



## ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

# „ДРЖАВНИОТ ИНСПЕКТОРАТ ЗА ТРУД КАКО ЗАШТИТНИК НА РАБОТНИЦИТЕ ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА“

**Издавач:** Коалиција „Сексуални и здравствени права на маргинализираните заедници“ МАРГИНИ Скопје, Мрежа за заштита од дискриминација

**Автор:** Наташа Петковска

**Уредничка:** Билјана Котевска

**Лектура:** Виолета Танчева-Златева

**Графичко уредување:** Бојана Мицевска

**Скопје, декември 2021**



МРЕЖА ЗА  
ЗАШТИТА ОД  
ДИСКРИМИНАЦИЈА



FOUNDATION | ФОНДАЦИЈА  
OPEN | ОТВОРЕНО  
SOCIETY | ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA | МАКЕДОНИЈА

*Проектот „Мрежа за заштита од дискриминација: Здружена акција за унапредување на еднаквоста и социјалната правда на маргинализираните заедници“ е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество – Македонија.*

# ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Дискриминаторските практики и стереотипи и понатаму влијаат врз најмаргинализираните групи во општеството и го попречуваат нивното учество на пазарот на трудот.<sup>1</sup> Дека структурните недостатоци сè уште се забележуваат и на пазарот на трудот и оневозможуваат потенцијален раст и развој, констатира и Европската комисија (ЕК) во својот Извештај за напредокот на Република Северна Македонија.<sup>2</sup> Родовиот јаз на пазарот на трудот во 2020 година се зголемил за 22,7 процентни поени, што се должи на фактот дека поголем дел од жените (во споредба со мажите) биле исклучени од пазарот на трудот оваа година. Стапката на вработеност кај мажите (од 20 до 64 г.) во 2020 година изнесувала 68,9 отсто, а кај жените 49 отсто, што резултира со висок родов јаз во вработеноста од 19,9 процентни поени.<sup>3</sup>

Меѓународната организација на трудот (МОТ) ги утврдува основните принципи и права во работата, и тоа: правото на здружување и ефективното признавање на правото на колективно преговарање; елиминирањето на сите форми на принудна и задолжителна работа; укинување на детскиот труд; и елиминирањето на дискриминацијата во областа на вработувањето и занимањето. Тргувајќи од овие фундаментални принципи и права, на осум конвенции<sup>4</sup> МОТ им припишува карактер на „основни“ конвенции во трудовата сфера, соодветно на предметот што го уредуваат.<sup>5</sup> Дополнително, МОТ ја позиционира трудовата инспекција во центарот на промовирањето и обезбедувањето достоинствени работни услови и безбедна работна средина, почитувањето на основните принципи на работа и заштитата на работничките права.<sup>6</sup>

5. International Labour Organization. (2019). *Rules of the Game: An Introduction to the Standards-Related Work of the International Labour Organization*. <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_672549.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672549.pdf)>

6. International Labour Organization. (2020). *Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) and Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), General observation, Publication 2020*. <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_752439.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_752439.pdf)>

Земени заедно, правилата на Меѓународната организација на трудот ја третираат дискриминацијата како повреда на работничките права и во ниту еден момент не ја доведуваат во прашање улогата на трудовите инспекторати како заштитни механизми од дискриминација. Дотолку повеќе, во насока на тоа дека МОТ го препознаваат трудовиот инспекторат како примарен механизам за заштита од дискриминација, а дури потоа упатува на останатите заштитни механизми во рамки на домашните законодавства, говорат и текстовите на најновата Конвенција број 190 од 2019 година за насилство и вознемирување,<sup>7</sup> нејзината придружна Препорака број 206<sup>8</sup> и придружните документи за нивно соодветно спроведување.<sup>9</sup>

Во Европа и меѓу земјите членки на МОТ, прашањата кои се во надлежност на трудовите инспекторати се опфатени со правните прописи од областа на трудот и од областа на еднаквоста и недискриминацијата.<sup>10</sup> Податоците за услугите што ги нудат трудовите инспекторати во 15 европски држави<sup>11</sup> покажуваат дека трудовата инспекција во различна организациска поставеност (во зависност од конкретната држава) го опфаќа и промовирањето на основните работнички права и преземањето антидискриминациски мерки.<sup>12</sup>

7. International Labour Organisation. (2019). *C190 – Violence and Harassment Convention (No. 190)*. Достапно на: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C190](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190)>

8. International Labour Organisation. (2019). *R206 - Violence and Harassment Recommendation (No. 206)*. <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R206](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R206)>

9. International Labour Organisation. (2021). *Violence and harassment in the world of work: A guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206*. <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_814507.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_814507.pdf)>

10. International Labour Organization. (2006, јуни 1). *Report III (Part 1B) - General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)*.

<[https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_108572/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_108572/lang--en/index.htm)>

11. Овие 15 европски држави се: Белгија, Чешка, Данска, Франција, Германија, Грција, Унгарија, Италија, Летонија, Полска, Романија, Русија, Шпанија, Велика Британија и Украина. European Federation of Public Service Unions (EPSU). (2012). *A mapping report on Labour Inspection Services in 15 European countries*.

<[https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU\\_Final\\_report\\_on\\_Labour\\_Inspection\\_Services.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU_Final_report_on_Labour_Inspection_Services.pdf)>

12. Ibid.

Шпанскиот трудов инспекторат е можеби и предводник на европската борба против дискриминацијата на работа, со изречни овластувања за применување на шпанското антидискриминациско законодавство и постапување по претставки на дискриминирани работници, заради нивна заштита.<sup>13</sup>

Нашиот трудов инспекторат е поставен во центарот на трудовото законодавство, како примарен механизам за заштита на работничките права. Надлежностите на Државниот инспекторат за труд (ДИТ) за постапување во случаи на дискриминација се јасно и недвосмислено предвидени со домашното трудово законодавство. Во моментот, ДИТ не го препознава ЗСЗД како закон кој треба да го применува секогаш кога работниците ќе пријават нееднаков третман на работа. Оттука, во продолжение документот подетално ја разгледува релевантната законска рамка<sup>14</sup> од каде што произлегуваат надлежностите на ДИТ за заштита од дискриминација. Доволно е овде накратко да се напомене дека Законот за работните односи<sup>15</sup> е генерален закон во областа на трудот и содржи низа одредби за заштита од дискриминација, а Државниот инспекторат за труд е органот којшто врши надзор над неговата примена. Од друга страна, Законот за спречување и заштита од дискриминација<sup>16</sup> е генерален закон во областа на еднаквоста и недискриминацијата. Овој Закон се применува од страна на сите државни органи, органи на единиците на локалната самоуправа, правни лица со јавни овластувања и сите други правни и физички лица во областа на работата и работните односи (член 3 став 2 точка 1). Ова значи дека ЗСЗД претставува специјален закон за заштита од дискриминација во работата и работните односи, кој треба да го применува Државниот инспекторат за труд при остварување на својата функција.

13. Suárez de Vivero. *Employment Law Overview - Spain 2019-2020*. <[https://knowledge.leglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/LEGlobal\\_Memo\\_Spain.pdf](https://knowledge.leglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/LEGlobal_Memo_Spain.pdf)>

14. Законот за работните односи, Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за инспекциски надзор и Законот за инспекција на трудот.

15. Собрание на РСМ. (2005, јули 28). Закон за работните односи. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16, 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 110/19 и 267/20 од 09.11.2020 година.

16. Собрание на РСМ. (2020, октомври 30). Закон за спречување и заштита од дискриминација. „Службен весник на РСМ“ бр. 258/2020 од 30.10.2020 година.

Сепак, овој механизам во практиката не ја остварува својата улога на заштитник на работниците жртви на нееднаков третман на работното место. Оттука, овој документ за јавни политики има цел да ги идентификува можните пречки на кои наидува Државниот инспекторат за труд во примената на Законот за спречување и заштита од дискриминација и да понуди соодветно решение за нивно надминување. Намерата е преку овој документ да се идентификуваат недостатоците на клучниот заштитен механизам на работничките права при воспоставување сеопфатен, ефективен и ефикасен систем на заштита од дискриминација, што се јавуваат како последица на неприменувањето на ЗСЗД. Овој преглед се потпира и на придонесот од вработените во Државниот инспекторат за труд, кои дадоа свои видовувања на темата со одговарање на прашалник, посебно развиен за целите на документот, и со тоа помогнаа во формулирање на препораките.

Документот накратко го опишува проблемот што се разработува – поставеноста и улогата на нашиот трудов инспекторат во областа на дискриминацијата на работа. Понатаму, анализирана е законската рамка со осврт на можните правни основи за утврдување обврска на ДИТ за директна примена на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Овој документ нуди анализа и аргументи поставени во три можни сценарија, со прикажување на последиците и значењето за заштитата на работниците од дискриминација, во зависност од тоа дали ќе се задржи статус квоото или ќе се променат околностите:

- 1. Државниот инспекторат за труд во моментов не постапува согласно своите надлежности и не ги штити работниците од дискриминација – **сценарио 1;***
- 2. Трудовиот инспекторат има овластувања да постапува согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација – **сценарио 2;***
- 3. Посебно одделение во Државниот инспекторат за труд, специјализирано за спречување и заштита од дискриминација на работа – **сценарио 3.***

Сето ова резултираше со целни препораки за директна примена на ЗСЗД во работата на трудовиот инспекторат, а со тоа и за ефективна заштита на работниците од дискриминација.



## ЗАКЛУЧОЦИ



Кога станува збор за дискриминацијата на работното место, слабостите на Државниот инспекторат за труд може да се идентификуваат на две нивоа. Еден дел од овие слабости произлегува од тесното толкување на антидискриминациската и трудовата регулатива и сфаќањето за нив како две одвоени и неспоиви области, што резултира со непостапување на Државниот инспекторат за труд во случаи на дискриминација. Второто ниво ги опфаќа проблемите што произлегуваат од организациската поставеност на трудовиот инспекторат, од недоволните и несоодветните капацитети со кои располага ова тело. Точката на спојување на идентификуваните слабости се наоѓа во недоволната стручност и малите ресурси на Државниот инспекторат за труд, што влијае врз тесното сфаќање на антидискриминациското законодавство и отпорот тоа директно да се применува од страна на инспекторите.



Законот за работните односи е генерален закон во областа на трудот и содржи низа одредби за заштита од дискриминација, а Државниот инспекторат за труд е органот којшто врши надзор над неговата примена. Од друга страна, Законот за спречување и заштита од дискриминација е генерален закон во областа на еднаквоста и недискриминацијата. Овој Закон се применува од страна на сите државни органи, органи на единиците на локалната самоуправа, правни лица со јавни овластувања и сите други правни и физички лица во областа на работата и работните односи. Ова значи дека ЗСЗД претставува специјален закон за заштита од дискриминација во работата и работните односи, кој треба да го применува Државниот инспекторат за труд при остварување на својата функција. Заемното и испреплетено читање на одредбите од овие два закона ја разјаснува надлежноста на ДИТ за ефективна заштита на работниците од дискриминација.

Дополнително, сеопфатниот, ефективен и ефикасен систем на заштита од дискриминација на работниците подразбира активно учество на сите расположливи институционални механизми.



Првенствено препознаен заштитен механизам од дискриминација (од работниците, но и од Меѓународната организација на трудот) е Државниот инспекторат за труд. Заедно со Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и Народниот правобранител, овие институционални механизми имаат должност широко и вкрстено (интерсекциски) да ја применуваат трудовата и антидискриминациската легислатива во брзите, бесплатни и лесно достапни постапки за работниците. Системската заштита од дискриминација врз работниците подразбира и соодветно водење евиденција и статистика, што ќе претставува основа за формулирање на активности за промоција на принципот на еднаквост и недискриминација. Сепак, имајќи ги предвид недостатоците со кои се соочуваат останатите два механизма,<sup>17</sup> итна е потребата Државниот инспекторат за труд да ја заземе целосно својата улога на заштитник на работниците од дискриминација на работното место.

---

17. Комисијата се соочува со бројни логистички и финансиски предизвици кои сè уште не се надминати. Дел од актуелните проблеми се: формирањето стручната служба со доволен број вработени за целосно остварување на мандатот; избор на независен и професионален кандидат како седми член на Комисијата; донесување на интерните акти за работа; зголемување на буџетот преку објективни критериуми согласно надлежностите; создавање на веб-страница и обезбедување на транспарентност во работењето итн. Во однос на Народниот правобранител, не може да помине незабележана загриженоста поради партиската припадност на избраниот кандидат. Одделението за недискриминација во НП е недоволно екипирано, потребно е назначување на заменици и зголемување на буџетот на институцијата согласно надлежностите. Види повеќе на: <<https://mhc.org.mk/news/evropskata-komisija-bara-celosno-sproveduvanje-na-zakonot-za-sprechuvanje-i-zashhita-od-diskriminacija/>>



# ПРЕПОРАКИ

## До Државниот инспекторат за труд

- Државниот инспекторат за труд да го применува и да постапува согласно ЗСЗД во случаите кога работниците пријавуваат дека се жртви на дискриминација.
- Кога Државниот инспекторат за труд постапува по претставки за дискриминација на работното место, широко и интерсекциски да ги толкува и применува антидискриминациското и трудовото законодавство.
- Државниот инспекторат за труд да постапува согласно член 3 став 3 од ЗСЗД, кој предвидува преземање активности за промоција и унапредување на еднаквоста и превенција од дискриминација врз работниците.
- Секторот за координација, обуки и административно извршување на решенија во Државниот инспекторат за труд да организира редовни обуки и едукации за вработените во Државниот инспекторат за труд за препознавање, спречување и заштита од дискриминација.
- Државниот инспекторат за труд и трудовите инспектори да посетуваат обуки за Законот за спречување и заштита од дискриминација и надлежностите што тој ги предвидува за инспекторатот.
- Државниот инспекторат за труд да го подобри собирањето податоци и водењето евиденција и статистика за примените претставки, преземените инспекциски надзори и изречените дисциплински мерки. Дополнително, ваквиот начин на водење статистика подразбира применување на родово трансформативен пристап, односно, неопходно е водење на родово разделена статистика на сите податоци.

- Државниот инспекторат за труд да спроведува обуки за работодавачите за препознавање, спречување и заштита од дискриминација.
- Работната група за подготовка на Годишниот план во рамки на ДИТ да ги анализира податоците за случаите на дискриминација врз работниците и врз основа на нив да достави соодветни предлози во процесот на изработка на Годишниот план за работа на инспекторатот.
- При изготвувањето на анализата на ризици за годишниот план за работа, Државниот инспекторат за труд широко да го толкува поимањето на „релевантни податоци“, во кои ќе се вклучат информации добиени од други чинители (на пример, КСЗД, НП и/или граѓански здруженија), што ќе овозможи дискриминацијата во работните односи да биде земена предвид при планирањето на годишните надзори.
- Државниот инспекторат за труд да остварува континуирана соработка преку редовни и ад хок средби со Комисијата за спречување и заштита од дискриминација со цел имплементација на член 31 од ЗСЗД.
- Државниот инспекторат за труд да одржува состаноци/средби со сродни инспекторати од регионот, од останатите европски земји и земјите членки на МОТ, со цел споделување добри практики во областа на дискриминацијата врз работниците и нивно применување во работата на инспекторатот.

## До законодавната власт

- Собранието да даде автентично толкување на член 3 став 2 точка 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, за примена на Законот од страна на сите државни органи, органи на единиците на локалната самоуправа, правни лица со јавни овластувања и сите други правни и физички лица во областа на работата и работните односи.

Автентичното толкување треба да ја разјасни оваа одредба и надлежностите кои таа ги предвидува за Државниот инспекторат за труд.

- Парламентарните претставници да побараат зголемување на буџетот за Државниот инспекторат за труд во Предлог-законот за извршување на буџетот за 2022 година, соодветно на нивните потреби за зголемување на капацитетите и ресурсите.
- Собранието да ја започне собраниската процедура и да го усвои новиот Закон за работните односи во најскоро време.
- Собранието да ја започне собраниската процедура и да го усвои новиот Закон за спречување и заштита од вознемирување на работа.
- Собранието да ја ратификува најновата Конвенција број 190 од 2019 година за насилство и вознемирување, на Меѓународната организација на трудот.

## **До извршната власт и останати чинители**

- Владата на РСМ да го предвиди градењето на капацитетите на ДИТ за препознавање на дискриминацијата како специфична стратешка цел во областа на работата и работните односи во Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026.
- Владата на РСМ да предвиди во Националната стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 – 2026 активности во насока на доследна примена на антидискриминациското законодавство од страна на ДИТ во неговиот делокруг на работа.
- Работната група за изработка на новиот Закон за работните односи да ги усогласи сите одредби што ја регулираат заштитата од дискриминација во овој Закон со одредбите на Законот за спречување и заштита од дискриминација.

- Работната група за изработка на новиот Закон за спречување и заштита од вознемирување на работа да изготви текст на Законот во согласност со меѓународните и европските стандарди, како и домашното антидискриминациско законодавство; притоа, вознемирувањето да биде експлицитно признаено како дискриминација, доследно почитувајќи ја Конвенцијата бр. 190 на МОТ.
- Спроведување обука на трудовите инспектори за Законот за спречување и заштита од дискриминација и надлежностите што тој ги предвидува за ДИТ.
- Обуките да бидат спроведувани од стручни експерти во областа на дискриминацијата со теоретско и практично знаење, како, на пример, членови на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и граѓански здруженија.
- Комисијата за спречување и заштита од дискриминација да остварува континуирана соработка преку редовни ад хок средби со Државниот инспекторат за труд со цел имплементација на член 31 од ЗСЗД.
- Одржување координативни состаноци меѓу надлежните институции во рамки на системот за заштита од дискриминација (ДИТ, НП и КСЗД) со цел споделување позитивни примери од практиката.
- Активно вклучување на Академијата за судии и јавни обвинители во обуките за Државниот инспекторат за труд, затоа што одредени судии може да дадат значителен придонес преку своето практично искуство во одлучување по предмети за заштита од дискриминација.

