

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 20 de mayo de 2021

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la posibilidad, si así lo desean, de proporcionar información escrita a la Comisión.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos en la lista de casos individuales

Tayikistán (ratificación: 2009)

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

El Gobierno ha proporcionado por escrito la siguiente información.

Respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)

Información sobre la relación entre el Servicio Estatal de Inspección de Trabajo, Migración y Empleo (SILME) y el Cuerpo de inspectores sindicales

El Código del Trabajo, la Ley de Sindicatos y el Reglamento de la Inspección de Trabajo de los Sindicatos, aprobados por resolución del comité ejecutivo del Consejo de la Federación de Sindicatos Independientes, establecen los derechos y obligaciones de los inspectores del trabajo de los sindicatos.

El artículo 22 de la Ley faculta a los sindicatos y a sus asociaciones a ejercer el control del cumplimiento de la legislación nacional y a realizar visitas sin trabas a cualquier empresa pública o privada donde trabajen los miembros del sindicato con el fin de llevar a cabo controles del cumplimiento de la legislación laboral nacional por parte de los empleadores y los funcionarios de la empresa (versión núm. 1673 de 2 de enero de 2020). De conformidad con el artículo 357 del Código del Trabajo, la Federación de Sindicatos Independientes ha creado su propio cuerpo de inspectores, que controla y supervisa el cumplimiento de las normas y reglamentos de seguridad y salud en el trabajo (SST). El Código del Trabajo autoriza a los inspectores sindicales a realizar controles sin trabas sobre el cumplimiento de los requisitos de SST por parte de las organizaciones y a presentar propuestas para que sean consideradas obligatoriamente por los funcionarios a la hora de abordar los incumplimientos de la normativa de SST que se detecten.

El servicio de inspección sindical actúa bajo la dirección de las juntas directivas de los comités sindicales nacionales y regionales que se ocupan de la protección de los

derechos de los trabajadores y de la supervisión y el control del cumplimiento de las condiciones de trabajo y la SST, en todas las ramas de la economía nacional.

Con el fin de reforzar la supervisión sindical en materia de SST, se introdujo un texto adicional en la Ley de Sindicatos, en su versión núm. 1673 de 2 de enero de 2020, en virtud del cual, cuando los inspectores sindicales descubren infracciones de los derechos laborales y sociales de los trabajadores y de los derechos de atención de la salud en el trabajo, tienen derecho a:

- recopilar informes y emitir órdenes de cumplimiento obligatorio;
- participar en las investigaciones de accidentes laborales y enfermedades profesionales realizadas por los inspectores del trabajo del Estado, y realizar una inspección independiente;
- exigir un paro laboral en caso de amenaza para la vida y la salud de los trabajadores;
- presentar propuestas para que sean consideradas obligatoriamente por los empleadores y las entidades estatales pertinentes a fin de que se subsanen los defectos e incumplimientos en materia de seguridad, SST y normativa laboral.

Los inspectores sindicales colaboran estrechamente con los organismos estatales de supervisión laboral. En 2020, a pesar de las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID-19, realizaron más de 600 encuestas de SST en diversas ramas de la economía, incluidas más de 70 conjuntamente con los inspectores de trabajo SILME, la Inspección Industrial y Minera y la Inspección de Sistemas de Energía.

Con el fin de aumentar la eficacia de la colaboración entre el SILME y los inspectores sindicales, se creó el Consejo de coordinación de las actividades de los órganos de inspección. El Consejo ha celebrado reuniones anuales destinadas a coordinar las actividades de los inspectores del trabajo estatales y sociales, a las que han asistido representantes de la Inspección Industrial y Minera, de la Inspección de Sistemas Eléctricos y de la Inspección de Salud Pública y Epidemiología. Sin embargo, últimamente no ha sido posible celebrar estas reuniones, por diversas razones, entre ellas la pandemia. Tal vez sea necesario reactivar el Consejo con la asistencia técnica de la oficina regional de la OIT.

El Ministerio de Trabajo, el SILME y la Federación de Sindicatos Independientes intercambian periódicamente información sobre una amplia gama de cuestiones que afectan a la cooperación en materia de inspecciones de trabajo, y celebran mesas redondas, seminarios y conferencias conjuntas sobre la SST, la inspección de trabajo y otros temas.

Así, a lo largo de 2020 y el primer trimestre de 2021, los representantes de la Inspección Industrial y Minera y del SILME invitaron sistemáticamente a la inspección sindical, junto con los dirigentes y representantes sindicales, a sumarse a sus investigaciones sobre los accidentes laborales mortales, o con resultado de lesiones o daños graves para dos o más personas.

Los representantes de la Federación de Sindicatos Independientes y de la inspección sindical desempeñan un papel constante en todas las reuniones de los departamentos del Ministerio de Trabajo relacionados con la colaboración social, la inspección laboral y la SST. Asimismo, contribuyen activamente a las medidas adoptadas por el Ministerio de Trabajo y el SILME para mejorar la colaboración en asuntos como las inspecciones de trabajo y la SST, los retrasos y las demoras en el pago de la remuneración de los trabajadores y el empleo informal.

El SILME colabora con los inspectores de la Federación de Sindicatos Independientes en la celebración periódica de mesas redondas, seminarios, conferencias y otros actos en los que participan los interlocutores sociales, los empresarios y los trabajadores sobre cuestiones que afectan a la SST y a la legislación laboral.

Situación jurídica y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo estatales y sindicales

El capítulo 40 del Código del Trabajo sienta las bases legales para el establecimiento de la inspección de trabajo estatal y no estatal destinada a velar por el cumplimiento de la legislación nacional en materia de trabajo y empleo (SILME e inspecciones sindicales), así como para el control de la seguridad de las operaciones en la industria y la minería (Inspección Industrial y Minera).

El SILME es un órgano ejecutivo central del Estado. Ejerce la supervisión y el control sobre el cumplimiento de la legislación nacional en materia de trabajo, migración y empleo, facilita la evaluación sobre las condiciones de trabajo en las instituciones y organizaciones —independientemente de su forma de propiedad o situación jerárquica—, así como en las empresas unipersonales y las entidades físicas que utilizan mano de obra contratada. Los inspectores del SILME son empleados públicos (funcionarios) cuya situación jurídica y condiciones de trabajo están garantizados por la Ley de la Función Pública, lo que les asegura un empleo estable. De acuerdo con esta ley, los niveles salariales, los incrementos (según una escala salarial que refleja la antigüedad profesional) y los aumentos (anuales, no inferiores al 15-20 por ciento) de los inspectores de trabajo se determinan por decreto presidencial.

En los veinte años transcurridos desde la creación del SILME, la dotación de personal fijo de la Inspección de Trabajo del Estado se ha mantenido bastante estable. El perfil de la plantilla del SILME es el siguiente:

- en 2001 había 60, de los cuales 35 trabajaban para las oficinas regionales;
- en 2007 había 72, de los cuales 38 trabajaban para las oficinas regionales;
- en 2014, debido a la supresión de puestos en el SILME derivada de la fiscalización del régimen de pensiones, el número volvió a ser de 60, de los cuales 31 trabajaban para las oficinas regionales;
- desde julio de 2020 hay 28 inspectores en la sede central y 32 en las oficinas regionales.

La antigüedad de los inspectores de trabajo del SILME en el sistema del Ministerio de Trabajo varía de la siguiente manera: hay tres con más de veinte años de servicio, 16 con más de quince años, 16 con más de diez años, 12 con más de cinco años y 13 con tres a cinco años. El SILME tiene una de las rotaciones de personal más bajas entre los órganos del Estado. Los trabajadores del SILME tienen aseguradas las condiciones de trabajo necesarias. Los inspectores de trabajo de la sede central y de las oficinas regionales y territoriales disponen de despachos y equipos adecuados (ordenadores, impresoras, escáneres, faxes, fotocopiadoras, equipos portátiles de tres piezas (laboratorios) para medir las condiciones del lugar de trabajo, gastos de manutención, etc.).

Todos los empleados del SILME tienen acceso personal a Internet, y en la sede, con la asistencia técnica de la Oficina de la OIT en Moscú, se ha instalado un centro de información y recursos que está operativo y una biblioteca especializada en SST,

equipada con un proyector de diapositivas y una pantalla interactiva que da acceso a los recursos de Internet de la OIT, el SILME, el Ministerio de Trabajo y otros sitios de información.

En el plano legislativo, la Ley de la Función Pública y el Reglamento del SILME, entre otros, prevén medidas eficaces de protección social (seguro de vida y de enfermedad obligatorio para los inspectores (como funcionarios públicos) y sus familias, provisión de pensiones, etc.), definen las competencias, los derechos y las obligaciones de los inspectores de trabajo, y prescriben las sanciones por obstruir las actividades legales de los inspectores, eludir los requisitos legales, amenazar la vida y la salud de los inspectores, y otros delitos.

El SILME se financia íntegramente con fondos públicos (salarios, gastos de manutención, equipamiento, mobiliario, etc.). El SILME cuenta con 60 empleados con estatus de funcionarios públicos (sin contar el personal de secretaría, conductores, limpiadores, etc.). Se trata de 28 personas en la sede central y 32 funcionarios en ocho oficinas regionales.

La Federación de Sindicatos Independientes cuenta actualmente con 17 comités de rama sindical que cubren todos los sectores de la economía nacional y emplean a 24 inspectores de trabajo. De acuerdo con el artículo 35, 3) de la Ley de Sindicatos, los inspectores del trabajo a tiempo completo son remunerados con el presupuesto de los sindicatos.

La moratoria sobre las inspecciones y las novedades al respecto

La Ley núm. 1269, de 25 de diciembre de 2015, sobre inspecciones de entidades económicas, establece que todos los organismos de control e inspección del Estado deben notificar por escrito la próxima inspección prevista a las organizaciones y empresarios con derecho a contratar trabajadores, con una antelación mínima de cinco días, y no deben realizar inspecciones a las nuevas organizaciones durante sus dos primeros años de funcionamiento. La excepción son las organizaciones pertenecientes al grupo de alto riesgo, que pueden recibir visitas de los inspectores del trabajo no más de dos veces al año, independientemente de la fecha de inicio de sus operaciones.

A este respecto, el número de inspecciones a empresas consideradas de alto riesgo en virtud de la mencionada Ley de Inspección de Entidades Económicas no debe superar el 10 por ciento del total de organizaciones susceptibles de ser inspeccionadas en un año natural.

En 2018, con el fin de proporcionar apoyo gubernamental a los fabricantes, crear nuevos puestos de trabajo, reforzar el potencial industrial y el acervo de competencias del país, reducir el número de inspecciones infundadas y repetidas, recortar la corrupción, establecer condiciones favorables para las empresas y mejorar el clima de inversión, y con el asesoramiento técnico de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Mundial, el Gobierno declaró una moratoria de todo tipo de inspecciones a las empresas manufactureras hasta el 1.º de enero de 2021. Esta moratoria ya ha expirado.

Las disposiciones legales mencionadas no contemplan las facultades de supervisión y verificación de los inspectores sindicales del trabajo. Los organismos de inspección sindical no están obligados a acordar anualmente sus planes y actividades de inspección con el Consejo de coordinación de las actividades de los órganos de inspección, dependiente del Gobierno. La razón principal es que, según la legislación nacional

vigente, los sindicatos funcionan de forma independiente de los organismos gubernamentales y cualquier injerencia en sus actividades autorizadas es ilegal.

Con el fin de garantizar la eficacia de la labor de inspección del SILME, el Gobierno ha acordado una serie de medidas con el Consejo de coordinación de las actividades de los órganos de inspección. Así, durante la moratoria, por instrucción de la dirección del SILME y, atendiendo a motivos razonables (infracciones graves de la normativa de SST en las empresas que pongan en peligro la vida y la salud de los trabajadores u otras infracciones de la normativa laboral), y también en respuesta a las quejas, reclamaciones y consultas (por escrito o en línea, a través de una línea de atención telefónica, y del sitio del SILME) formuladas por los trabajadores y otras personas, los inspectores del trabajo han realizado inspecciones no programadas y por sorpresa en dichas empresas (es decir, sin la preceptiva notificación por escrito) en relación con cuestiones de cumplimiento de la legislación laboral, las normas y los reglamentos de SST, garantizando al mismo tiempo la confidencialidad y el anonimato de las quejas y reclamaciones. Los resultados de estas inspecciones se han puesto a disposición del Consejo y de los reclamantes, y se han difundido ampliamente en las páginas web oficiales del SILME, del Ministerio de Trabajo y en la página de Facebook del SILME, así como en agencias de información y medios de comunicación.

Las inspecciones realizadas por el SILME desde principios de 2021 han cumplido plenamente y sin restricciones las disposiciones del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).

Es importante señalar que, cuando los inspectores del trabajo reciban mensajes y comunicaciones que les hagan pensar justificadamente en la existencia de violaciones de las normas y reglamentos de SST y otras normas laborales, podrán realizar inspecciones no programadas y por sorpresa sin notificación previa a las empresas, comunicándose posteriormente al Consejo de coordinación.

Durante la moratoria, las autoridades judiciales y los representantes del Consejo de coordinación de las actividades de los órganos de inspección examinaron regular e indefectiblemente las quejas y reclamaciones recibidas de los interesados, en todas las instalaciones industriales sin excepción, independientemente de la moratoria y, además, con la participación obligatoria de los inspectores del SILME.

Durante el año 2020 y el primer trimestre de 2021, el SILME, actuando de acuerdo con su plan de trabajo y atendiendo a las solicitudes de los cuerpos de seguridad, a las instrucciones y orientaciones del Gobierno y del Ministerio de Trabajo, así como a las comunicaciones, reclamaciones y quejas de los trabajadores y personas jurídicas, realizó 2 443 inspecciones en empresas, de las cuales 1 957 fueron programadas, 457 no programadas, 28 repetidas y una complementaria.

La observancia de la normativa laboral fue la causa fundamental de 2 204 de estas inspecciones, mientras que 163 tuvieron su origen en cuestiones relativas a la seguridad o la SST, 42 al empleo y 35 a la migración. Durante el periodo de referencia, se realizaron 155 (154 en 2019) inspecciones conjuntas con otros organismos de inspección del Estado e inspectores sindicales.

Se detectaron un total de 10 922 infracciones, de las cuales 8 329 se referían a la normativa laboral, 1 617 fueron infracciones de las normas de seguridad y SST, 308 se referían a la migración y 668 a cuestiones de empleo. Durante el año 2020 y el primer trimestre de 2021, el conjunto de actividades del SILME contribuyó a devolver al presupuesto nacional y a reembolsar a los ciudadanos un importe total de

42 127 000 somoni de Tayikistán (TJS). De esta cantidad, 30 053 400 TJS correspondieron a ingresos no pagados y 3 475 800 TJS a pagos compensatorios.

En todos los casos de infracción mencionados, se tomaron las medidas adecuadas contra los infractores de acuerdo con la ley, mediante la emisión de órdenes de cumplimiento obligatorio destinadas a eliminar el problema, y la imposición de sanciones administrativas.

Se remitieron un total de 130 expedientes a las fuerzas del orden para que actuaran. Se iniciaron procedimientos penales contra 44 funcionarios responsables. Y a 422 empleadores y otros funcionarios responsables de organizaciones durante el periodo de referencia se les impusieron multas por haber cometido infracciones administrativas en el ámbito del trabajo, la migración y el empleo, por un importe de 520 000 TJS, que se abonaron al presupuesto nacional.

En el curso de sus inspecciones en empresas y organizaciones, los funcionarios del SILME también prestan especial atención a las cuestiones de SST, a las garantías adicionales para las mujeres, las personas con responsabilidades familiares y los niños, a la prohibición de la discriminación en el lugar de trabajo, a la celebración de convenios (contratos) colectivos (sectoriales y regionales) y de contratos de trabajo individuales, a la promoción de la justicia social y a la mejora de las condiciones de trabajo para las mujeres y los niños.

De acuerdo con los requisitos de la Ley de Inspecciones de Entidades Económicas, y con la excepción de las inspecciones realizadas por decreto gubernamental, un organismo de inspección estatal debe notificar por escrito a una entidad su intención de realizar una inspección, con una antelación de cinco días laborables hasta la hora de inicio. La notificación por escrito es el elemento clave para llevar a cabo una inspección programada y los organismos de inspección tienen derecho a iniciar una inspección no antes de cinco ni después de diez días hábiles a partir del día en que la entidad económica recibe dicha notificación.

El número de inspecciones de empresas de alto riesgo, que comprenden las que presentan condiciones de trabajo nocivas y peligrosas, tal como se definen en las disposiciones de la mencionada Ley de Inspección de Entidades Económicas, no debe superar el 10 por ciento del total de organizaciones inspeccionadas en un año natural.

Cabe recordar aquí que las disposiciones mencionadas no abarcan las facultades de supervisión y verificación de las inspecciones de trabajo sindicales. Los organismos de inspección sindical no están obligados a acordar anualmente sus planes y actividades de inspección con el Consejo de coordinación de las actividades de los órganos de inspección. La excepción son las organizaciones pertenecientes al grupo de alto riesgo; éstas están sujetas a las visitas de los inspectores del trabajo no más de dos veces al año, independientemente de la fecha de inicio de sus operaciones.

Con el fin de garantizar que el trabajo de los inspectores del trabajo se ajuste plenamente a las obligaciones internacionales contraídas por Tayikistán, se transmitió oficialmente al Consejo de coordinación de las actividades de los órganos de inspección la posición de la dirección del SILME sobre el cumplimiento de los requisitos del Convenio núm. 81.

Una resolución protocolaria del Consejo de coordinación asignó al Ministerio de Justicia, al Comité de Inversión y Gestión de Bienes del Estado y a otros organismos gubernamentales pertinentes la tarea de estudiar este asunto y presentar las propuestas necesarias para armonizar la legislación correspondiente.

Así, por instrucciones del SILME y cuando había una justificación suficiente (infracciones graves de las normas de SST, otras violaciones de la normativa laboral), y también en respuesta a las quejas, reclamaciones y consultas formuladas por los trabajadores y otras personas, los inspectores del trabajo realizaron inspecciones no programadas y por sorpresa en dichas empresas (es decir, sin la preceptiva notificación previa por escrito) sobre cuestiones de cumplimiento de la legislación laboral, las normas y los reglamentos de SST, garantizando la confidencialidad y el anonimato de las quejas y reclamaciones.

Hoy, los controles de los inspectores del trabajo del SILME cumplen plenamente y sin restricciones las disposiciones del Convenio núm. 81.

La decisión sobre la frecuencia de las visitas a las empresas es competencia de los inspectores de trabajo en función de la información de que dispongan sobre el cumplimiento de la normativa laboral y de SST por parte de las empresas.

Los expertos del SILME elaboraron una lista de comprobación de la observancia de la diligencia debida durante las inspecciones, de acuerdo con los requisitos establecidos en el Convenio núm. 81 de la OIT, el Código del Trabajo y el Estatuto del SILME, adoptado por decisión del Gobierno en 2014 y modificado el 21 de julio de 2020. Este documento formaliza las amplias facultades que se otorgan a los inspectores del trabajo para realizar inspecciones no programadas, por sorpresa, específicas y de comprobación. La lista de comprobación en relación a las inspecciones realizadas por los inspectores del trabajo del SILME en 2018 fue debidamente inscrita en el registro de legislación oficial local del Ministerio de Justicia. Si es necesario, el SILME puede proporcionar información más detallada al respecto.

Información sobre la forma en que los inspectores del trabajo del Estado están facultados para tomar medidas con miras a subsanar las deficiencias observadas en las instalaciones, el montaje o los métodos de trabajo que, según ellos, constituyan razonablemente una amenaza para la salud o la seguridad de los trabajadores, de conformidad con el artículo 13 del Convenio.

De acuerdo con el apartado 7 del artículo 3 del Reglamento del SILME, aprobado por la Resolución del Gobierno núm. 299, de 3 de mayo de 2014, modificada el 24 de julio de 2020, los inspectores del trabajo del SILME tienen amplias facultades para tomar medidas ante las infracciones y defectos que hayan observado en este sentido.

En 2020, el departamento gubernamental responsable de evaluar las condiciones de trabajo y los inspectores regionales del SILME realizaron 118 inspecciones y detectaron 1 218 infracciones de las normas y reglamentos de SST, y en el primer trimestre de 2021 realizaron 45 inspecciones y encontraron 399 infracciones de este tipo. También en 2020, en relación con los planes de construcción de nuevas instalaciones industriales y de reconstrucción de las mismas, así como de maquinaria, mecanismos y equipos industriales de mano de obra, los inspectores emitieron 168 informes con 1 456 requerimientos para adoptar las medidas necesarias para subsanar las infracciones de la normativa de SST, y en el primer trimestre de 2021, 49 informes de este tipo con 383 requerimientos. En 2020 y en el primer trimestre de 2021, los inspectores de trabajo del SILME, tras la revisión de las denuncias y comunicaciones formuladas por los trabajadores, actuaron de inmediato en 265 ocasiones para detectar y subsanar infracciones de las condiciones de trabajo por parte de los funcionarios. En 2020 se impusieron multas por valor de 241 044 TJS a 200 empleadores y otros funcionarios de empresas por infracciones de las normas y reglamentos de SST, y en el primer trimestre de 2021 las multas impuestas a 95 empleadores y otros funcionarios

de empresas ascendieron a 121 020 TJS; multas todas ellas que se contabilizaron como ingresos en el presupuesto nacional.

Información sobre la aplicación en la práctica de las facultades de suspensión temporal de los inspectores en virtud del artículo 30 de la Ley núm. 1269 relativa a la seguridad y la salud

En virtud del apartado 3 del artículo 7 del Reglamento del SILME, un inspector tiene derecho a interrumpir las actividades de las empresas y los centros de producción para subsanar las infracciones que haya observado en materia de requisitos de SST, si las actividades de dichas empresas ponen en peligro la vida y la salud de los trabajadores. Durante 2020 y el primer trimestre de 2021 se registraron 95 casos en los que los inspectores del SILME detuvieron completamente la actividad de empresas, centros de producción y empresas unipersonales en las que se habían producido accidentes, con el fin de subsanar completamente las infracciones cometidas en materia de SST y garantizar que se cumplieran los requisitos reglamentarios que los inspectores les demandaban. Durante este periodo, no se registró ningún recurso legal contra las actuaciones de los inspectores de trabajo.

Informe anual sobre el Convenio núm. 81 de la OIT

El Servicio Estatal de Inspección del Trabajo, Migración y Empleo envía informes trimestrales y anuales sobre sus actividades al Ministerio de Trabajo. El Ministerio, a su vez, incluye los informes anuales del SILME en su informe anual a la OIT sobre la aplicación de los convenios de la OIT ratificados por Tayikistán.

En el futuro, el SILME enviará a la OIT los informes anuales sobre sus actividades de inspección del trabajo en virtud del artículo 20 del Convenio núm. 81, incluyendo información sobre todos los temas enumerados en el artículo 21.

Estadísticas sobre las infracciones detectadas y las medidas adoptadas por los inspectores del trabajo, incluidas las multas impuestas, los casos remitidos a los tribunales y otras medidas correctivas adoptadas

Para subsanar las 10 922 infracciones detectadas en 2020 y el primer trimestre de 2021, los inspectores emitieron 2 089 órdenes de cumplimiento obligatorio. Como resultado de sus inspecciones, se enviaron a los organismos de la fiscalía y a las autoridades de asuntos internos 179 expedientes relativos a empleadores y a otros funcionarios de la empresa declarados culpables de infringir la legislación laboral y las normas y reglamentos sobre seguridad y SST para que se tomen medidas.

La revisión de estos expedientes por parte de las fuerzas de seguridad condujo a la apertura de procedimientos penales contra 54 empresarios y otros funcionarios de la empresa.

Los inspectores del trabajo impusieron multas por valor de 746 000 TJS a empresarios y funcionarios de empresas por infracciones administrativas relacionadas con el trabajo, la migración y el empleo; este dinero se recaudó y se transfirió al presupuesto nacional. Nueve empleadores fueron multados con un total de 13 100 TJS por incumplimiento de las órdenes emitidas por los inspectores del SILME, y esta suma también se recaudó en su totalidad y se ingresó en el presupuesto nacional.

Nota: El Gobierno presentó un anexo con la legislación citada. También se proporcionó información en respuesta a la solicitud directa de la CEACR, que no se incluyó para cumplir con el límite requerido de palabras.