესაძლოა მიიღოს გადაწყვეტილება ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულების გაფორმების შესახებ შემდეგი გარემოებების არსებობისას: როცა მას ესაჭიროება დაიქირავოს მუშახელი სპეციფიკურ სექტორებში; წარმოშობის სახელმწიფოს მიერ გამოყენებული შრომითი აკრძალვები უარყოფით გავლენას ახდენს ადამიანურ რესურსებზე დასაქმების სახელმწიფოში;

ან დასაქმების სახელმწიფოს უწევს არალეგალური დასაქმების პრობლემის გადაჭრა. თუ ფილიპინები, როგორც წარმოშობის სახელმწიფო, მეორე სახელმწიფოს აცნობებს განზრახვას შეთანხმების გაფორმების შესახებ, ამ შემთხვევაში მისი მიზანია უზრუნველყოს ფილიპინელების დასაქმების პერსპექტივები; ფილიპინების მთავრობის თვალთახედვით, არსებობს შეუსაბამობა შრომითი მიგრაციის სფეროში მის მიერ შემოღებულ რეგულაციებსა და დასაქმების სახელმწიფოების პოლიტიკას შორის, რაც წარმოქმნის დამაბრკოლებელ ბარიერებს შრომითი მიგრანტების დასაქმებისათვის; ან როდესაც მიგრანტი მუშახელის კეთილდღეობა არ არის უზრუნველყოფილი.

2. საგარეო საქმეთა დეპარტამენტი წერილობით მიმართავს შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტს, რომელიც წარმოადგენს მთავარ მაიმპლემენტირებელ სახელმწიფო ორგანიზაციას, რათა ამ უკანასკნელმა შეადგინოს შეთანხმების პროექტი სხვა ძირითად მაიმპლემენტირებელ ორგანიზაციებთან ერთად, როგორიცაა: ფილიპინების საზღვარგარეთ დასაქმების სააგენტო, ჯანდაცვის დეპარტამენტი და იმიგრაციის ბიურო.

3. ორმხრივი შრომითი ხელშეკრულების მოლაპარაკებები წარიმართება ორივე ქვეყნის წარმომადგენელი მაიმპლემენტირებელი ორგანოების საჯარო მოხელეების ტექნიკური საბჭოს მიერ. დასაქმების სახელმწიფოსთან მოლაპარაკებებისათვის მომზადების ეტაპზე, მაგალითისთვის, ფილიპინების მაიმპლემენტირებელი ორგანო - ფილიპინების საზღვარგარეთ დასაქმების ადმინისტრაცია წარმართავს კონსულტაციებს შესაბამის დაინტერესებულ მხარეებთან, აგროვებს მათ მოსაზრებებს და რეკომენდაციებს. თუმცა ბევრ შემთხვევაში, არ ხდება მონაწილეობა სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების მხრიდან ან მაიმპლემენტირებელი ორგანიზაცია ვერ ახერხებს მათ ინფორმირებას ან მათი მოსაზრების მოთხოვნას, მიუხედავად იმისა, რომ საზღვარგარეთ მცხოვრები და მიგრანტი მუშახელი ფილიპინელების დიდი ქარტია (Magna Carta) ამყარებს სახელმწიფოსა და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს შორის პარტნიორობის პრინციპს ფილიპინელი მიგრანტი მუშახელის უფლებების დაცვისა და კეთილდღეობის მიზნით.

4. საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის იურიდიულ საქმეთა სამსახური ზედამხედველობს შეთანხმების შედგენის პროცესს. ის განიხილავს

მაიმპლემენტირებელი ორგანოების მიერ შემუშავებული და წარდგენილი შეთანხმების ფორმასა და შინაარსს. ორმხრივი შეთანხმებების შედგენისას, მაიმპლემენტირებელი ორგანოები, როგორც წესი, არ ეყრდნობიან ნიმუშს და ძირითადად, საფუძვლად იღებენ წარსულში არსებულ ან მოქმედ შეთანხმებებს. როდესაც იურიდიულ საქმეთა სამსახური დაამოწმებს შეთანხმების პროექტს, ის აღნიშნულ პროექტს წარუდგენს საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის შესაბამის გეოგრაფიულ დანაყოფს (მაგალითად, აზიურ საქმეთა სამსახური, ევროპულ საქმეთა სამსახური), ხოლო შემდგომ ფილიპინების საელჩოებს საზღვარგარეთ და ფილიპინების საზღვარგარეთ დასაქმების სამსახურებს. შესაბამისი მაიმპლემენტირებელი ორგანოები აკორექტირებენ პროექტს, ხოლო იურიდიულ საქმეთა სამსახური საბოლოო შტრიხებს ასწორებს ტექსტში.

5. ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების იმპლემენტაცია და მონიტორინგი ევალება ერთობლივ კომისიებს, იმ შემთხვევაში, თუ ხელმომწერი სახელმწიფოები თანხმდებიან ასეთი კომისიების, სამუშაო ჯგუფებისა თუ ტექნიკური საბჭოების შექმნაზე, რომლებშიც, როგორც წესი, შედიან ორივე მხარის წარმომადგენლები, რათა მოხდეს შეთანხმების ყველა ასპექტის იმპლემენტაცია და კოორდინირება. ხელმომწერი მხარეები თანხმდებიან, რომ ერთობლივი კომისიის სამუშაო შეხვედრა კონკრეტულ პერიოდში უნდა განხორციელდეს, იდეალურ შემთხვევაში - ყოველწლიურად, რათა შემუშავდეს საიმპლემენტაციო სახელმძღვანელო, შეფასდეს პროგრესი და შრომითი შეთანხმების ეფექტურობა, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში შეცვალოს შეთანხმების პირობები.

გამოწვევები ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების შემუშავების, მოლაპარაკებების წარმოების, იმპლემენტაციის და მონიტორინგის პროცესში

ორმხრივი შრომითი შეთანხმების მოლაპარაკება, მიუხედავად იმისა ის ფორმდება ურთიერთგაგების მემორანდუმის თუ ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმის სახით, საკმაოდ რთული წამოწყებაა. შესაბამისად, შრომითი მიგრაციის თითქმის ოთხი დეკადის განმავლობაში, ფილიპინებმა გააფორმა ორმხრივი შრომითი შეთანხმებები/ურთიერთგაგების მემორანდუმები/ ურთიერთშეთანხმების მემორანდუმები სულ 79 დასაქმების

სახელმწიფოსთან, მიუხედავად საზღვარგარეთ დასაქმებული ფილიპინელი მუშახელისა და ფილიპინელი მოსახლეობის გაფანტულობისა 214-ზე მეტ სახელმწიფოსა თუ ტერიტორიაზე. ამ ორმხრივი მექანიზმების ეფექტურობა დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად კარგად ხდება მათი იმპლემენტირება და შესრულება ხელმომწერი სახელმწიფოების მიერ. გარდა ამისა, არსებობს ორმხრივი შრომითი შეთანხმების შემუშავებასთან, მოლაპარაკებასთან, იმპლემენტაციასთან და მონიტორინგთან დაკავშირებული გამოწვევები:

5.1.2. ფილიპინელთა დასაქმების შედარებით ცოტა სახელმწიფოსთან გაფორმებული ორმხრივი შრომითი შეთანხმებები

ფილიპინებს არ გააჩნიათ ორმხრივი შრომითი შეთანხმებები ყველა სახელმწიფოსა თუ ტერიტორიასთან, სადაც ფილიპინელი მიგრანტი მუშახელია წარმოდგენილი. დასაქმების სახელმწიფოების მხრიდან ნებისმიერი ორმხრივი ფორმალური შეთანხმების გაფორმებისაგან თავშეკავების, თუ არა პირდაპირი უარისა, ყველაზე ხშირად გამოყენებადი არგუმენტი ის არის, რომ უცხოელი მუშახელი ექვემდებარება იგივე კანონებსა და რეგულაციებს, რასაც მოქალაქეები; შესაბამისად, ისინი არ საჭიროებენ რამე განსაკუთრებულ ყურადღებას. უფრო მეტიც, ვინაიდან დასაქმების პირობები უშუალოდ დასაქმებულისა და დამსაქმებლის თუ სააგენტოს მოლაპარაკების საგანია, არ არსებობს სახელმწიფოს ჩარევის საჭიროება, რადგან ეს კერძო და პირადული საკითხია. დასაქმების ზოგიერთმა სახელმწიფომ მიიღო გადაწყვეტილება, მოლაპარაკებები წარემართა ფილიპინებთან ორმხრივი შრომითი შეთანხმების ხელმოწერის თაობაზე, რათა აღნიშნულს ჰქონოდა პრეცედენტის სახე. სხვები აცხადებდნენ, რომ საზღვარგარეთ მყოფი ფილიპინელი მუშახელის რაოდენობა მათ სახელმწიფოში უმნიშვნელოა და ვერ განაპირობებს BLA-ს არსებობას, მსგავსად საზღვარგარეთ მყოფი ფილიპინელი მუშახელისა ტაილანდის შემთხვევაში. ზოგიერთი სახელმწიფო წყვეტს მოლაპარაკებებს ფილიპინებთან, თუ ამ უკანასკნელის მოთხოვნები უფრო მკაცრია წარმოშობის სხვა სახელმწიფოებთან შედარებით. ან შესაძლოა დასაქმების სახელმწიფოები უპირატესობას ანიჭებდნენ სხვა ფორმებს, როგორც ეს ხდება სპარსეთის ყურის ქვეყნების

შემთხვევაში, როდესაც წარმოშობის აზიური სახელმწიფოები (ფილიპინების მსგავსად), ნაცვლად ორმხრივი შრომითი შეთანხმებებისა, როგორც წესი, აღწევენ ჩარჩო შეთანხმებების ხელმოწერას, ან ორმხრივი თანამშრომლობის შესახებ განცხადებებს, რომლებიც შეეხება დასაქმებას და მუშახელის დაცვას.

სავალდებულო ძალის მქონე შეთანხმებების ნაკლებობა:

ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების სტატუსი არ არის გარკვეული, კერძოდ, წარმოადგენენ თუ არა ისინი ხელშეკრულებებს და აქვთ თუ არა მათ სავალდებულო ძალა. ფილიპინელი ოფიციალური პირები, როგორც წესი, უპირატესობას ანიჭებენ ურთიერთგაგების მემორანდუმსა და განცხადებას დასაქმების სფეროში ურთიერთთანამშრომლობის შესახებ, რომლებიც არ საჭიროებენ რატიფიკაციას. ფილიპინების მთავრობის ინფორმაციით, მიუხედავად იმისა, რომ დამტკიცდა ორმხრივი დასაქმების შეთანხმებების ეფექტურობა მუშახელის დასაქმებასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაჭრის თვალსაზრისით, ამ შეთანხმებების შემუშავებასა და იმპლემენტაციას დიდი დრო სჭირდება. ბოლო პერიოდში ფილიპინებმა ზურგი შეაქცია ზოგადი შეთანხმებების გაფორმების პრაქტიკას. მეტი მუშაობა წარიმართება უფროფოკუსირებულიდაკონკრეტულიშეთანხმებებისგაფორმების მიმართულებით, რომელთა მოლაპარაკება და მოქმედებაში მოყვანა გაცილებით მარტივია. ამ მიდგომის მხარდამჭერებს სჯერათ, რომ ურთიერთგაგების მემორანდუმები და თანამშრომლობის შესახებ ერთობლივი განცხადებები გამოსადეგი საშუალებაა იმდენად, რამდენადაც ისინი წარმოადგენს მიმართულებას უფრო ფორმალური, სავალდებულო შეთანხმებების გზაზე, რომლებიც დაიცავს მიგრანტი მუშახელის უფლებებს.

დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ნაკლებობა:

მიუხედავად იმისა, რომ 1987 წლის კონსტიტუცია, საზღვარგარეთ მყოფი ფილიპინელებისა და მიგრანტი მუშახელის დიდი ქარტია (Magna Carta), საჯარო სამსახურის კოდექსი აღიარებს სახალხო ორგანიზაციებს და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, როგორც პარტნიორებს ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების შემუშავების პროცესში, როგორც წესი, არ იმართება მათთან კონსულტაციები ხსენებული შეთანხმებების მომზადებისას. არსებული პროცესი, ასევე, ითვალისწინებს მიგრანტი მუშახელისა და ადვოკატების

ჩართულობას, თუმცა არ ხდება აღნიშნულის სრულფასოვანი იმპლემენტაცია. გაფორმებული შეთანხმებების უმეტესობაში ნახსენებია მაიმპლემენტირებელი ორგანიზაციის როლი, თუმცა არაფერია ნათქვამი სხვა დაინტერესებული მხარეების თაობაზე.

შრომითი მიგრაციის ფემინიზაციის არაღიარება:

ფილიპინელი ქალი მიგრანტი მუშახელის უმეტესობა დასაქმებულია შინამოსამსახურედ, რაც ზრდის მათ მოწყვლადობას დისკრიმინაციის, ძალადობისა თუ ექსპლუატაციის მიმართ. შინამოსამსახურეები ხშირად ვერ ექცევიან შრომითი თუ სოციალური კანონმდებლობის დაცვის ქვეშ, რაც ფაქტობრივად უშინაარსოს ხდის მათი დასაქმების კონტრაქტს, ვინაიდან არ არსებობს გაპროტესტების მექანიზმები, დახმარების სერვისები და დასაქმებულის მიმართ მეგობრული გარემო.

მონიტორინგისა და იმპლემენტაციის მექანიზმების ნაკლებობა:

ფაქტობრივად, არ არსებობს ორმხრივი შრომითი შეთანხმებების და ურთიერთგაგების მემორანდუმების იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის მექანიზმი. მიუხედავად იმისა, საუბარია სავალდებულო ძალის მქონე ორმხრივ შრომით შეთანხმებაზე, თუ თანამშრომლობის შესახებ ურთიერთგაგების მემორანდუმზე წარმოშობისა და დასაქმების სახელმწიფოებს შორის, უნდა ამოქმედდეს ისეთი მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფს იმის იმპლემენტაციას, რის თაობაზეც შეთანხმება მიღწეულ იქნა ქაღალდზე. თითქმის ყველა შესწავლილი შეთანხმება თუ ურთიერთგაგების მემორანდუმი ითვალისწინებს ერთობლივ კომიტეტს, რომელმაც უნდა მოახდინოს დებულებების პრაქტიკაში ამოქმედება და უნდა შეიმუშაოს საიმპლემენტაციო სახელმძღვანელო. ერთ-ერთი მომლაპარაკებლის ხელთ არსებული ინფორმაციის თანახმად, ჯერ არ განხორციელებულა ასეთი ერთობლივი კომიტეტის არც ერთი შეხვედრა. ერთობლივი კომიტეტის შეხვედრები მიზნად ისახავდა სათათბირო სივრცის შექმნას, სადაც ორივე ქვეყანას ექნებოდა საშუალება, შეეფასებინა შრომითი შეთანხმებების დებულებების იმპლემენტაციის ხარისხი და განეხილა შეთანხმებაში სხვა საჭირო ცვლილებების განხორციელების შესაძლებლობა. ამგვარი შეხვედრების არარსებობის პირობებში არ ფუნქციონირებს ფორმალური მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ წარმოშობისა და

დასაქმების სახელმწიფოები ასრულებდნენ შეთანხმებულ ვალდებულებებს.

სამთავრობო სტრუქტურების საჯარო მოხელეების კომპეტენციის ნაკლებობა:

ამ ეტაპზე, საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის იურიდიულ საქმეთა სამსახურში დასაქმებულია 5 თანამშრომელი, რომელიც განიხილავს ყველა ხელშეკრულებას და შეთანხმებას, რომელსაც ხელს აწერს ფილიპინების სახელმწიფო ყველა სხვა სახელმწიფოსთან. შეზღუდულია პერსონალის შესაძლებლობა დეტალურად განიხილონ და გააანალიზონ ორმხრივი შრომითი შეთანხმებები, რასაც შესაძლოა შედეგად მოჰყვეს მნიშვნელოვანი დებულებების იგნორირება, როგორიცაა, მაგალითად, დებულებები მიგრანტი მუშახელის უფლებების უზრუნველყოფისა და დაცვის თაობაზე.

დოკუმენტების ხელმიუწვდომლობა:

არ ფუნქციონირებს ორმხრივ შრომით შეთანხმებებთან დაკავშირებული ნოტების, კონსულტაციების ჩანაწერების, შეხვედრების, პროექტებისა და საიმპლემენტაციო სახელმძღვანელოების ერთიანი ცენტრალიზებული ბაზა. დოკუმენტები განიბნევა სხვადასხვა მაიმპლემენტირებელ სააგენტოს შორის. შეუძლებელი გახდა უამრავი დოკუმენტის მოძიება დეპარტამენტის სხვადასხვა სამსახურში. ფილიპინების საზღვარგარეთ დასაქმების ადმინისტრაციამ თავის ვებ-გვერდზე შექმნა სექცია, რომელიც ეძღვნება ორმხრივ შრომით შეთანხმებებს და სადაც განთავსებულია 7 შეთანხმება. თუმცა ნოტების ურთიერთგაცვლის, კონსულტაციებისა და შეხვედრების ჩანაწერების, პროექტებისა და საიმპლემენტაციო სახელმძღვანელოების შესახებ დოკუმენტების მოძიება შეუძლებელია, რაც აუცილებელია შეთანხმებების განხილვისა თუ გადახედვისათვის.

5.2. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მოლაპარაკების პრაქტიკული პროცესი

ფილიპინების მთავრობა, როგორც წარმოშობის სახელმწიფო, ყოველთვის წარმოადგენდა დასაქმების სახელმწიფოსთან სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების გაფორმების

ინიციატორს შვეიცარიის შემთხვევის გარდა, როდესაც შვეიცარიამ პროაქტიულად მოითხოვა განმარტებითი სახის განხილვების ჩატარება. ფილიპინების მთავრობამ და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემამ პრიორიტეტი მიანიჭეს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების გაფორმებას, რათა მოხდეს საზღვარგარეთ მყოფი იმ მუშახელის რაოდენობის შემცირება, რომლებიც ვერ ექცევიან სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის დაცვის ქვეშ.

სოციალური უზრუნველყოფის თაობაზე შეთანხმების მოლაპარაკების პროცესი შეიცავს შემდეგ ელემენტებს:

1. ვიდრე ფილიპინები გადაწყვეტს ხელი მოაწეროს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებას დამქირავებლის სახელმწიფოსთან, შეთანხმების ინიციატორმა მაიმპლემენ-ტირებელმა სააგენტოებმა უნდა განსაზღვრონ რამდენად არის მოცემული სახელმწიფო სათანადო სამიზნე სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების განხორციელებისათვის. თავდაპირველად, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა (SSS) სწავლობს განსახილველი ქვეყნის სოციალური უზრუნველყოფის თემაზე არსებულ კანონმდებლობას. მხედველობაში მიიღება საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის ხელთ არსებული სტატისტიკა, რათა მიიღონ გადაწყვეტილება, თუ რომელი ქვეყნების განხილვა მოხდება. კერძო სექტორსაც შეუძლია გარკვეული მონაცემების მიწოდება მოცემულ ქვეყანაში მიგრანტებისა და კონტრაქტით მომუშავე მუშახელის რაოდენობასთან და შემოთავაზებული სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების შესახებ მიგრანტების შეხედულებებთან დაკავშირებით. იმისათვის, რომ ქვეყანა საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის მიერ იქნეს განხილული სოციალური უზრუნველყოფის ხელშეკრულების მოლაპარაკებებისთვის, მას უნდა ჰყავდეს მინიმუმ 3000 ფილიპინელი მუშახელი (OFW). საგარეო საქმეთა დეპარტამენტი მიგრანტების სოციალური უზრუნველყოფის საჭიროებებს აანალიზებს არაფორმალური კონსულტაციების მეშვეობით.
2. საგარეო საქმეთა დეპარტამენტი ამოწმებს მიგრანტი მუშახელის მიმართ თანასწორი მიდგომის შესახებ შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციების ქვეყნის მიერ რატიფიცირების საკითხს. ფილიპინების მთავრობას შეუძლია შეახსენოს დასაქმების ქვეყანას, რომ სოციალური უზრუნველყოფის

შეთანხმების მოლაპარაკების პროცესი ათანაბრებს მისი სოციალური უზრუნველყოფის პოლიტიკას შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის იმ კონვენციებთან, რომელთაც მათ ხელი მოაწერეს. ქვეყნების ჩამონათვალი, რომლებსაც ხელი აქვთ მოწერილი ზემოთ ხსენებულ კონვენციებზე, შესაძლოა, გამოყენებულ იქნეს იმის განსასაზღვრად, თუ რომელ ქვეყნებთან შეიძლება დაიწყოს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები.

3. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა (SSS) სწავლობს დასაქმების ქვეყნის კანონმდებლობას სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ, რათა განსაზღვროს, რამდენად არის შესაძლებელი მისი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემასთან კოორდინირება. როცა ორივე სისტემა აღმოჩნდება შეთავსებადი, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა (SSS) მიმართავს საგარეო საქმეთა დეპარტამენტს, რომ მან მისცეს მითითება დამქირავებლის ქვეყანაში მდებარე ფილიპინების საელჩოს, დამსაქმებლის ქვეყანასთან გამართოს ოფიციალური კომუნიკაცია სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების დადების თაობაზე ფილიპინების მთავრობის სურვილის შესახებ. ზოგიერთ შემთხვევაში მიგრანტი მუშახელი აკეთებს შემოთავაზებას სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დაწყებასთან დაკავშირებით. დანიასა და საბერძნეთში მცხოვრებმა მიგრანტმა ფილიპინელებმა ფილიპინების მთავრობას თხოვნით მიმართეს, მთავრობას მათ დამსაქმებელ ქვეყნებთან დაეწყო სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების სამუშაო ვერსია საბერძნეთთან ამჟამად მოლაპარაკების პროცესშია.

4. დასაქმების ქვეყნის დადებითი რეაქციის შემთხვევაში, იმართება წინასწარი განხილვები, სადაც ორივე ქვეყანა ცვლის ინფორმაციას თავიანთ სოციალური უზრუნველყოფის პროგრამებთან დაკავშირებით. მონაწილე მხარეებიდან ერთ-ერთის მიერ ამის საფუძველზე მზადდება შეთანხმების პირველი ვერსია, რომელიც წარმოადგენს საწყის წერტილს შემდგომი მოლაპარაკებებისთვის.

5. ფილიპინებში, შეთანხმების სამუშაო ვერსია იგზავნება სოციალური უზრუნველყოფის სისტემას (SSS), რომელიც შემდგომ გზავნის მას საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის შესაბამის

გეოგრაფიულ ოფისში. გეოგრაფიული ოფისი განიხილავს პოლიტიკის შედეგებს და გადაწყვეტს, რამდენად მომგებიანია ფილიპინებისთვის შეთანხმებაზე ხელის მოწერა. როგორც კი მიიღება სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაზე ხელმოწერის გადაწყვეტილება, საგარეო საქმეთა დეპარტამენტი იწყებს სააგენტოთა შორის კონსულტაციებს ხელშეკრულების სამუშაო ვერსიებთან დაკავშირებით. ხდება მოწვევა სამთავრობო ორგანოების და ოფისების, იურიდიული სამსახურებისა და საზღვარგარეთ დასაქმების ფილიპინური ადმინისტრაციის ჩათვლით, რათა მათ გამოთქვან შეფასებები და რეკომენდაციები. იურიდიული სამსახურების როლი მოცემულ პროცესში არის იმის უზრუნველყოფა, რომ შეთანხმება შესაბამისობაში იყოს, როგორც ადგილობრივ და საერთაშორისო კანონმდებლობასთან, ასევე, ფილიპინების მიერ ხელმოწერილ და რატიფიცირებულ საერთაშორისო შეთანხმებებთან. მას შემდეგ, რაც იურიდიული სამსახური მოიწონებს შეთანხმებას, გეოგრაფიული ოფისი მას გზავნის საზღვარგარეთ უცხოელ წარმომადგენლებთან, რათა მათ დაიწყონ შეთანხმების თაობაზე ფორმალური მოლაპარაკებები.

6. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების ორმხრივი შეთანხმებები ხორციელდება ორივე ქვეყნის მაიმპლემენტირებელი სააგენტოების სამთავრობო წარმომადგენლების ტექნიკური საბჭოს მიერ. ფილიპინებისთვის მთავარი მაიმპლემენტირებელი სააგენტოებია სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა (SSS) და სახელმწიფო სამსახურის სადაზღვევო სისტემა (GSIS).

7. მოლაპარაკებების დასრულებისთანავე მზადდება შეთანხმების საბოლოო ვერსია და მოეწერება ხელი. შეთანხმების ხელმოწერის მანდატის მქონე კომპეტენტურ ორგანოს, როგორც წესი, წარმოადგენს „სახელმწიფოს მეთაური, მთავრობის მეთაური ან საგარეო საქმეთა მინისტრი“. შემდგომ შეთანხმება შედის ორივე ქვეყნის მიერ სამართლებრივი მოთხოვნების შესაბამისობაში მოყვანის პროცესში, რათა ის შევიდეს ძალაში. ფილიპინებში შეთანხმების რატიფიცირებას, პირველ რიგში, პრეზიდენტი ახდენს. შემდეგ კი იგი ეგზავნება სენატს თანმდევი რატიფიცირებისთვის. როცა ეს პროცესები სრულდება, რატიფიცირების ინსტრუმენტები გაიცვლება და შეთანხმება შედის ძალაში მასშივე მითითებული თარიღიდან.

სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების სამართლებრივი იმპლემენტაციის ჩარჩოები მოცემულია დამხმარე ინსტრუმენტში, რომელიც ცნობილია, როგორც ადმინისტრაციული შეთანხმება. ადმინისტრაციული შეთანხმებები არის იურიდიული კონტრაქტები სოციალური უზრუნველყოფის ორგანოებსა და სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების იმპლემენტაციასა და შენარჩუნებაში ჩართულ ინსტიტუტებს შორის. ადმინისტრაციული შეთანხმებები, ასევე, იძლევა იმის მონახაზს, თუ როგორ იმუშავებენ ეს სააგენტოები ერთად სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებისა და მასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის იმპლემენტაციისთვის. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული შეთანხმება განსაზღვრავს შუამავალ ორგანოებს, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან თითოეული ქვეყნისთვის შეთანხმების იმპლემენტაციაზე. ფილიპინებისთვის განსაზღვრული შუამავალი ორგანო ყველა სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებისთვის არის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის (SSS) საერთაშორისო საკითხებისა და მიმართულების გაფართოების განყოფილება, რომელიც ვალდებულია, თავის უცხოელ კოლეგასთან ერთად გაუწიოს მონიტორინგი განხილულ საჩივრებსა და გაცემულ სარგებელს.

6. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების შემუშავების, მოლაპარაკების, იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის გამოწვევები

სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის ხელმისაწვდომობის განსხვავებული კრიტერიუმები

სოციალური უზრუნველყოფის სისტემების განსხვავება მთავარი ბარიერია სოციალური უზრუნველყოფის ხელშეკრულებების მოლაპარაკებებისთვის. ფილიპინებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში (SSS) შენატანების მიხედვით გაიცემა პენსია პირზე, რომლის ასაკიც 60 წელს აღემატება და დაგროვილი აქვს საწევრო შენატანები მინიმუმ 120 თვის განმავლობაში. ბელგიის კრიტერიუმები პენსიისათვის მოითხოვს მამაკაცებისგან შენატანებს 45 წლის ასაკამდე და ქალებისგან - 44 წლის ასაკამდე. საპენსიო კრიტერიუმების განსხვავება გენდერულ საფუძველზე შეინიშნება შვეიცარიაშიც, სადაც უწყვეტი წლიური შენატანი მოეთხოვებათ 21-დან 65 წლამდე მამაკაცებს და 64 წლამდე ასაკის ქალებს. საფრანგეთში საპენსიო სარგებლის მისაღები კრიტერიუმი არის 160 კვარტლის ან 12,5 წლის განმავლობაში გაკეთებული შენატანები სქესის მიუხედავად.

ზოგიერთ ქვეყანაში არ არის აღიარებული ან პრიორიტეტად მიჩნეული მიგრანტი მუშახელის უფლებები სოციალურ უზრუნველყოფაზე. ფილიპინების მთავრობის გამოცდილება აჩვენებს, რომ წარმოშობის სახელმწიფოებს უჭირთ სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებასთან დაკავშირებით თანამშრომლობა, რადგან მიგრანტების ნაკადი არ არის ორმხრივი. ასევე, ფილიპინებისთვის რთულია სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დაწყება ქვეყანასთან, რომელსაც არ გააჩნიათ სრულყოფილი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა საკუთარი მუშახელისთვის ან არ აღიარებენ მიგრანტ მუშახელზე სოციალური უზრუნველყოფის გავრცელების მნიშვნელობას. თუ დასაქმების ქვეყანას არ მოუწერია ხელი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის რომელიმე კონვენციაზე, მისი ეროვნული საკანონმდებლო ჩარჩოები მიგრანტი მუშახელის უფლებების დაცვასთან დაკავშირებით შეიძლება იყოს არაადეკვატური, განუვითარებელი ან მიგრანტების უფლებების შემლახავი. როცა ქვეყანას ხელი აქვს მოწერილი შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის კონვენციებზე, რომლებიც უზრუნველყოფს

მიგრანტი მუშახელისადმი თანასწორ მიდგომას, ინიციატორ ორგანოს საშუალება აქვს აღნიშნული კონვენციების გამოყენებით მოახდინოს პოლიტიკური ზეწოლა მოცემული ქვეყნის მთავრობაზე, რათა მან დაიცვას ეს კონვენციები და ფორმალურად გაავრცელოს სოციალური უზრუნველყოფა ფილიპინელ მიგრანტ მუშახელზე.

დასაქმების ქვეყნები რამდენიმე სახის სარგებელს ხედავენ სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების დანერგვაში იმ ხარჯებთან შედარებით, რასაც ეს პროცესი გამოიწვევს. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების განხორციელებაში წარმატება დიდად არის დამოკიდებული დასაქმების ქვეყნის კეთილგანწყობასა და გადაწყვეტილებაზე, დაიცვას მიგრანტების უფლებები. მიგრანტ მუშახელზე სოციალური უზრუნველყოფის გავრცელების მიზნით, ფილიპინებმა შუა აზიაში დააარსა უცხოური ოფისები, რათა მათ მოიცვან ფილიპინელი მიგრანტი მუშახელი ფილიპინების სოციალური უზრუნველყოფის კანონმდებლობის ფარგლებში. უფრო მეტიც, სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტისა და საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის დახმარებით მუშაობს ფილიპინელი მუშახელის სოციალურ უზრუნველყოფაში ნებაყოფლობითი ჩართვის სისტემატიზებაზე. ფილიპინელებს, რომლებიც შერჩეული და დასაქმებული არიან ლეგალურად, შეუძლიათ ყოველთვიური გადარიცხვები განახორციელონ უცხოურ ბანკებში ან ფულადი გზავნილების ცენტრებში, რომლებიც მუშახელს აძლევენ სარგებელს და ნებაყოფლობითი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის წევრობას. თუმცა, ეს მომსახურება ხელმისაწვდომია მხოლოდ სათანადო დოკუმენტაციის მქონე ფილიპინელი მუშახელისთვის და გამორიცხავს შესაბამისი დოკუმენტების არმქონე მიგრანტებს.

სხვა ქვეყნებში აღიარებულია მიგრანტი მუშახელის უფლებები, მაგრამ ეს შემოიფარგლება მხოლოდ გამოცდილი მუშახელით. ამგვარად, ნაკლებად გამოცდილ მუშახელს (რომელთა დიდი ნაწილი ქალები არიან) ტოვებს საკუთარი თავის ამარა. ჰონგკონგის გამოკლებით, დასაქმების ბევრი ქვეყანა, როგორიცაა: სინგაპური, არაბეთის გაერთიანებული საემირო, საუდის არაბეთი და მალაიზია, არ აღიარებენ ადგილობრივ სამუშაოებს, როგორც მათი შრომის და სოციალური კანონმდებლობის ფარგლებში მუშაობას. ეს ხარვეზი ხაზს უსვამს ნაკლებად გამოცდილი მუშახელის მიგრანტების კატეგორიის დაცვის ნაკლებობას.

სოციალური უზრუნველყოფის შეზღუდული სარგებელი

ფილიპინების არსებული სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებებისთვის თვალის გადავლებით აშკარა ხდება გარანტირებული სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის ადეკვატურობის თვალსაზრისით არსებული განსხვავებები და მიგრანტების გარკვეული ჯგუფების შეზღუდვა ამგვარი სარგებლის ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების უმეტესობა შეესაბამებოდა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ დადგენილ მითითებებს და პასუხობდა სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მინიმალურ სტანდარტებს: თანასწორი მიდგომა, საზღვარგარეთ სარგებლის უზრუნველყოფა, გამოსაყენებელი კანონმდებლობის განსაზღვრა, ხელშეკრულების იმპლემენტაციის სტადიაზე უფლებების შენარჩუნება და ადმინისტრაციული მხარდაჭერა. გამონაკლისია ჰოლანდიის მთავრობასთან გაფორმებული სოციალური უზრუნველყოფის აღმასრულებელი ხელშეკრულება, რომელშიც მოცემულია ადმინისტრაციული თანამშრომლობისა და მხარდაჭერისთვის მითითებების მონახაზი დოკუმენტების რატიფიცირებაში, ფილიპინებში მცხოვრები ჰოლანდიელი პენსიონერების და ჰოლანდიაში მყოფი სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის (SSS) პენსიონერების მონიტორინგსა და გადამოწმებაში, მაგრამ ვერ პასუხობს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მინიმალურ სტანდარტებს. მეორე გამონაკლისია ისრაელთან არსებული შეთანხმების სამუშაო ვერსია, რომელიც შემოიფარგლება ჰოსპიტალიზაციით, დედობასთან დაკავშირებული და საოჯახო სარგებლით და მუშაობის პროცესში მიღებული დაზიანებების დაზღვევით.

მეზღვაურთა, თვითდასაქმებულთა და დოკუმენტების გარეშე მომუშავე მიგრანტების გამორიცხვა

სოციალური უზრუნველყოფის ზოგიერთი შეთანხმება არაფერს ამბობს მიგრანტების კონკრეტულ ჯგუფებზე, როგორებიც არიან მეზღვაურები, თვითდასაქმებული და დოკუმენტების გარეშე მომუშავე მიგრანტები. ავსტრიასთან, ჰოლანდიასთან და გაერთიანებულ სამეფოსთან გაფორმებული სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება არ ითვალისწინებს მეზღვაურებთან დაკავშირებულ პუნქტებს, მაშინ, როცა შეთანხმებები ავსტრიასთან,

ბელგიასთან, საფრანგეთთან და ჰოლანდიასთან არ შეიცავს პუნქტებს თვითდასაქმებული მიგრანტების უფლებების დასაცავად. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების გამოყენების საკითხი შეზღუდულია ისეთი მიგრანტი მუშახელით, რომელთა კატეგორიზება ხდება, როგორც „დოკუმენტირებულების". დოკუმენტების არმქონე მუშახელი გამორიცხულია ფილიპინების მიერ დამსაქმებელ ქვეყანასთან გაფორმებული სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებით გარანტირებული უფლებების და სარგებლის მოთხოვნისგან. თუმცა დოკუმენტების არმქონე მიგრანტი მუშახელი ყველაზე მოწყვლადია და ყველაზე მეტად საჭიროებს დახმარებას მიგრანტი მუშახელის ჯგუფებს შორის. სწორედ ამიტომ გაერთიანებული ერების კონვენცია ყველა მიგრანტი მუშახელის და მათი ოჯახის უფლებების შესახებ ავალდებულებს ხელშეკრულების მონაწილეებს უზრუნველყონ მუშახელის უფლებები მიუხედავად მათი იმიგრაციის სტატუსისა. თუმცა, დასაქმების ქვეყნები ინარჩუნებენ თავის იმიგრაციის კანონმდებლობას და ამტკიცებენ, რომ რეგულირება არის აუცილებელი პირობა დოკუმენტების არმქონე მიგრანტი მუშახელის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში ჩასართავად.

სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით გენდერული საკითხების გაუთვალისწინებლობა

გლობალური ეკონომიკისა და მდედრობითი სქესის მიგრანტ მუშახელზე შრომითი ბაზრების მოთხოვნის გაზრდასთან ერთად იზრდება პირობები ცუდად მოპყრობის, სექსუალური ძალადობის და ექსპლუატაციისთვის. შრომითი მიგრაციის პროცესში ჩართული ქალები ტოვებენ თავიანთ ქვეყნებს, სახლებს, შვილებს და შედეგად წყდებიან თავიანთ ტრადიციულ გენდერულ როლს. მიგრანტი ქალები, ასევე, შორდებიან მათი ოჯახების, სოციალური ქსელების და მათი წარმოშობის ქვეყნების მიერ უზრუნველყოფილ სამართლებრივ დაცვას. შრომითი მიგრაციის ფემინიზაცია აუცილებელს ხდის გენდერულ ანალიზს, რაც მოიცავს როგორც შრომით მიგრაციაში ჩართული ქალების განსხვავებულ გამოცდილებას და სპეციფიკურ საჭიროებებს, ისე გენდერული თანასწორობის წამახალისებელი კონკრეტული პირობების ჩადებას სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებებში. მიგრანტი ქალების სპეციალური საჭიროებები რჩება შეუსწავლელი და მოუგვარებელი არსებული სოციალური

უზრუნველყოფის შეთანხმებების ფარგლებში, ფილიპინების სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ნებაყოფლობითი წევრობის ჩათვლით. სოციალური უზრუნველყოფის ყველა განხილული შეთანხმება გვერდს უვლის მიგრანტი ქალებისთვის დამახასიათებელ სოციალური უსაფრთხოების განსაკუთრებულ საკითხებს, როგორიცაა მათი სუსტი უნარი, დააგროვონ საკმარისი ოდენობის საპენსიო ფონდი. მიგრანტი მუშახელი ქალების დიდ ნაწილს დაგროვების სუსტი უნარისა და დაბალი შემოსავლების გამო, რადგან ისინი ნაკლებად გამოცდილები არიან, ესაჭიროება ხანდაზმულობის, შეზღუდული შესაძლებლობების, დედობის და გადაუდებელი სოციალური უზრუნველყოფის სარგებელი. არსებობს დიდი ხარვეზი ფილიპინელ მამაკაც და ფილიპინელ ქალ მიგრანტ მუშახელს შორის ხელფასის თვალსაზრისით. აქედან გამომდინარეობს პროპაგანდა მიგრანტი ადგილობრივი მუშახელის დასაქმების ქვეყნების მინიმალური სახელფასო კანონმდებლობის ფარგლებში განხილვასთან დაკავშირებით.

სოციალური უზრუნველყოფის თემაზე დაბალი ცნობადობა მიგრანტ მუშახელში

მიგრანტი მუშახელის შეზღუდული ცოდნა სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ ასუსტებს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების პროპაგანდისა და მათი გამოყენების შესაძლო მხარდაჭერას. ფილიპინებში სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა ფარავს სამუშაო ძალის მხოლოდ 28 პროცენტს, რაც იმაზე მიუთითებს, რომ სოციალური უზრუნველყოფის წევრობის გამოცდილება საზღვარგარეთ მუშაობამდეც დაბალი იყო ფილიპინელ მუშახელს შორის. ფილიპინელი მუშახელისთვის შექმნილი ნებაყოფლობითი წევრობის პროგრამის მიუხედავად, წევრების მიღება ძალიან ნელა მიმდინარეობდა და 2006 წელს აღმოჩნდა, რომ დაახლოებით 3.4-3.9 მილიონი ფილიპინელი მიგრანტი მუშახელი ჯერ კიდევ არ იყო ფილიპინების ჯანმრთელობის ან სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მონაწილე. აღნიშნული ორგანოების მიერ ჩატარებულმა საინფორმაციო კამპანიებმა კიდევ უნდა გამოიღონ სასურველი შედეგი. ცოდნის დაბალი დონე გავლენას ახდენს აღნიშნული მექანიზმის მოთხოვნასა და მის გამოყენებაზე მაშინაც კი, როცა ისინი უფრო ხელმისაწვდომი ხდება სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებით.

სარგებლების არათანაბარი გამოყენება

სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მეშვეობით შრომის მიმღები ქვეყნის მიერ გაცემული სარგებლების აბსოლუტური რაოდენობის თვალსაზრისით კანადასთან გაფორმებული შეთანხმება ყველაზე წარმატებულია. სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის მიხედვით გაცემული სარგებლების რაოდენობა (3650) ამავე პერიოდში ცხადყოფს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შუამავალი სააგენტოების მეშვეობით განაცხადების შევსების ეფექტურ და ხელმისაწვდომ სისტემას.

შეთანხმებების შემთხვევაში, სადაც განხილული განაცხადების რაოდენობა უმნიშვნელოა, როგორიცაა: ბელგია, საფრანგეთი და შვეიცარია, მოცემული სტატისტიკა სწორად ასახავს მოცემულ რეგიონებში კვალიფიცირებული ფილიპინელი მიგრანტების დაბალ კონცენტრაციას. ეს სტატისტიკა, ასევე, მიუთითებს ამ ქვეყნებში სარგებლის გამოყენების უფრო შეზღუდულ დაშვებადობას და უფლებას. ბელგიის შემთხვევაში პენსიის მიღებაზე დაშვებადობა და უფლების მიღება მოითხოვს 45 და 44 წლიან შენატანებს მამაკაცების და ქალების მიერ, შესაბამისად, რათა მოხდეს პენსიისთვის კვალიფიცირება. საფრანგეთისთვის საპენსიო სარგებლებისთვის საკვალიფიკაციო პერიოდს შეადგენს შენატანების 160 კვარტალი ან 12.5 წელი. შვეიცარიისთვის ის მოითხოვს უწყვეტ წლიურ შენატანებს 21 წლის ასაკიდან 65 და 64 წლამდე, მამაკაცებისა და ქალებისათვის, შესაბამისად.

სარგებლის გამოყენებასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის და სპეციალური მონაცემების ნაკლებობა

საჭიროა პერიოდულად მიგრანტი მუშახელის მიერ სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის გამოყენების ანალიზი, სადაც მოცემული იქნება მიგრანტის პროფესია, შემოსავალი, სქესი, დანიშნულების ქვეყანა და სხვა სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორები.

სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მოლაპარაკებებში დაინტერესებული მხარის მონაწილეობისთვის გასაგები სახელმძღვანელოს და მექანიზმის არარსებობა

აღინიშნა ფილიპინების მთავრობის მცდელობა კონსულტაციებში ჩართულიყვნენ მიგრანტი ჯგუფები და სამოქალაქო საზოგადოების

ორგანიზაციები. დაინტერესებული მხარის მონაწილეობა არის გადამწყვეტი იმის დასამტკიცებლად, რომ სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება მიზანშეწონილია მიგრანტების საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად და მიგრანტების მხარდაჭერის გარეშე სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება წარმატებით ვერ დაინერგება. მაგალითად, სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება, რომელიც შეთანხმდა სამხრეთ კორეასთან, წააწყდა წინააღმდეგობას ფილიპინელი მიგრანტების მხრიდან, რომლებიც აცხადებდნენ, რომ მათთან არ ჩატარებულა კონსულტაციები შეთანხმებაზე, რომელიც უარყოფითად იმოქმედებდა მათ მოთხოვნაზე სამხრეთ კორეის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში გათვალისწინებულ ერთჯერად საპენსიო სარგებელზე. 2008 წლის სექტემბერში ფილიპინელების დასაქმების ნებართვის სისტემის (EPS) მუშათა ასოციაციამ და სამხრეთ კორეაში არსებულმა სხვა ფილიპინურმა ორგანიზაციებმა წამოიწყეს ხელმოწერების კამპანია და გაგზავნეს პეტიციის წერილი ფილიპინელ სენატორებთან, სადაც ითხოვდნენ სამხრეთ კორეასთან სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების რატიფიკაციის გადადებას. მიგრანტმა მუშახელმა გამოთქვა სურვილი, დარჩენილიყო კორეული საპენსიო სისტემის ფარგლებში და სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების პირობა სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის სავალდებულო წევრობაზე ჩათვალა მათი უფლებების დამაკნინებლად. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების რატიფიცირება ჯერ კიდევ არ მომხდარა მიგრანტი მუშახელის მხრიდან გამოჩენილი წინააღმდეგობის გამო.

სახელმწიფო სტრუქტურებში კადრების ნაკლებობა

საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის (DFA) შესაძლებლობები შეზღუდულია მისი ფუნქციების განხორციელებისას. მას მხოლოდ ერთი თანამშრომელი ჰყავს საზღვარგარეთ მყოფ ყოველ 60000 მიგრანტზე. საგარეო საქმეთა დეპარტამენტის იურიდიულ სამსახურს, რომელსაც გადამწყვეტი როლი აქვს შეთანხმების მოლაპარაკების პროცესში, ჰყავს სრული განაკვეთით მომუშავე თანამშრომლების ძალიან შეზღუდული რაოდენობა. ამჟამად ფილიპინების მთავრობამ დაამტკიცა დამატებითი 500 თანამშრომლის შტატი საგარეო საქმეთა დეპარტამენტში, თუმცა ასეთი ცვლილება ნაწილობრივ პასუხობს არსებულ საჭიროებებს.

ხანგრძლივი პროცესი

სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებასთან დაკავშირებული სხვა პრობლემა არის დრო, რომელიც საჭიროა მოლაპარაკებების ინიცირების მომენტიდან მის განხორციელებამდე. ამ პროცესის დასრულებისთვის საჭირო მინიმალური დრო არის წელიწადნახევარი. ხშირად ბევრად მეტი დრო არის საჭირო, განსაკუთრებით კი მაშინ, როცა ჩართული ქვეყნებიდან რომელიმეს მინიმალური გამოცდილება აქვს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მოლაპარაკებებში, რადგან ქვეყნის მიერ შეთანხმებული პირველი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება წარმოადგენს პრეცედენტს შემდგომი შეთანხმებებისთვის. 2004 წელს მოხდა სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების მოლაპარაკებებზე განხილვების ინიცირება კვიპროსთან, დანიასთან, გერმანიასთან, საბერძნეთთან, ისრაელთან, იტალიასთან, ლიბიასთან, შეერთებულ შტატებსა და შვედეთთან. 6 წლის შემდეგ არც ერთ ზემოთ ხსენებულ მოლაპარაკებას არ მოჰყოლია სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მოლაპარაკების პროცესი ყოველთვის დადებითი შედეგით არ მთავრდება. მაგალითად, ფილიპინებმა და იტალიამ მოლაპარაკება 20 წელზე მეტი ხნის წინ დაიწყეს, მაგრამ იტალიის მთავრობამ რამდენიმე მიზეზის გამო შეწყვიტა პროცესი. პოლიტიკური, სამართლებრივი და ფინანსური მხარდაჭერა, რომელიც არსებობდა მოლაპარაკებების დასაწყისში, გაქრა წლების განმავლობაში. გლობალური ეკონომიკური კრიზისის გამო იტალიის მთავრობა დაფიქრდა, თუ რამდენად მოახერხებდა საპენსიო სარგებლის გადახდას ფილიპინელი მიგრანტი მუშების დიდი რაოდენობისთვის. იტალიის მიგრანტი მუშახელი შედგება სხვადასხვა ქვეყნიდან წამოსული მიგრანტი მუშახელისგან და მათი ერთი ჯგუფისთვის სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის მინიჭება შესაძლოა გამხდარიყო სხვა ჯგუფების მიერ იგივეს მოთხოვნის საფუძველი, რისი შესრულებისთვის იტალიის მთავრობა მზად არ არის. გარდა ამისა, იტალიელმა დამსაქმებლებმა იცოდნენ, რომ ფილიპინები არ არის ერთადერთი წარმოშობის ქვეყანა და მათ ყოველთვის შეეძლოთ ეპოვნათ მიგრანტები სხვა ქვეყნებიდან, ვინც მზად იქნებოდა სამუშაოდ ყოველგვარი სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის გარეშე.

7. რეკომენდაციები

მოხდეს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების მიღება, რომლებიც შეიცავს შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის დებულებებს

ეს დებულებებია (1) თანასწორი მიდგომა, რაც მიგრანტებს საშუალებას აძლევს ხელი მიუწვდებოდეთ ადგილობრივებისთვის განკუთვნილ ტოლფას სარგებელზე; (2) სარგებლის საზღვარგარეთ უზრუნველყოფა, რაც შესაძლებელს ხდის სარგებლის გადახდა მოხდეს მუშახელის საცხოვრებელი ქვეყნისთვის; (3) გამოსაყენებელი კანონმდებლობის განსაზღვრა, რომელიც მოიცავს წესებს და რომელიც განსაზღვრავს თუ რომელი ქვეყნის სისტემა მიესადაგება მიგრანტ მუშახელს; (4) ხელშეკრულების დანერგვის დროს უფლებების შენარჩუნება, რაც საშუალებას იძლევა, წევრობის პერიოდები ორივე ქვეყანაში იქნეს კომბინირებული, რათა განისაზღვროს სარგებლისთვის დაშვებადობა; და (5) ადმინისტრაციული დახმარება, პირობა, რომელიც უზრუნველყოფს შუამავალი ორგანოების კოორდინაციას განხილული მუშახელის დახმარების გაფართოებისა და შეთანხმების პირობების იმპლემენტაციისთვის.

სოციალური უზრუნველყოფის რეგიონული სტანდარტების მიღება მიგრანტებისთვის

შეიქმნას რეგიონისთვის სპეციფიკური პირობების მოდელი სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებებისთვის, რომელსაც სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ერების ასოციაციის (ASEAN) რეგიონის ქვეყნები გამოიყენებენ, როგორც ჩარჩოს თავიანთი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების შედგენის დროს, როგორც რეგიონულ, ასევე, გლობალურ დონეზე.

ევროპის საბჭოს მიერ შექმნილი პირობების მოდელი შეიძლება იყოს ერთ-ერთი მიზეზი იმისა, თუ რატომ აქვს ფილიპინებს გაფორმებული ბევრი შეთანხმება ევროპის ქვეყნებთან და რატომაც შეიცავს ეს შეთანხმებები შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ რეკომენდებულ ამოცანებს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებებისთვის. უკვე არსებობს სოციალური უზრუნველყოფისთვის დებულებების რამდენიმე

მოდელი, როგორიცაა შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ შექმნილი მოდელები. თუმცა რეგიონისთვის სპეციფიკური პირობების მოდელის შექმნას ექნებოდა რამდენიმე უპირატესობა, როგორც ეს მოცემულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის 2008 წლის ანგარიშში, სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ერების ასოციაციის (ASEAN) სოციალური უზრუნველყოფის განვითარების შესახებ, სახელწოდებით: „სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების მეშვეობით სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ერების ასოციაციის მიგრანტი მუშახელის სოციალური დაცვის გაძლიერება“. რეგიონისთვის სპეციფიკური მოდელის შექმნა შესაძლებელს გახდიდა ხელშეკრულებაში გათვალისწინებული ყოფილიყო სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ერების ასოციაციის საზოგადოებისთვის რელევანტური საკითხები, რეგიონში წახალისებული ყოფილიყო სტრუქტურულად მსგავსი შეთანხმებების მომზადება და თავად ეს აქტივობა რეგიონის სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში მომუშავეებს მისცემდა პრაქტიკულ ცოდნას სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების მომზადების სპეციფიკასთან დაკავშირებით.

სოციალური უსაფრთხოების დებულებები ჩაერთოს ორმხრივ შრომით შეთანხმებებში

იმ შემთხვევაში, თუ შესაძლებელია სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაზე მოლაპარაკებები, უნდა მოხდეს სოციალური უზრუნველყოფის დებულებების ჩართვა ორმხრივ შრომით შეთანხმებებში. ეს შესაძლოა მიმზიდველი იყოს დასაქმების ისეთი ქვეყნისთვის, რომელიც ყოყმანობს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებაში გათვალისწინებული ყველა დებულების შესრულებასთან დაკავშირებით. ორმხრივ შრომით შეთანხმებებში შესაძლოა გათვალისწინებული იყოს დებულებები კონტრაქტით მომუშავე მუშახელთან და მეზღვაურებთან დაკავშირებით, რათა მოხდეს მათი გათვალისწინება წარმოშობის ქვეყნის ან სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის ფარგლებში და ამგვარად მიეცეს ამ მუშახელს საშუალება დააგროვონ გასათვალისწინებელი სტაჟი სარგებლის მისაღებად. ყატარი არის მაგალითი ქვეყნისა, რომელიც ახლახან დათანხმდა ორმხრივ შრომით შეთანხმებას, რომელიც შეიცავს სოციალური უზრუნველყოფის სარგებელს მიგრანტი მუშახელისთვის. 2008 წლის შეთანხმება სახელწოდებით „ფილიპინების რესპუბლიკის მთავრობასა და ყატარის სახელმწიფოს

მთავრობას შორის გაფორმებული ხელშეკრულების დამატებითი პროტოკოლი“ ცვლის თავდაპირველ შეთანხმებას, რომელიც გაფორმდა 1997 წლის მარტში. დამატებითი პროტოკოლი შეიცავს კონტრაქტის მოდელს, რომელიც ითვალისწინებს „სამედიცინო მომსახურებასა და სოციალურ კეთილდღეობას“, რომელიც აზუსტებს დამსაქმებლის ვალდებულებას უზრუნველყოს სამედიცინო მომსახურება და კომპენსაცია სამუშაოსთან დაკავშირებული შემთხვევების დროს. ამ შეთანხმებას შესაძლოა მომავალში სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მოლაპარაკებები მოჰყვეს.

მოხდეს უფრო მკვეთრი გენდერული ანალიზი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მომზადების და მისი გავლენის მონიტორინგის დროს

მოხდეს გენდერული თანასწორობის წახალისება, სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებებში გენდერული ანალიზის შედეგად გამოვლენილ, ქალთა განსაკუთრებულ საჭიროებებზე რეაგირების გზით. სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების შეფასების და მონიტორინგის დროს სავალდებულოა სქესის მიხედვით დეტალიზებული მონაცემების შეგროვებისა და ანალიზის მექანიზმების შემუშავება.

მოხდეს სოციალური უზრუნველყოფის წახალისება დოკუმენტების არმქონე მიგრანტებისთვის

უნდა მოხდეს მიგრანტების სოციალური უზრუნველყოფის წახალისება, მიუხედავად მათი იმიგრაციის სტატუსისა. ფილიპინების მთავრობას შევახსენებთ, რომ უნდა გამოიჩინოს სათანადო ყურადღება დოკუმენტების არმქონე მუშახელის და მათი ოჯახებისთვის სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების პირობებზე მოლაპარაკების დროს.

უზრუნველყოფილ იქნეს დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების პროცესში

მიგრანტ მუშახელს უნდა შეეძლოს შეთანხმების თაობაზე მოლაპარაკებებისა და მონიტორინგის პროცესში მონაწილეობა.

სამთავრობო სააგენტოს თანამშრომლობა კერძო სექტორთან, სამოქალაქო საზოგადოებასთან და დაინტერესებული მხარეების ჯგუფებთან ძალიან მნიშვნელოვანია. საგარეო საქმეთა დეპარტამენტისთვის ძალიან გამოსადეგი იქნებოდა სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების პროცესში დაინტერესებული ჯგუფების მონაწილეობის სახელმძღვანელოს შექმნა გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების პრინციპებზე დაყრდნობით. უნდა მოხდეს მექანიზმების შექმნა ან გადაფასება, რაც მიგრანტ მუშახელს და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს სრულად ჩართვის საშუალებას მისცემს.

გააძლიეროს ინფორმაციული ღონისძიებები სოციალური უზრუნველყოფის თემაზე

სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლების შესახებ მცირე ცოდნისა და მათი არასათანადოდ დაფასების საკითხი შესაძლოა მოგვარდეს საინფორმაციო-საგანმანათლებლო ნაკადებით, რომელიც მიზნად ისახავს სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში მიგრანტი მუშახელის ნებაყოფლობითი წევრობის გაზრდას. ამავე დროს, მიგრანტ მუშახელს უნდა მიეცეს გასაგები ინსტრუქცია იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ უნდა გამოიყენოს სოციალური უზრუნველყოფის სარგებლის განაცხადები. როცა ქვეყნებს შორის არსებობს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებები, ფილიპინელ მუშახელს გამგზავრებამდე საორიენტაციო სემინარზე უნდა მიეწოდოს ინფორმაცია იმაზე, თუ როგორ შეუძლიათ ამ სარგებლების მოთხოვნა.

მოხდეს საზოგადოების განათლება დასაქმების ქვეყნებში მიგრანტების მიერ შეტანილ წვლილზე

იმისათვის, რომ მოპოვებულ იქნა დასაქმების ქვეყნისა და მისი მოქალაქეების მხარდაჭერა სოციალურ უზრუნველყოფაზე მიგრანტების უფლებებთან დაკავშირებით, ფილიპინების მთავრობამ, განსაკუთრებით მისი ადგილობრივი დიპლომატიური მისიების მეშვეობით, უნდა იზრუნოს ყველა შესაძლო შემთხვევაში მასპინძელ ქვეყანაში ფილიპინელი მუშახელის როლის გაზრდაზე. საინფორმაციო კამპანიამ მიგრანტი მუშახელის მნიშვნელობასთან დაკავშირებით შესაძლოა ჩამოაყალიბოს დადებითი საზოგადოებრივი აზრი მიგრანტებზე და შესაბამის მთავრობაზე,

რაც ამარტივებს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების ხელმოწერას.

გაიცეს მანდატი სააგენტოთაშორის მექანიზმზე, რათა მოხდეს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების მომზადებისა და იმპლემენტაციის მონიტორინგი

მიგრანტი მუშახელისთვის სათანადო მხარდაჭერის აღმოჩენისთვის მთავარი ბარიერი არის სამთავრობო დეპარტამენტებს და სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის სუსტი კომუნიკაცია. სხვადასხვა სააგენტოს წარმომადგენლებისგან შემდგარი კომიტეტის შექმნა ძალიან მნიშვნელოვანი იქნებოდა მიგრანტ მუშახელთან დაკავშირებული საკითხების მიზეზების აღმოფხვრის ხანგრძლივი სტრატეგიის შექმნისთვის.

ფილიპინელი მუშახელის საკონსულტაციო საბჭო, სააგენტოთაშორისი კომიტეტი, რომელიც დაარსდა 2004 წელს შრომისა და დასაქმების დეპარტამენტის მფარველობით, შედგება არასამთავრობო ორგანიზაციების და მდივნის რანგის სამთავრობო პირებისგან, რომლებიც ორ თვეში ერთხელ იკრიბებიან, რათა გააანალიზონ მიგრანტ მუშახელთან დაკავშირებული საკითხები. ეს სააგენტოთაშორისი მექანიზმი შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმების შესაქმნელად და მისი იმპლემენტაციის სამეთვალყურეოდ. საბჭოს ეფექტურობისთვის ბარიერს წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ მასზე დასწრება სავალდებულო არაა. სამთავრობო პირებმა შესაძლოა გადაწყვიტონ არ დაესწრონ მას ან გაგზავნონ მთავრობის უფრო დაბალი რანგის წარმომადგენლები, რომლებსაც ნაკლები ცოდნა ექნებათ მიგრანტ მუშახელთან დაკავშირებით ან არ ექნებათ გადაწყვეტილების მიღების უფლება. უნდა მოხდეს ფილიპინელ მუშახელთან დაკავშირებული საკონსულტაციო საბჭოს შეფასება, რათა დადგინდეს, რამდენად შეუძლია მას მთავრობის წარმომადგენლებსა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის მიგრანტი მუშების საკითხების განხილვისთვის პირობების შექმნა.

8. უნგრეთი

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში უნგრეთმა გააფორმა სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმება რამდენიმე ქვეყანასთან. ამათგან გარკვეული ნაწილის ჩანაცვლება მოხდა ევროპის კავშირის კოორდინაციის რეგულაციებით, რადგან 2004 წლის 1 მაისიდან უნგრეთი ევროპის კავშირის და ევროპის ეკონომიკური გაერთიანების წევრია. ამ დღიდან მოყოლებული სოციალური პოლიტიკისა და სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებები, რომლებიც უნგრეთს წარსულში ჰქონდა გაფორმებული წევრ ქვეყნებთან და იმ ქვეყნებთან, რომლებიც ევროპის კავშირს შეუერთდნენ უნგრეთთან ერთად (სპეციალური უნგრულ-გერმანული, უნგრულ-ჰოლანდიური, უნგრულ-ავსტრიული, უნგრულ-პოლონური, უნგრულ-ჩეხოსლოვაკიური ორმხრივი შეთანხმებები და სლოვაკეთთან დაკავშირებით უნგრულ-ჩეხოსლოვაკიური შეთანხმება) შეიცვალა გაერთიანების მაკოორდინირებელი რეგულაციებით.

ქვემოთ მოცემული შეთანხმებები ამ მომენტში უნგრეთთან მიმართებაში ძალაშია:

- კანადურ-უნგრული შეთანხმება სოციალურ უზრუნველყოფაზე (LXIX Act of 2003);
- ხორვატულ-უნგრული შეთანხმება სოციალურ უზრუნველყოფაზე (CXXV Act of 2005);
- ჰოლანდიურ-უნგრული შეთანხმება სოციალურ უზრუნველყოფაზე (VII Act of 2002);
- კვიბეკურ-უნგრული შეთანხმება სოციალურ უზრუნველყოფაზე (XVII Act of 2006);
- კორეულ-უნგრული შეთანხმება სოციალურ უზრუნველყოფაზე (LXXIX Act of 2006).

უნგრეთმა შეათანხმა სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებები, რათა განევითარებინა პროცესში ჩართული სხვა ქვეყნების სოციალური უზრუნველყოფის სააგენტოებს შორის თანამშრომლობა და უზრუნველეყო მიგრანტი მუშების და მათი ოჯახების წვლილისა და უფლებების ადეკვატური პორტაბელურობა. მიუხედავად ამისა, სოციალური უზრუნველყოფის ყველა ორმხრივი შეთანხმება არ მოიცავს ყველა სარგებელს, რის გამოც პორტაბელურობის ხარისხი

მერყეობს. შეთანხმებების უმეტესობა მოიხსენიებს ხანგრძლივ სარგებელს, როგორიცაა ხანდაზმულობის, უნარშეზღუდულობის, მარჩენალდაკარგულის და სხვა ყოველწლიური შემოსავლების სარგებელს. პირობები უზრუნველყოფს, რომ ორიდან რომელიმე ქვეყანაში განხორციელებული საპენსიო შენატანების პერიოდები ჯამდება და პენსიის მიღება შესაძლებელია ორიდან ნებისმიერ ქვეყანაში.

სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების დიდი ნაწილი შეიცავს ე.წ. დისკრიმინაციის აკრძალვის დებულებას. ეს ნიშნავს, რომ ხელშეკრულების ხელმომწერი ქვეყნების მოქალაქეები თანასწორნი არიან ორივე ქვეყანაში სოციალური კანონმდებლობის თვალსაზრისით. რამდენადაც მიგრანტ - მიმღებ ქვეყნებს შეუძლიათ თავისუფლად ისარგებლონ თავიანთი პენსიით ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში მსოფლიოს მასშტაბით, ისე, რომ არ მოხდეს მათი პენსიის რამე სახით შემცირება, იმ ქვეყნის ნებისმიერი მოქალაქე, რომელთანაც ხელი მოეწერა შეთანხმებას, სარგებლობს იგივე უფლებით.

დაბოლოს, სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებიდან არც ერთი არ ითვალისწინებს წარმოშობის და მასპინძელი ქვეყნების სოციალური უზრუნველყოფის ინსტიტუტებს შორის შენატანების ტრანსფერის მეშვეობით პენსიების ექსპორტს. პირიქით, ყველა პენსია მიგრანტს გადაეხდება პირდაპირ სოციალური უზრუნველყოფის სხვადასხვა ინსტიტუტის მიერ. სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმების, ევროპის კავშირის შემთხვევაში კი - მრავალმხრივი შეთანხმების მიზანია, კოორდინირება გაუწიოს სოციალური უზრუნველყოფის ეროვნულ კანონმდებლობას და არ შექმნას რამე ფორმის სუპერნაციონალური სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა.

საპენსიო სარგებლისთვის პორტაბელურობის მნიშვნელოვანი ელემენტია შენატანების ვადების და თანხების დაჯამება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ჩანაცვლების განაკვეთის და უფლებებთან დაკავშირებული არახელსაყრელი შედეგები. ასეთი ორმხრივი მოლაპარაკებები, სავარაუდოდ, რთული იქნება, განსაკუთრებით მაშინ, როცა სარგებლის სისტემა უნგრეთსა და სხვა ქვეყნებს შორის ძალიან განსხვავებულია.

სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ კანადურ-უნგრული შეთანხმების შინაარსი და სხვადასხვა სარგებლის პირობები

აღწერილია ქვემოთ უფრო დეტალურად, მაგალითის სახით. ყველა სხვა შეთანხმება მუშაობს იგივე პრინციპით.

საგნობრივი მოქმედების სფერო:

ა. ხანდაზმულობის უსაფრთხოება;

ბ. პენსიაზე გასვლა;

გ. მარჩენალდაკარგულის სარგებელი;

დ. მარჩენალდაკარგული ბავშვის სარგებელი;

ე. გარდაცვალების დახმარება.

პირთა წრის მიმართ გამოყენება:

შეთანხმება გამოიყენება: ა) ნებისმიერი პირის მიმართ, ვინც ექვემდებარება ან ექვემდებარებოდა ერთი ან ორივე კონტრაქტორი ქვეყნის კანონმდებლობას. ბ) სხვა პირების მიმართ იმდენად, რამდენადაც ისინი იღებენ უფლებებს შესაბამისი კანონმდებლობის ფარგლებში „ა“ პუნქტში აღწერილი პირებისგან.

დასაჯამებელი მინიმალური პერიოდი:

მიუხედავად მოცემული შეთანხმების ნებისმიერი დებულებისა, თუ კონტრაქტორი მხარის კანონმდებლობას დაქვემდებარებული პირის მიერ დაგროვილი სტაჟის პერიოდი არის ერთ წელზე ნაკლები და თუ, მხოლოდ მოცემული პერიოდების გათვალისწინებით, არ არსებობს სარგებლის უფლება კონტრაქტორი მხარის კანონმდებლობის ფარგლებში, კონტრაქტორი მხარის კომპეტენტურ ორგანოს არ უნდა მოეთხოვოს აღნიშნული პირისთვის სარგებლის გადახდა ამ პერიოდებისთვის მოცემული შეთანხმების საფუძველზე.

კანადის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სარგებელი:

კანადის კომპეტენტურმა ორგანომ უნდა დაითვალოს მოცემული პირისთვის პენსიის ან გადასახდელი დახმარების ოდენობა ხანდაზმულობის უსაფრთხოების აქტით გათვალისწინებულ პირობებთან შესაბამისობაში, რომელიც არეგულირებს ნაწილობრივი პენსიის ან დახმარების გადახდის საკითხს მხოლოდ კანადაში ცხოვრების პერიოდების გათვალისწინებით, რაც შესაძლებელია განხილულ იქნეს აღნიშნული აქტის ფარგლებში.

ა) სარგებლის შემოსავალთან დაკავშირებული ნაწილი უნდა განისაზღვროს კანადის საპენსიო გეგმის პირობებთან შესაბამისობაში, მხოლოდ საპენსიო შემოსავლების საფუძველზე მოცემული გეგმის ფარგლებში;

ბ) სარგებლის ფიქსირებული ნაწილი უნდა განისაზღვროს გამრავლებით:

* კანადის საპენსიო გეგმის პირობებთან შესაბამისად განსაზღვრული სარგებლის ფიქსირებული ნაწილის ოდენობა გამრავლებული

* წილადზე, რომელიც წარმოადგენს კანადის საპენსიო გეგმაში განხორციელებული შენატანების პერიოდების ფარდობას, რომლებიც უკავშირდება აღნიშნული გეგმით მოთხოვნილ მინიმალურ საკვალიფიკაციო პერიოდს აღნიშნული სარგებლის უფლების მოპოვებისთვის, მაგრამ აღნიშნული ფარდობის შედეგმა არავითარ შემთხვევაში არ უნდა გადააჭარბოს ერთს.

უნგრეთის რესპუბლიკის კანონმდებლობით გათვალისწინებული სარგებელი

უნგრეთის რესპუბლიკის კომპეტენტურმა ორგანომ:

ა) უნდა დაითვალოს სარგებლის თეორიული ოდენობა, რომლის გადახდაც მოხდებოდა იმ შემთხვევაში, როცა ორივე კონტრაქტორი მხარის კანონმდებლობის ფარგლებში დაჯამებული სტაჟის პერიოდების დაჯამება მოხდებოდა მხოლოდ უნგრეთის რესპუბლიკის კანონმდებლობის ფარგლებში;

ბ) პუნქტი „ა“-ს შესაბამისად დათვლილი თეორიული თანხის საფუძველზე განსაზღვროს გადასახდელი სარგებლის ოდენობა უნგრეთის კანონმდებლობის ფარგლებში დაგროვილი სტაჟის პერიოდების შეფარდებით ორივე კონტრაქტორი მხარის კანონმდებლობის ფარგლებში დაგროვილი სტაჟის პერიოდებთან.

სარგებლის გადახდა

1. კონტრაქტორი მხარის კომპეტენტურმა ორგანომ უნდა გასცეს მოცემული ხელშეკრულებით გათვალისწინებული თავისი ვალდებულებები ამ კონტრაქტორი მხარის ვალუტაში.

2. სარგებლის გაცემა ბენეფიციარებზე უნდა მოხდეს ყოველგვარი ადმინისტრაციული ხარჯების დაქვითვის გარეშე, რაც შესაძლოა უკავშირდებოდეს აღნიშნული სარგებლის გაცემას.

3. იმ შემთხვევაში, თუ კონტრაქტორი მხარე დააწესებს ვალუტის კონტროლს ან სხვა მსგავს ზომებს, რაც ხელს უშლის გადახდას, ფულად გზავნილებს ან სახსრების გადარიცხვას ან ფინანსურ ინსტრუმენტებს ქვეყნის საზღვრებს გარეთ მყოფი პირებისთვის, მოცემულმა კონტრაქტის მხარემ დაუყოვნებლად უნდა მიიღოს სათანადო ზომები და უზრუნველყოს ნებისმიერი თანხის გადახდა, რისი გადახდაც სავალდებულოა მოცემული შეთანხმების შესაბამისად III თავში აღწერილი პირებისთვის, რომლებიც ცხოვრობენ სხვა კონტრაქტორი მხარის ტერიტორიაზე.

პენსიის მოთხოვნა

თუ პირი ცხოვრობს უნგრეთში და სურს, რომ მოითხოვოს და მიიღოს სარგებელი, მან უნდა შეავსოს შესაბამისი აპლიკაციის ფორმა. ფორმა ხელმისაწვდომია ვებ-გვერდზე (ადამიანური რესურსების განვითარება - კანადა), ასევე, სოციალური უზრუნველყოფის სამსახურში.

1. ხანდაზმულობის უზრუნველყოფის პენსია

პირი უფლებამოსილია, მიიღოს ხანდაზმულობის უზრუნველყოფის პენსია თუ

- მან მიაღწია 65 წლის ასაკს;
- იყო კანადის მოქალაქე ან ლეგალურად ცხოვრობდა კანადაში ამ ქვეყნის დატოვებამდე;
- ცხოვრობდა კანადის ტერიტორიაზე 18 წლის ასაკის მიღწევიდან და უნგრეთის კანონმდებლობის შესაბამისად გააჩნია ჯამურად სულ მცირე 20 წლის სტაჟის პერიოდი.

2. კანადის საპენსიო გეგმის ხანდაზმულობის პენსია

პირი უფლებამოსილია, მიიღოს კანადის საპენსიო გეგმის ხანდაზმულობის პენსია, თუ ეს პირი

- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ნებისმიერ მომენტში საპენსიო გეგმის დაწყების მომენტიდან - 1966 წლიდან;

- პირმა მიაღწია 60 წლის ასაკს, მაგრამ ჯერ არ მიუღწევია 65 წლის ასაკისათვის;
  - უკვე აღარ ახორციელებს შენატანებს კანადის ან კვებეკის საპენსიო გეგმაში (მიუხედავად იმისა, თქვენ ახორციელებთ თუ არა შენატანებს უნგრეთის სოციალური უზრუნველყოფის სქემაში);
  - ჯერ კიდევ ახორციელებს შენატანებს კანადის საპენსიო სქემაში, თუმცა, ძირითადად, შეწყვიტა მუშაობა.

3. კანადის საპენსიო გეგმის მარჩენალდაკარგულთა პენსია

პირი უფლებამოსილია, მიიღოს კანადის საპენსიო გეგმის მარჩენალდაკარგულთა პენსია თუ მისი მეუღლე ან სამოქალაქო პარტნიორი:

- გარდაიცვალა;
- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ნებისმიერ მომენტში საპენსიო გეგმის დაწყების მომენტიდან - 1966 წლიდან;
- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ან უნგრეთის სოციალური უზრუნველყოფის სქემაში სულ მცირე მინიმალური პერიოდის განმავლობაში (რომელიც შეიძლება იცვლებოდეს 3-იდან 10 წლამდე, რაც დამოკიდებულია მეუღლის თუ სამოქალაქო პარტნიორის ასაკზე გარდაცვალების მომენტში).
- თუ პირმა
  - მიაღწია 35 წლის ასაკს მეუღლის ან სამოქალაქო პარტნიორის გარდაცვალების მომენტში;
  - მეუღლის ან სამოქალაქო პარტნიორის გარდაცვალების მომენტისათვის არ იყო 35 წელს მიღწეული, თუმცა
- შეზღუდული შესაძლებლობების მქონეა;
- ან ზრუნავს ბავშვზე, რომელიც დამოკიდებული მასზე დროის იმ კონკრეტული მომენტისათვის.

მარჩენალდაკარგულთა პენსია ექვემდებარება გადახდას თანაბარი პირობებით, როგორც დაქვრივებული ქალებისათვის, ისე დაქვრივებული მამაკაცებისათვის.

პენსია ექვემდებარება გადახდას იმ შემთხვევაშიც, თუ პირი ხელახლა დაქორწინდება.

4. კანადის საპენსიო გეგმის მარჩენალდაკარგული ბავშვის სარგებელი

დამოკიდებული ბავშვი (შვილად აყვანილი ბავშვის ჩათვლით) უფლებამოსილია, მიიღოს მარჩენალდაკარგული ბავშვის სარგებელი, თუ ის:

- ჯერ არ არის 18 წლის;
- 18-იდან 25 წლამდეა და ესწრება სკოლის ან უნივერსიტეტის სრულ საათებს;
- თუ გარდაცვლილი მშობელი:
  - ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ნებისმიერ მომენტში საპენსიო გეგმის დაწყების მომენტიდან - 1966 წლიდან;
  - ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ან უნგრეთის სოციალური უზრუნველყოფის სქემაში სულ მცირე მინიმალური პერიოდის განმავლობაში (რომელიც შეიძლება იცვლებოდეს 3-იდან 10 წლამდე, რაც დამოკიდებულია მშობლის ასაკზე გარდაცვალების მომენტში).

5. კანადის საპენსიო გეგმის გარდაცვალების დახმარება

ერთჯერადი გადახდის სახით მისაღები გარდაცვალების დახმარება შეიძლება გადაუხადონ გარდაცვლილი პირის ქონების მმართველს, ან ქონების არარსებობის შემთხვევაში - პირს, რომელიც პასუხისმგებელია დასაფლავების ცერემონიის ხარჯების უზრუნველყოფაზე, ასევე, გარდაცვლილის ცოცხალ მეუღლეს ან სამოქალაქო პარტნიორს, ან ოჯახის სხვა წევრს, თუ გარდაცვლილი პირი:

- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ნებისმიერ მომენტში საპენსიო გეგმის დაწყების მომენტიდან - 1966 წლიდან;
- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ან უნგრეთის სოციალური უზრუნველყოფის სქემაში სულ მცირე მინიმალური პერიოდის განმავლობაში (რომელიც შეიძლება იცვლებოდეს 3-იდან 10 წლამდე, რაც დამოკიდებულია მეუღლის ან სამოქალაქო პარტნიორის ასაკზე გარდაცვალების მომენტში).

6. კანადის საპენსიო გეგმის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის პენსია

პირი უფლებამოსილია, მიიღოს კანადის საპენსიო გეგმის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის პენსია, თუ ეს პირი:

- გახდა შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე;
- ჯერ არ მიუღწევია 65 წლის ასაკისათვის;
- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ნებისმიერ მომენტში საპენსიო გეგმის დაწყების მომენტიდან - 1966 წლიდან;
- ახორციელებდა შენატანებს კანადის საპენსიო გეგმაში ან უნგრეთის სოციალური უზრუნველყოფის სქემაში შეზღუდული შესაძლებლობების დადგომამდე ბოლო ექვსი წლიდან 4 წლის განმავლობაში. კანადის საპენსიო გეგმის მიზნებისათვის პირის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონედ მისაჩნევად, პირს უნდა გააჩნდეს ფიზიკური ან ფსიქიკური შეზღუდული შესაძლებლობა, რომელიც მწვავე ხასიათისაა და ხანგრძლივია.

7. კანადის საპენსიო გეგმის შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის შვილის სარგებელი

თუ პირი უფლებამოსილია მიიღოს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის პენსია, და თუ ის ზრუნავს მასზე დამოკიდებულ ბავშვზე (მათ შორის, შვილად აყვანილ ბავშვზე), ბავშვი შესაძლოა უფლებამოსილი იყოს მიიღოს შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირის შვილის სარგებელი, თუ ის:

- ჯერ არ არის 18 წლის;
- 18-იდან 25 წლამდეა და ესწრება სკოლის ან უნივერსიტეტის სრულ საათებს.

9. დასკვნა უნგრეთის გამოცდილებიდან გამომდინარე

უნგრეთი აწარმოებდა მოლაპარაკებებს სოციალური უზრუნველყოფის ორმხრივი შეთანხმებების გაფორმების მიზნით, რათა ხელი შეეწყო შესაბამისი სახელმწიფოების სოციალურ უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო ორგანოების თანამშრომლობისათვის და უზრუნველეყო მიგრანტი მუშახელისა და მათი ოჯახებისათვის შენატანების და უფლებების სათანადო პორტაბელურობა.

მიუხედავად ამისა, ყველა ორმხრივი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება არ მოიცავს ყველა სახის სარგებელს. შესაბამისად, პორტაბელურობის ხარისხიც შესაძლოა იცვლებოდეს. შეთანხმებების უმეტესობა მოიცავს ხანგრძლივ სარგებელს, როგორიცაა: ხანდაზმულობის, შეზღუდული შესაძლებლობების, მარჩენალდაკარგულთა პენსიები და სხვა დაგროვებადი სარგებელი. დებულებები მიზნად ისახავს უზრუნველყოს, რომ ორი ხელშემკვრელი სახელმწიფოდან ერთ-ერთში მაინც შესაბამისი პერიოდების მიხედვით გადახდილი შენატანები დაჯამებულია და შესაძლებელია პენსიის მიღება ორი ქვეყნიდან ერთ-ერთში.

ორმხრივი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების უმეტესობა მოიცავს ე.წ. დისკრიმინაციის აკრძალვის დებულებას. ეს ნიშნავს, რომ შეთანხმების ხელმომწერი სახელმწიფოს მოქალაქეები სარგებლობენ თანაბარი მოპყრობით ორივე სახელმწიფოში სოციალური კანონმდებლობის წინაშე. ვინაიდან მიგრანტების მიმღები სახელმწიფოს მოქალაქეებს მარტივად აქვთ შესაძლებლობა ისარგებლონ თავიანთი პენსიით მსოფლიოს ნებისმიერ ქვეყანაში ცხოვრების პირობებშიც და არ დაექვემდებარებიან პენსიის შემცირებას, იმ სახელმწიფოს ნებისმიერი მოქალაქე, რომელთანაც გაფორმდა მსგავსი შეთანხმება, სარგებლობს იგივე უფლებით.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ დღეს არსებულთაგან არც ერთი ორმხრივი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმება არ ითვალისწინებს პენსიის ექსპორტს მოქალაქეობის და მასპინძელი ქვეყნების სოციალური უზრუნველყოფის ინსტიტუტებს შორის შენატანების გადაცემით. სინამდვილეში, შეთანხმებები კონკრეტულად გამიზნულია ამ ტიპის გადაცემის თავიდან აცილებისთვის. ნაცვლად ამისა, ხდება სოციალური უზრუნველყოფის ინსტიტუტების მიერ ყველა პენსიის პირდაპირ გადახდა უშუალოდ მიგრანტი მუშახელისათვის. ორმხრივი,

ხოლო ევროგაერთიანების შემთხვევაში - მრავალმხრივი სოციალური უზრუნველყოფის შეთანხმებების მიზანია მოხდეს ეროვნული სოციალური უზრუნველყოფის კანონმდებლობების კოორდინაცია და არა რამე ფორმით სუპერნაციონალური სოციალური უზრუნველყოფის სისტემის შექმნა. საპენსიო სარგებლის პორტაბელურობის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია შენატანების პერიოდებისა და თანხების დაჯამება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული არახელსაყრელი მოპყრობა დაშვებადობისა და ჩანაცვლების განაკვეთის თვალსაზრისით. ამგვარი ორმხრივი მოლაპარაკებები, სავარაუდოდ, ძალიან რთულია, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, თუ სარგებლის სისტემა მნიშვნელოვნად განსხვავდება უნგრეთსა და სხვა სახელმწიფოებს შორის.