

ANALIZË POLITIKASH: PROCESI I INSPEKTIMIT NË INSPEKTORATIN E PUNËS

Problemet e Konsistencës & Diskrecionit





CENTER FOR POLICIES AND ADVOCACY
QENDRA PËR POLITIKË DHE AVOKIM

Autore: Rinore Rexha

Publikuar nga: Qendra për Politika dhe Avokim

www.qpa-rks.org

cpa.kosova@gmail.com

+383 (0) 38 226 530

Data: Nëntor 2023

Të drejtat e autorit © 2023. Qendra për Politika dhe Avokim.
Të gjitha të drejtat e rezervuara. Asnjë pjesë e këtij publikimi nuk mund të riprodhohet, të ruhet në ndonjë sistem të ruajtjes së të dhënave apo të transmetohet, në asnjë formë apo mënyrë elektronike, mekanike, fotokopjuese, incizuese apo tjetër, pa pëlqimin paraprak me shkrim nga ana e botuesit.

“Ky publikim është mbështetur nga Agjencia Suedeze e Bashkëpunimit Ndërkombëtar për Zhvillim (SIDA) përmes projektit Human Rightivism që implementohet nga Community Development Fund (CDF) dhe mbikqyrur nga Ambasada Suedeze në Kosovë. Përgjegjësia për përmbajtjen e këtij publikimi i takon tërësisht autorëve/eve. SIDA nuk ndan domosmoshërisht pikëpamjet dhe interpretimet e shprehura”.





Metodologjia

Problemet e identifikuara në këtë përmbledhje politikash janë të bazuara në:

- Monitorimin e inspektimeve të Inspektoratit të Punës në terren: Ndër vite, Qendra për Politika dhe Avokim (QPA) realizon monitorimin e inspektimeve në terren të Inspektoratit të Punës.
- Intervistë anonime: Për të pasur një perspektivë të brendshme të Inspektoratit të Punës si agjenci ekzekutive, është realizuar një intervistë anonime me një zyrtar të Inspektoratit të Punës. Intervista ka përfshirë pyetje lidhur me proceset e inspektimit dhe problemet e identifikuara nga vetë zyrtari në procesin e punës së tij.
- Kërkesë për qasje në dokumente publike drejtuar zyrës qendrore të Inspektoratit të Punës: kërkesa ka përfshirë pyetje për të cilat Inspektorati i Punës duhet të jetë pro aktiv.
- Hulumtimi në zyrë: Një pjesë e konsiderueshme e kësaj përmbledhje politikash është e bazuar në "hulumtimin në zyrë". Duke përfshi analizë dhe shqyrtim të ligjeve, akteve normative, publikimin e raporteve vjetore nga Inspektorati i Punës si dhe shqyrtimin e raporteve të shoqërisë civile për të kuptuar ndikimin e Inspektoratit të Punës në zbatimin e ligjeve.



Përmbledhje ekzekutive

Inspektorati i Punës është agjenci ekzekutive në kuadër të Ministrisë së Financave, Punës dhe Transfereve, përgjegjëse e vetme në mbikëqyrjen e zbatimit të legjislacionit të punës, përfshirë rreth dhjetë (10) ligje si dhe një numër të lartë të akteve nënligjore.

Inspektorati i Punës ka për bazë ligjore Ligjin Nr. 2002/9 për Inspektoratin e Punës të vitit 2002, në vete përmban shumë mangësi dhe është një nga ligjet e rralla pa asnjë akt nënligjor, edhe pse nxjerrja e tyre është paraparë në dispozita ligjore të të njëjtit ligji.

Mungesa e një kornize ligjore të përditësuar dhe të plotësuar për Inspektoratin e Punës, si dhe mungesa e udhëzimeve të qarta për përcaktimin e masave administrative dhe afateve kohore për eliminimin e shkeljeve të konstatuara gjatë inspektimit, ka krijuar disa sfida dhe pasoja negative, të cilat trajtohen më në detaje në këtë përmbledhje politikash.



Mungesa e konsistencës në procesin e inspektimit

Inspektorati i Punës operon me një staf prej 32 inspektorëve të ndarë në shtatë (7) rajone të vendit. Çdo inspektorë, deri në vitin e kaluar ka pasur një kuotë prej të paktën pesëmbëdhjetë (15) inspektime në muaj. Në fillim të vitit 2023 kjo kuotë është rritur, nga pesëmbëdhjetë (15) inspektime në njëzet (20) inspektime në muaj, duke përfshirë inspektimet e rregullta, të përsëritura, të jashtëzakonshme, në bashkëpunim me organet e tjera dhe për shkak të aksidentit në vendin e punës.

Inspektimi hapet me raport zyrtar në subjektin që inspektohet. Raportet zyrtare të inspektorëve të punës nuk janë të unifikuara në të gjitha rajonet, që do të thotë se kërkesat e inspektorëve të punës për subjektet e inspektuara ndryshojnë nga rajoni në rajon por ka raste kur raportet zyrtare ndryshojnë edhe brenda vetë rajonit.

Gjatë procesit të inspektimit, janë të pakta rastet kur inspektorët e punës finalizojnë inspektimin në subjektin që inspektohet. Kjo pasi që ligjërisht, subjektet nuk janë të detyruara të mbajnë dokumentacionin e të punësuarve në vendin e punës, dhe për shkak të kohës së kufizuar që inspektorët e punës kanë, ata në subjektin që inspektohet paraqesin kërkesa për dokumentacion shtesë, i cili duhet të dërgohet në zyrat e inspektoratit (në zyrë rajonale ku zhvillohet inspektimi). Për paraqitjen e dokumentacionit shtesë inspektorët vendosin një afat kohor, brenda të cilit subjekti i inspektuar duhet të dërgojë fizikisht dokumentacionin. Përcaktimi i afatit kohor për plotësimin e dokumentacionit është në diskrecionin e inspektorit të punës dhe ka raste ku për kërkesa të ngjashme vendosen afate kohore të ndryshme.

Mos finalizimi i inspektimit në subjektin që zhvillohet inspektimi, bën që mos të konstatohet gjendja ekzistuese e një subjekti të inspektuar. Afati kohor për paraqitjen e dokumentacionit njëkohësisht krijon hapësirë për ndryshim të dokumentacionit nga ana e subjektit. Gjithashtu, me hapjen e inspektimit mbetet në diskrecionin e inspektorit të punës se kur do të mbyllet inspektimi i hapur, dhe ka raste kur një inspektim nuk mbyllet deri në një (1) vit, duke tejkaluar edhe afatin tridhjetë (30) ditor të përcaktuar në ligjin për inspektime.

Diskrecioni i lartë i inspektorëve të punës në përcaktimin e masave administrative

Ligji për Inspektoratin e Punës nuk ofron orientime të qarta për inspektorët e punës rreth kriterit për të zgjedhur masën e duhur midis vërejtjes dhe gjobës si masa administrative, në rast se konstatohet shkelje gjatë inspektimit.

Me Ligjin për Inspektoratin e Punës në nenin 4, paragrafi 4.3, obligohet ministria përgjegjëse të nxjerrë akt normativ për të përcaktuar udhëzime të hollësishme se në cilat raste inspektori i punës mund të shqiptojë vërejtje për shkeljet e konstatuara në subjekt dhe në cilat raste gjobë. Ky akt normativ nuk është nxjerrë deri më sot.





Në anën tjetër, Udhëzimi Administrativ Nr. 01/2021 për përcaktimin dhe shqiptimin e gjobave për shkelje të dispozitave të ligjit të punës, në nenin 5 përcakton se vërejtja është masa e parë ndëshkuese që Inspektorati i Punës shqipton, sipas nenit 6 gjoba shqiptohet vetëm atëherë kur nuk evitohen parregullsitë e konstatuara brenda afatit të dhënë me vërejtje. Ky përcaktim i Udhëzimit Administrativ nuk është në përputhje me nenin 4 të Ligjit për Inspektoratin e Punës, i cili përcakton se Ministria duhet që me akt normativ të përcaktojë udhëzimet e hollësishme se në cilat raste mund të shqiptohet vërejtja e në cilat gjoba si masë administrative.

Në praktikën e zakonshme, ka situata kur inspektorët e punës shqiptojnë masa administrative të ndryshme për shkelje të njëjtë në fushën e marrëdhënies së punës. Në disa raste, shqiptojnë vërejtjen si masë të parë, ndërsa ka inspektorë të cilët shqiptojnë gjobë për shkeljet e ngjashme.

Vërejtja është masa e parë që inspektorët e punës përdorin për të adresuar parregullsitë e konstatuara gjatë inspektimit edhe në fushën e sigurisë dhe shëndetit në vendin e punës, edhe pse Ligji për Siguri dhe Shëndet në Punë nuk e parasheh vërejtjen si masë administrative.

Vërejtja si masë administrative pavarësisht se për cilën shkelje shqiptohet përfshin edhe afatin kohor të caktuar brenda të cilit subjekti inspektues duhet të korrigjojë parregullsitë e identifikuar. Përcaktimi i afatit kohor për korrigjimin e parregullsive nuk është i parashikuar me dispozitat ligjore, duke lënë kështu hapësirë për diskrecionin e inspektorit të punës.

Shkalla e lartë e diskrecionit në përcaktimin e afateve kohore për eliminimin e parregullsive sjellë në një mungesë të konsistencës në trajtimin e subjekteve inspektuese. Për të njëjtat shkelje në subjekte të ngjashme, inspektorët e ndryshëm ose edhe inspektorët e njëjtë përcaktojnë afate të ndryshme kohore për eliminimin e parregullsive. Ky veprim ndikon në drejtësinë dhe objektivitetin e procesit të inspektimit, pasi disa subjekte mund të kenë më shumë kohë për të korrigjuar shkeljet në krahasim me të tjerët.

Identifikimi i shkeljeve të dispozitave ligjore nga inspektorët e punës

Matjet e shoqërisë civile tregojnë një situatë alarmante sa i përket respektimit të të drejtave të punëtorëve. Në anën tjetër, nga viti 2018 deri në vitin 2021 raportimet e Inspektoratit të Punës tregojnë se në mbi 60% të subjekteve të inspektuara nuk është konstatuar asnjë shkelje ligjore.

| Viti | Përqindja e subjekteve pa asnjë shkelje të identifikuar nga IP |
|------|--|
| 2022 | 32% |
| 2021 | 61% |
| 2020 | 76% |
| 2019 | 71% |
| 2018 | 75% |





Niveli i lartë i subjekteve të inspektuara që nuk i është shqiptuar asnjë masë administrative tregon një problem në identifikimin e parregullsive nga inspektorët e punës.

Për më tepër, edhe pse nga raportimet e ndryshme anonime del se pushimi i lehonisë veçmas nuk respektohet në sektorin e shërbimeve, IP nga viti 2018 deri në vitin 2022 ka identifikuar vetëm 25 shkelje në lidhje me pushimin e lehonisë (vetëm gjatë vitit 2022, rreth 23% e inspektimeve janë kryer në sektorin e shërbimeve). Në fakt, është evidentuar një praktikë e pazakontë ku punonjëset "pezullohen" nga detyra vetëm fizikisht, në vend që t'i mundësohet pushimi i lehonisë. Kjo shoqërohet me një modalitet të veçantë të pagesës, ku pagesa transferohet në llogarinë bankare të punonjëses dhe pastaj ajo detyrohet që të kthejë këtë pagesë në formë të parave të gatshme tek punëdhënësi, me qëllim të ruajtjes së vendit të punës pas përfundimit të pushimit të lehonisë.

| Viti | Numri i grave të inspektuara nga IP | Shkelje të identifikuara, lidhur me pushimin e lehonisë nga IP |
|------|-------------------------------------|--|
| 2022 | 18,360 | 13 |
| 2021 | 11,607 | 0 |
| 2020 | 7535 | 0 |
| 2019 | 11,089 | 1 |
| 2018 | 9006 | 11 |

Ky problem është i lidhur me nevojën për trajnim të mëtejshëm dhe mbështetje për inspektorët, si dhe mungesën e një metodologjie të standardizuar për zbulimin e shkeljeve të dispozitave ligjore të punës.

Trajnimet për inspektorët e punës

Mungon një sistem i organizuar i trajnimeve për inspektorët e punës, çka ndikon në zbatimin e dobët të dispozitave ligjore nga vet stafi i Inspektoratit të Punës. Përkundër nevojave gjatë vitit 2021 inspektorët e punës kanë marrë pjesë në vetëm katër (4) trajnime. Ndërsa sa i përket viteve të mëparshme Inspektorati i Punës nuk posedon të dhëna, mirëpo konsiderohet që janë mbajtur "pak" trajnime.

Problemi thellohet edhe më shumë kur rekrutohen inspektorë të rinj dhe fillojnë inspektimet pa ndjekjen e asnjë trajnimi sa i përket mbarëvajtjes së inspektimit dhe zbatimit të dispozitave ligjore.

Gjatë vitit 2022 janë rekrutuar tetë (8) inspektorë/e me lëvizje brenda kategorisë. Në vitin në fjalë, shtatë (7) prej inspektorëve të rekrutuar kanë marrë pjesë në vetëm një (1) trajnim ("Implementimi i Ligjit për aftësimin, riaftësimin profesional dhe punësimin e personave me aftësi të kufizuar dhe Identifikimi i hershem, referimi dhe të drejtat e viktimave të trafikimit").





Për të përmirësuar situatën dhe përgatitur inspektorët dhe veçanërisht inspektorët e rinj për inspektime të cilat kanë ndikim të drejtpërdrejtë në zbatimin e ligjeve, është e domosdoshme të ndërmerren hapa të menjëhershëm për të zhvilluar një program të strukturuar trajnimi. Ky program duhet të sigurojë njohuri të detajuara mbi ligjet dhe procedurat relevante dhe të promovojë standarde të larta profesionalizmi për inspektorët. Kjo nisje e re trajnimi do të ndihmojë në rritjen e kapaciteteve profesionale të inspektorëve të punës dhe në zvogëlimin e problemeve të zbatimit të ligjeve nga vet Inspektorati i Punës.





Rekomandime:

1. Miratimi i Ligjit të ri për Inspektoratin e Punës.

Miratimi sa më parë i Ligjit të ri për Inspektoratin e Punës është i domosdoshëm për të siguruar qartësinë dhe funksionimin e duhur të këtij organi. Ligji i ri ndër të tjera duhet të përfshijë dispozita për përcaktimin e detajuar të kriterëve për përzgjedhjen e masës administrative të duhur nga inspektorët e punës në rast se konstatohen shkelje në vendin e punës, në përputhje me nenin 7 të Ligjit për Kundërvajtje. Kjo do të zvogëlonte diskrecionin e lartë të inspektorëve në praktikë dhe njëkohësisht do të krijonte objektivitet në zbatimin e dispozitave ligjore nga inspektorët e punës.

Si opsion, ligji mund të parasheh që për shkelje më të lehta fillimisht të shqiptohet vërejtje, ndërsa për shkelje më serioze të legjislacionit të punës, inspektorët e punës të shqiptojnë gjobën drejtpërdrejtë ose të nxjerrin masë administrative për pezullim të aktivitetit.

2. Të përcaktohen me dispozita ligjore afatet kohore të cilat rrjedhin nga realizimi i inspektimeve me masën administrative vërejtje.

Mos përcaktimi i afateve kohore me dispozita ligjore për eliminimin e parregullsive kur shqiptohet vërejtja si masë administrative në praktikë ndikon në trajtimin jo të drejtë të subjekteve të inspektuara.

Si opsion, përcaktimi i afateve për eliminimin e parregullsive nga subjekti të bëhet duke u bazuar në numrin e punonjësve që ka subjekti inspektues, nga 1 - 50 punonjës afati të jetë dukshëm më i shkurtër për eliminimin e parregullsive nga subjekti, ndërsa për subjektet deri në 250 të punësuar dhe mbi 250 të punësuar afati të jetë më i gjatë për eliminimin e parregullsive.

3. Zhvillimi i metodologjisë së standardizuar për konstatimin e shkeljeve.

Fillimisht të unifikohen raportet zyrtare për të gjithë inspektorët e punës të ndarë në shtatë (7) rajone të vendit.

Krijimi i një metodologjie të standardizuar për identifikimin e shkeljeve të punës do të siguronte konsistencë dhe objektivitetin në inspektim. Arsyeja kryesore është se mungesa e një metodologjie të tillë ka çuar në kërkesa të ndryshme të subjektet e ngjashme nga inspektorët e Inspektoratit të Punës.

4. Zhvillimi i sistemit të trajnimeve për inspektorët e punës.

Zhvillimi i një sistemi të organizuar të trajnimeve për inspektorët e punës do të ndikonte në ngritjen e kapaciteteve profesionale të inspektorëve të punës dhe do të çojë në zbatim të drejtë të dispozitave ligjore nga vetë inspektorët e punës.





Ky program duhet të sigurojë trajnime të rregullta dhe të nevojshme mbi ligjet dhe procedurat relevante, si dhe trajnime të specializuara për disa fusha të punës, si siguria dhe shëndeti në vendin e punës.



Burimet:

Gazeta Zyrtare (2002). Ligji Nr. 2002/09 për Inspektoratin e Punës. Marrë nga: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2581>

Gazeta Zyrtare (2008). Ligji Nr. 03/L-017 për "Ndryshimin dhe Plotësimin e Ligjit për Inspektoratin e Punës. Marrë nga: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2581>

Gazeta Zyrtare (2010). Ligji Nr. 03/L- 212 i Punës. Marrë nga: <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2735>

Gazeta Zyrtare (2013). Ligji Nr. 04/L-161 për Sigurinë dhe Shëndetin në Punë. Marrë nga: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8689>

Gazeta Zyrtare (2022). Ligji Nr. 08/L-067 për Inspektimet. Marrë nga: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=53067>

Gazeta Zyrtare (2016). Ligji Nr. 05/L-087 për Kundërvajtje. Marrë nga: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=12839>

Gazeta Zyrtare (2011). Udhëzim administrativ Nr. 01/2011 për përcaktimin dhe shqiptimin e gjobave për shkelje të dispozitave të ligjit të punës. Marrë nga: <https://mpms.rks-gov.net/wpdm-package/u-a-nr-01-2011-per-percaktimin-dhe-shqiptimin-e-gjobave-per-shkeljet-e-dispozitave-te-ligjit-te-punes-pdf/?wpdmdl=1280>

Inspektorati i Punës (2017). Plani strategjik zhvillimor për Inspektoratin e Punës 2017 – 2021. Marrë nga: <https://ip.rks-gov.net/wp-content/uploads/Plani-zhvillimor-strategjik-i-IP-2017-2021.pdf>

Inspektorati i Punës (2018-2022). Raportet vjetore të punës për vitet përkatës. Marrë nga: https://ip.rks-gov.net/?page_id=2703

Kërkesë për qasje në dokumente publike, drejtuar zyrës qendrore të Inspektoratit të Punës (mars 2023).

Intervistë anonime me një zyrtar të Inspektoratit të Punës (shtator 2023).

Iniciative Kosovare për Stabilitet (2021). Të heshtësh e të durosh ose të largohesh nga puna. Marrë nga: <https://iksweb.org/wp-content/uploads/2022/04/Te-Heshtesh-e-te-Durosh-ose-te-Largohesh-nga-puna-b-3.pdf>

BIRN (2022). Trajtimi i rasteve të të drejtave të punëtorëve nga Inspektorati i Punës dhe Gjyqësori. Marrë nga: https://kallxo.com/wp-content/uploads/2023/01/Raporti_ALB-BIRN-Kosovo-1-min.pdf





Instituti Demokratik i Kosovës (2021). Më shumë inspektime apo më shumë inspektorë?!. Marrë nga: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/12/KDI-I-Me-shume-inspektime-apo-me-shume-inspektore.pdf>

