

БРИФИНГ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТКИ

втор надополнет дел

ЗАЈАКНУВАЊЕ НА РАБОТНИЧКИТЕ ПРАВА НА ЖЕНИТЕ ПРЕКУ
НИВНА ИНСТИТУЦИОНАЛНА ЗАСТАПЕНОСТ



Вовед

Зајакнувањето на работничките права на жените текстилни работнички преку нивна институционалната застапеност е активност од неколкугодишен проект на „Гласен Текстилец“, а поддржан од „Квина тил Квина“ со цел унапредување на сегашната состојба и надминување на предизвиците кои оневозможуваат нивна ефективна правна заштита. Во таа насока, од особено значење е работата на **Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка (во понатамошниот текст Државна комисија).**

Иако искуството од работењето на „Гласен Текстилец“ покажува дека најголем дел од трудовите инспектори се активни на терен и во најголем број на ситуации спречуваат злоупотреба на човековите и работничките права, сепак во изминатиот период се утврди дека **крајните одлуки се во надлежност на друга инстанца на одлучување, односно гореспоменатата Државна комисија.**

За таа цел, пред две години „Гласен Текстилец“ **изработи прв брифинг за јавни политики кој имаше за цел да ја преиспита инклузивноста и транспарентноста на работата на Комисијата.** Креираните препораки се засноваа на резултати добиени спроведено истражување со помош на анкетен прашалник, како и добивање на информации од јавен карактер за петгодишно работење на Комисијата, со вклучен буџет и одлуки на Комисијата. Целта на истражувањето беше да ги испита искуствата, одговорностите, практиките и резултатите од работењето на Комисијата, опфаќајќи ги притоа нејзините членови, пратениците членови на Комисијата за прашања на изборите и именувањата кои го оценуваат работењето на Комисијата, како и самите трудови инспектори и нивни решенија, чија работа е под директен надзор на оваа Комисија.

Резултатите од истражувањето, заедно со другите информации од јавен карактер и произлезените препораки кои беа претставени во овој брифинг за јавни политики укажуваа на потреба од унапредување на капацитетот за работа на Државната комисија, како и квалитетот на работење преку зголемен надзор и контрола што своєвремено ќе придонесе и за подобра транспарентност. **Во заклучоците од брифингот особено е истакната потребата за подобра комуникација и соработка со државните инспектори за труд** со цел минимизирање на случаите на уважување на примените жалби против решенија на инспекторите поради технички пропусти, односно давање можност на инспекторите да ги надополнат и адаптираат решенијата со технички пропусти кои можат да бидат ненамерни.

Со цел да се утврдат ефектите од првиот брифинг за јавни политики, кој исто така беше презентираан и дискутиран заедно со претставници на Државната комисија, но и од Државниот трудов инспекторат, се спроведе и второ истражување чии резултати и препораки ќе бидат анализирани во понатамошниот дел на овој втор и надополнет брифинг за јавни политики.

Работењето на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочна постапка

Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка е самостоен државен орган со својство на правно лице која е основана со Законот за основање на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка („Сл.весник на Република Македонија“ бр.130/2014...11/2018).¹

Државната комисија е **надлежна за решавање по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка како и по жалби против одлуките за прекршок што се донесени од прекршочен орган**, кога со закон е пропишано да одлучуваат во прекршочна постапка. Во постапката за решавање по жалби Државната комисија ги применува одредбите од Законот за општата управна постапка, Законот за инспекциски надзор и Законот за прекршоците доколку со закон поинаку не е уредено.

Државната комисија покажува делумно задоволство од комуникацијата и соработката со инспекторите, без притоа да навлегува во детали за начинот на комуникација, или пак да образложи повеќе за досегашната, односно идната соработка. Во споредба со претходното истражување, одговорите од овој анкетен прашалник укажуваат на пропусти од страна на инспекторите кои се прават во текот на инспекциската постапка согласно ЗИН каде нецелосно ја утврдуваат фактичката состојба во однос на предметот на надзор. Најчести пропусти кои ги прават инспекторите при вршење на надзорот се пропусти во постапката по однос на доставувањето на записниците за произнесување на субјектите на надзор и нецелосно утврдена фактичка состојба во однос на предметот на надзор. Притоа, наведуваат дека примените жалби се отфрлаат доколку се недопуштени, ненавремено поднесени или пак се поднесени од страна на неовластено лице.

Сепак, тие ќе образложат дека од нивна страна има разбирање и дека предметите по жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциската постапка се решаваат најдоцна во рок од 60 дена од денот на предавање на жалбата и сите списи на предметот од првостепениот орган. Немаат точен податок за колку од примените предмети се испратени административни барања со укажување на утврдените технички недостатоци за време на инспекцискиот надзор со дадена насока истите да се отстранат и да се докомплетира предметот од страна на инспекторите, како би се избегнало своевидно непостапување по непочитување и прекршување на правата од работен однос. Меѓутоа, ќе наведат дека со сигурност ваквата можност постои за околу 50% од примените предмети. Доколку некој предмет е некомплетен, Државната комисија со допис се обраќа до првостепениот орган и бара да ги достави потребните списи за докомплетирање на предметот. Рокот за доставување на бараните списи односно за докомплетирање на предметот изнесува 7 дена.

Она што е воочливо од добиените одговори на членовите на Државната комисија е дека во последните 3 години има напредок во поглед на намалување на техничките недостатоци при поднесување на предмети од страна на инспекторите. За разлика од претходно, сега комуникацијата и соработката со превостепените органи во инспекцискиот надзор се оценува како одлична и се наведува:

„Секогаш кога ќе се обратат инспекторите до Државна комисија заради одредени прашања и насоки им излегуваме во пресрет, како и доколку официјално бидеме поканети на средба заради разрешување на определени прашања такви средби остваруваме.“

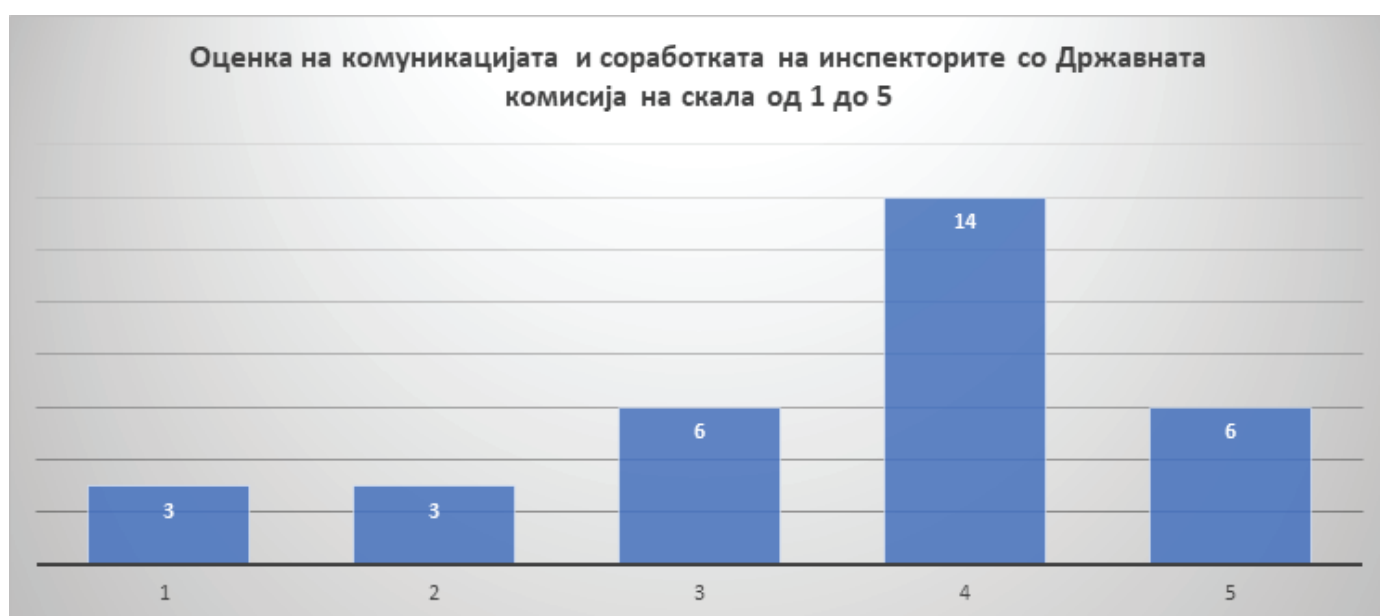
¹ Годишен извештај за работењето на Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка на Република Северна Македонија за 2020 година.

За тоа сведочи и **остварената писмена комуникација**. Секогаш кога станува збор за технички пропусти во решенијата од инспекциски надзор, членовите на Државната комисија, по писмен пат испраќаат допис до инспекторите со барање за комплетирање на списите по предметот. Рок за доставување на бараните списи односно за докомплетирање на предметот изнесува 7 дена. Но, ќе наведат и дека понекогаш дел од инспекторите доцнат во однос на роковите за доставување на списите по предметите. Согласно, една од главните препораки од членовите на Државната комисија до инспекторите е доследно да се применува Законот за инспекцискиот надзор и материјалните закони.

Работењето на инспекторите и нивната информираност, комуникација и соработка со Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочна постапка

За разлика од ставовите и мислењата на членовите на Државната комисија, одговорите на инспекторите во прашалникот укажуваат на делумно поразлична состојба во однос на нивната меѓусебна комуникација и соработка. Свесни дека Државната комисија е самостоен државен орган, кој има својство на правно лице и претставува контролор на работата на извршната власт со што овозможува владеење на правото и функционирање на правната држава, генералниот заклучок од одговорите на инспекторите укажува на сериозна потреба од унапредување на работењето и транспарентноста на Државната комисија, особено во делот на комуникација и соработка со инспекторите.

За разлика од претходното истражување, каде одговорите укажуваат дека **дури 54% од инспекторите се недоволно информирани за работењето и надлежностите на Државната комисија, сега одговорите за недоволна информираност и комуникација се сведени на само 20%**. Притоа, најголем дел од одговорите укажуваат на задоволителна комуникација и соработка со членовите на Државната комисија.



² Ibid, стр 2

Една од главните причини за потребата од соработка помеѓу Државната комисија и инспекторите е **надлежноста на Државната комисија да одлучува по примените жалби против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка, односно од страна на инспекторите.** Оттука, иако првичната цел на Државната Комисија е да служи како контрола и коректор на работата на инспекторите, сепак логично е да се очекува висок степен на комуникација и соработка, пред се, заради утврдување на фактичката состојба наспроти состојбата објаснета во поднесената жалба, која понекогаш може и да отстапува. Како причини за незадоволството од страна на инспекторите кои дале оценка од 1 до 3, се наведуваат следните:

- Државната комисија понекогаш одлучува без да побара реални докази.
- Донесените второстепени решенија се огледало на некавалитетна и непрофесионална работа и елементарно непознавање на правото.
- Предметите се враќаат и по 3 до 4 пати, иако законски може да се врати предметот само еднаш. При тоа предметите не се враќаат за нови докази или нешто што може да го изврши само првостепениот орган, туку само затоа што Државната комисија или нема храброст да се потпише под тоа што го пишува, или не знае да одлучи, па најлесно е да се поништи решението и да се врати предметот.
- Државната комисија не се држи на наводите на жалбата при одлучувањето. На пример, Државната комисија му укажува на првостепениот орган да си ја преиспита својата надлежност, а кога првостепениот орган, повторно во постапка, ја преиспитува својата надлежност и се огласува за надлежен, наведувајќи и законски одредби од каде произлегува надлежноста на првостепениот орган, повторно се поништува решението со укажување дека првостепениот орган не си ја преиспитал својата надлежност и наводно не постапил по укажувањата на Комисијата. Оттука, кога Државната комисија смета дека првостепениот орган е ненадлежен, се наметнува прашањето зошто не го поништи решението поради ненадлежност на првостепениот орган и не се потпише под тоа? Зошто го враќа поради наводна ненадлежност и по 2 до 3 пати? Комисијата може да поништи решение поради ненадлежност на првостепен орган! Нека го поништи поради ненадлежност и нека се потпише под тоа, а не да враќа предмети до бесконечност!

И покрај ваквите наводи од страна на добиените одговори од страна на инспекторите, **сепак за најголем дел од нив комуникацијата и соработката е задоволителна**, а за тоа се наведува и нивната расположливост за комуникација дури и по телефон.

На тоа укажуваат и одговорите на следното прашање кое има за цел да го оцени напредокот во постапувањата на Државната комисија по однос на жалбите донесени во прв степен во инспекциска постапка. Од нив, како што се забележува во табелата подолу, **Државната комисија бележи сериозен напредок во последните две години**, а за тоа се согласуваат најголем дел од инспекторите, односно дури 56%. Сепак, иако во помала мера, незадоволството е образложено преку следните примери:

- Државната комисија бара само начин, причина како да се поништи едно решение и предметот да се врати на повторна постапка, за да не биде поднесена тужба против решението на Комисијата, затоа што не се сигурни во својата работа. Првостепено решение може да се поништи само поради суштествени повреди на постапката, а не и поради ирелевантни елементи, за кои не се жали ниту жалителот.

ПРАВА НА ЖЕНАТА



Од друга страна, **задоволството кај инспекторите пак е поткрепено со образложение дека во последните неколку години, второстепениот орган почна се раководи од потребата за превенција на сторителите на прекршоци во делокругот на работа од надлежност на Државниот инспектор на труд и се битно намалени / минимизирани поништувањата на Решенија во постапки пред првостепениот Орган**, во кои како основ за да се поништи решение на инспектор, кои најчесто беа изнаоѓани недостатоци од технички карактер или од недоуредени одредби во материјалните закони, кои не се однесуваа на суштествената фактичка состојба или наод на сторувањето, па поради кои поништувања, работодавачите - сторителите на прекршоци и вечните прекршувачи на работнички прва излегуваа пред Второстепениот орган како доследни почитувачи на прописите од работни односи, на сметка на осуетените постапки пред инспекторите, кое нешто беше битно демотивирачко и разочарувачко при постапувањето кај надлежните овластени државни инспектори.



На прашањето за **задоволство од комуникацијата, постапувањата, роковите за постапување и одлучување на Државната комисија, инспекторите повторно ќе дадат позитивен мнозински одговор**. Дури 62% од инспекторите имаат позитивен став по ова прашање. Сепак, се упатува препорака за намалување на рокот за постапување на Државната комисија, кој се смета за предолг. Имајќи во предвид дека жалбата на решенијата на инспекторот на труд, нема суспензивно дејство, односно жалбата не го одлага неговото извршување, значи дека доколку работодавачот не постапи во даден рок (8,10, 15 дена најчесто), државниот инспектор ќе изрече парична глоба за непостапување. Додека пак, во најчест случај после цели месец или два ќе одлучи комисијата да го поништи решението, а веќе настапило и казнување на субјектот на надзор, поради што, веќе настапиле штетни последици со самото санкционирање на работодавачот. Поради тоа, инспекторите предлагаат одлучување во разумно пократки рокови од страна на Државната комисија, како и известување до првостепениот орган дека е вложена жалба.

Во споредба со претходните искуства на инспекторите, сегашните укажуваат на значително подобрена комуникација и соработка со комисијата.

Во однос на **роковите за постапување и одлучување во примените жалби по решенија донесени во инспекциска постапка од страна на Државната комисија, исто така е забележан напредок.** Најголем дел од испитаниците тврдат дека во последните две години немало пречекорување на роковите од страна на Државната комисија.



Како продолжение на претходното прашање беше разгледано и мислењето на инспекторите за тоа дали одлуките и решенијата на Државната комисија по однос на жалбите против решенија донесени во прв степен во инспекциска постапка во последните две години ја надополнуваат и унапредуваат нивната работа.



Согласно добиените одговори кои се претставени во табелата погоре, **во најголем дел инспекторите делумно или целосно се согласуваат дека постапувањата од страна Државната комисија се во интерес на работењето на инспекторите** и со нивните одлуки и решенија ја надополнуваат нивната работа.

Со цел да се верифицираат одговорите на инспекторите беше утврден и бројот на поднесени реакции, приговори или било каков материјал од страна на инспекторите до Државната комисија кој е во корист на нивното решение. Додека една третина од инспекторите опфатени со анкетниот прашалник немаат доставено никакви реакции, приговори или дополнителен материјал до Државната комисија, останатите тоа го направиле, а според стекнатото искуство, **работата на Државната комисија се оценува како позитивна**, односно инспекторите немаат специфични забелешки.

Исто така, во случај на технички пропусти во инспекцискиот надзор, се утврдува дека **Државната комисија претежно остава простор за надополнување и корекции на решенијата од страна на инспекторите**. Така, нивните одговори укажуваат на следната слика.



Од страна на инспекторите ќе биде образложено дека вообичаено Државната комисија носи решенија со кои заради технички пропусти ја уважува жалбата.

Иако добар дел од инспекторите немале направено технички пропусти, сепак во наведените случаи се образложува дека **на инспекторите им се дава можност за доставување на потребната документација до Комисијата**. Како пример се наведува доставување на фотокопија од документација без да биде ставена потврда дека е верно на оригиналот. Државната комисија на таквата постапка реагира со барање за отстранување на техничкиот пропуст. Најголем дел пак од техничките пропусти направени од страна на инспекторите се должат на следното:

- Во документацијата е наведен вонреден наместо редовен инспекциски надзор по грешка, или обратно.
- Погрешен датум при извршување на ноќна акција поради недоволна координација.
- Неутврдување на износ на парични побарувања.

Сепак, уште еднаш се потврдува дека **Државната комисија остава простор за надополнување на техничките грешки од страна на инспекторите.** Меѓутоа, се наведуваат и неколку негативни искуства, како на пример:

- Причините за поништување на решенијата најчесто се правни празнини или двојно уредување на правни прашања во еден ист закон, кога најчесто Комисијата го дерогира правото на инспекторот за самостојно одлучување која мерка ќе ја примени со инспекцискиот акт, па одлучува да го поништи Актот, и на сметка на тоа, се загрозени интересите на работниците.
- Многу често се враќаат предмети од страна на Комисијата за ситни пропусти кои ги направиле инспекторите, но се направат пропусти од страна на Комисијата за многу побитни прашања односно се прифаќа жалбата на странката, и решенијата донесени од страна на трудовите инспектори се отфрлаат како ненадлежни.

Со цел унапредување на ваквите негативни примери, кои во никој случај не ги ставаат под прашалник позитивните искуства на комуникација и соработка помеѓу инспекторите и Државната комисија и кои согласно резултатите од спроведеното анкетно истражување преовладуваат, се даваат следните препораки од страна на инспекторите:

- Државната комисија да биде поефикасна во носење на одлуките, како и да посветува повеќе внимание на одговорите на жалба и да не дозволува пропусти од нејзина страна. За таа цел, Државната комисија треба да ги унапреди своите капацитети и да продолжи со навремено и законито решавање на предметите.
- Како повторување на препораките од претходниот брифинг за јавни политики, повторно се доведува во прашање потребата за постоење на Државната комисија како паралелна институција, кога веќе постои суд и можност за судска постапка.
- При постапувањето по однос на жалбите против решенијата донесени од страна на инспекторите, да се прави разграничување помеѓу суштински и технички пропусти, односно Државната Комисија да ги поништува решенијата само ако има повреди на законските одредби, а да не се поништуваат решенијата доколку има повреди кои не се од суштинско значење. За таа цел, при ценење на законитоста на изречените инспекциски мерки од страна на инспекторите, Државната комисија треба да ја согледува целосната состојба при која се вршат инспекциските надзори и како е извршен инспекцискиот надзор и документацијата која и се доставува и да врши целосна анализа на предметот, не само површно и дословно да го применува словото на законот.

Согласно добиените резултати, како и наведени образложенија, примери и препораки од страна на инспекторите, **генералниот заклучок на истражувањето претставен во овој втор и надополнет брифинг за јавни политики укажува на сериозен напредок во комуникацијата и соработката помеѓу инспекторите и Државната комисија.** Со оглед на тоа дека првиот брифинг за јавни политики беше прв чекор со кој се отвори ова прашање, целосно е легитимно да се заклучи дека презентираниите препораки во него, како и јавната дискусија со претставници на Комисијата и инспекторатот даде своевременно позитивни ефекти во период од само две години. Со тоа, овој втор и надополнет брифинг за јавни политики само уште еднаш ќе ја потенцира потребата од редовна комуникација и соработка помеѓу двата органи, за која се потребни континуирани состаноци, односно најмалку два пати годишно. Понатаму, се препорачува и тимска работа и заедничко делување во интерес на заштита на работничките права, што пак во иднина ќе

придонесе за економско зајакнување на работниците и работничките во текстилниот сектор, а како резултат на јакнење на довербата во институциите и ефикасноста во поглед на спроведување на законските решенија наменети за тоа.

Со цел унапредување на генералната состојба со работничките права во државата, организациите како **„Гласен Текстилец“**, **треба и понатаму да продолжат со следење на работата на надлежните институции и утврдување на пропустите со цел укажување на потребите за подобрување и унапредување на нивното делување.** Така, и во иднина Државната комисија треба да работи на јакнење на своите капацитети, да овозможува непосредна и директна комуникација со инспекторите што е случај сега, да води сметка за изборот на своите членови, како и да ја унапредува ефикасноста и транспарентноста на својата работа. Само на тој начин ќе се намалат случаите на уважување на примените жалби против решенија на инспекторите поради технички пропусти, односно давање можност на инспекторите да ги надополнат и адаптираат решенијата со технички пропусти кои можат да бидат ненамерни.

Двата брифинзи за јавни политики кои ги презентираат резултатите од спроведените анкетни прашалници укажуваат на сериозен напредок во комуникацијата и соработката помеѓу Државната комисија и инспекторите, за што говори и намалување на „борбата и јазот“ помеѓу овие два органи, кој води до повторување на прекршоците и злоупотребата на правата од работен однос од страна на работодавачите, што пак придонесува за намалување на довербата на работниците. Иако во првиот брифинг беше наведена препорака за друга инстанца што ќе ја контролира работата на Државната комисија, бидејќи право на жалба на одлуките на Државната комисија до Управен суд има само подносителот на жалбата, согласно постојната состојба утврдена во овој втор и надополнет брифинг, таквата потреба се отфрла доколку Комисијата и инспекторатот работат во тимски дух и се целосно посветени на утврдување на суштината на предметите, наместо идентификување на техничките пропусти кои може да доведат и до злоупотреби.

Сепак, со цел да се зајакнат работничките права на жените преку нивна институционална застапеност, како и да се овозможи висококвалитетна, професионална, независна, ефикасна и ефективна заштита на правата на сите субјекти во постапката, освен вклучување на инспекторите во процесот на разгледување и решавање на предметите по примени жалби по основ на решенија од инспекциски надзор, **повторно ќе биде нагласена и потребата за овозможување на учество на самите жени работнички во процесот.**



„Оваа публикација е финансирана од фондацијата Kvinna till Kvinna и Шведска.
Kvinna till Kvinna и Шведска не мора да се согласуваат со ставовите изразени во овој материјал.
Одговорноста за неговата содржина е целосно на авторот.”

Издавач/автор: Здружение за заштита на работните права „Гласен Текстилец” - Штип

Експертка: Ивана Вучкова

Соработничка: Кристина Ампева

Дизајн: Никола Костовски