

ПРИМА:

УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ул. „12-та Ударна бригада“ бр. 2, 1000 Скопје, РМ
www.ustavensud.mk и e-mail: mail@ustavensud.mk

ПОДНОСИТЕЛИ:

1. Движење за социјална правда „ЛЕНКА“

ул. „Питу Гули“ бр. 38, 1000 Скопје
Контакт: www.lenka.mk

2. Асоцијација „МАГНА КАРТА“

ул. „Вера Циривири“ бр. 21, 1400 Велес
www.mahatma.tmar.biz; e-mail: apasiev@gmail.com и тел. 075 / 25 61 08

ПРЕДМЕТ:

ПРЕТСТАВКА

ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПОВЕДУВАЊЕ ПОСТАПКА
ЗА ОЦЕНУВАЊЕ НА УСТАВНОСТА НА ДЕЛ ОД ЗАКОН

I. Целта на оваа граѓанска иницијатива, која произлегува од две непрофитабилни здруженија на граѓани, е поведување постапка за оценување на уставноста на дел од актуелниот важечки **Закон за изменување и дополнување на Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност** (2008) - како општ акт, односно правен пропис, донесен од страна на Собранието на Р. Македонија - а објавен во Службен весник на РМ, бр. 161/08 од 24 декември 2008 год. (т.н. конституциона, јудициелна, нормативна, репресивна и апостериорна контрола *in abstracto*).

Со оваа rogatio leges законодавниот дом донесе, дотогаш десетти по ред, законски промени во основниот **Закон за вработувањето и осигурување во случај на невработеност** (Сл. весник на РМ - 37/97, 25/00, 101/00, 50/01, 25/03, 37/04, 4/05, 50/06, 29/07, 102/08).

ПРАВЕН ОСНОВ (*IUSTUS TITULUS*):

Оваа иницијатива за оцена на уставноста на дел од овој рогоациски или, поточно, новациски Закон - ја поднесуваме како своевидна *Actio popularis sui generis*, согласно чл. 24, ст.1; чл. 108; чл. 110, ст.1, ал.1 и чл. 112, ст.1 од **Уставот на Република Македонија** (1991); како и чл. 12 од **Деловникот за работа на Уставниот суд на РМ** (1992).

[чл. 24 од УРМ:

Секој граѓанин има право да поднесува претставки до државните органи и другите јавни служби и на нив да добие одговор;

чл. 108 од УРМ:

Уставниот суд на Р. Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста;

чл. 110 од УРМ:

Уставниот суд на РМ одлучува за согласноста на законите со Уставот;

чл. 112 од УРМ:

Уставниот суд ќе укине или поништи закон ако утврди дека не е во согласност со Уставот; и

чл. 12 од Вашиот Деловник:

Секој може да поднесе иницијатива за поведување постапка за оценување уставноста на закон и уставноста и законитоста на пропис или друг општ акт.]

II. Бараме поништување (со дејство ex tunc) или укинување (со дејство ex nunc) на делови од горенаведениот Закон - т.н. алтернативна петиција за „делумна касација“ на долунаведените одредби, со **Ваша конечна и мериторна одлука** – од причини што, основано, сметаме дека следниве две негови одредби, особено во подвлечениот дел, се во директна спротивност со УРМ/91:

а) **чл. 2 од ЗИДЗВОСН (2008):**

„По членот 59 се додава нов член 59-а, кој гласи: Член 59-а – Невработеното лице кое ќе стапи на работа кај работодавач без договор за вработување, е должно за тоа веднаш писмено да го извести надлежниот инспекциски орган“;

б) **чл. 12 од ЗИДЗВОСН/08:**

„По членот 100-а се додава нов член 100-б, кој гласи: Член 100-б – Глоба во износ од 200 евра во денарска противвредност ќе се изрече на самото место на физичко лице за прекршок, ако писмено не го извести надлежниот инспекциски орган за стапувањето на работа кај работодавач (член 59-а). Покана за плаќање на глоба од ставот 1 на овој член на сторителот на прекршокот, инспекторот на трудот ќе му врати на местото на прекршокот. Сторителот на прекршокот е должен глобата да ја плати во рок од осум дена. Инспекторот на труд е должен на сторителот на прекршокот да му предложи постапка за порамнување, согласно со закон. Ако инспекторот на труд констатира дека сторителот на прекршокот не ја платил глобата во рокот од став 3 на овој член, инспекторот на трудот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка до прекршочен орган. Глоба во износ од 700 евра во денарска противвредност ќе изрече надлежниот суд на физичко лице кое не ја платило глобата на самото место во предвидениот рок од ставот 3 на овој член“.

III. Сметаме дека горенаведените членови од предметниот оспорен Закон се спротивни на следниве уставни одредби, стипулирани во нормативниот дел на Уставот на РМ (1991) – особено во Делот I: „Основни одредби“; како и во Делот II: „Основни слободи и права на човекот и граѓанинот“ – оддел 2 „Економски, социјални и културни права“ и оддел 3 „Гаранции на основните слободи и права“:

а) чл. 8, ст.1 - ал.1; ал.3 и ал.8 од УРМ:

Темелни вредности на уставниот поредок на Р. Македонија се:

т. 1: основните слободи и права на човекот и граѓанинот, признати во меѓународното право и утврдени со Уставот;

т. 3: владеењето на правото; и

т. 8: хуманизмот, социјалната правда и солидарноста.

б) чл. 34 од УРМ:

Граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

в) чл. 35, ст. 1 од УРМ:

Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните, согласно со начелото на социјална праведност.

г) чл. 51 од УРМ:

Во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Секој е должен да го почитува Уставот и законите.

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ:

Прокламирањето на горенаведените цитирани уставни принципи и фундаментални начела произлегува од **социјалниот карактер** на нашата држава. Цениме дека наметнатата обврска на дотогаш невработеното лице, кое самошто стапува во нов работен однос, да го извести надлежниот инспекциски државен орган во случај кога ќе стапи на работа а работодавачот нема да му понуди договор за вработување – е спротивна на Уставот на РМ. Ова, пак, од причина што на вработеното лице („новопримен работник“) не може со закон да му се воспоставуваат вакви несоодветни обврски и задолженија под закана со казна, односно под страв од прекршочна санкција (глоба).

Имено, ваква обврска за контрола во работењето на правните или физичките лица кога тие се јавуваат во улога на работодавци, согласно номотехничката поставеност на нашиот *Закон за работните односи* (Сл. весник на РМ - 62/05 и 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 149/09, 50/10, 52/10 – чијшто Пречистен текст излезе во бр. 16/10) - како и обврската на почитување и исполнување на предвидените законски обврски за пријавување на работниците - може да ја вршат **само надлежните државни институции**, односно кај нас, директно, Државниот инспекторат за труд – согласно *Законот за инспекција на трудот* (Сл. весник на РМ – 35/97 и 29/02), како и, дополнително, институциите за социјално осигурување – но, во никој случај, тоа не би можело да падне на товар на работникот кој би требало сам да ги замени, често неоправдано неажурните и тромави, државни органи и/ли инспекции.

Свесни сме дека целта на оваа мерка е оневозможување на несовесните работодавачи, во иднина, да не одолговлекуваат и тактизираат и навреме да ги

пријавуваат новопримените работници. Покрај тоа што – како што, per analogia, и самиот Уставен суд во својата *Одлука У.бр. 233/2008-0-1 (6.V.2009)*¹ оценува, оваа цел е легитимна - затоа што е во функција на воспоставување на социјална дисциплина, сепак конкретниот начин преку кој законодавецот сакал да ја оствари оваа цел е **непропорционален** - од причина што истата има императивен и безрезервен (ius cogens), а не кондиционален тон (ius dispositivum), и истовремено претставува оптоварување на граѓанинот, односно во случајов работникот. Argumentum a fortiori, ова дотолку повеќе што неопходно е взаемно функционирање на институциите на системот и нивно координирано соработување со цел за исполнување на овие предвидени законски обврски, а не товарот на откривањето на несовесните работодавци да се префрли на грбот на вработениот (!?) - чијашто, лична и семејна егзистенција, во буквална смисла на зборот зависи од оној кого треба да го пријави.

Со други зборови, со внесувањето на ваква застрашувачка норма во нашиот позитивно-правен поредок, особено во оваа сензитивна сфера, се поткопуваат **основните начела** на кои фундаира нашата демократија – а тоа владеењето на правото (англ. *Rule of Law*) и правната држава (герм. *Rechtstaat*), потоа солидарноста и „социјалната држава“ (сп. Rawls & Walzer), како и принципот на правна сигурност.

Поради сето ова, сметаме дека овие проивуставни законски одредби, земајќи ја предвид **јавната полза** (*utilitas publica*) од тоа дејствие, што побрзо треба да бидат касирани и повеќе да не егзистираат во нашиот правен систем – како мошне штетни и тенденциозни, кои можат да предизвикаат повеќе негативни последици во праксата.

* * *

Поради досегашното лошо искуство при комуникацијата со Вашите служби, како подносител, бараме да бидеме - **перманентно, навремено и писмено, известени** за понатамошното постапување, како и за исходот од оваа иницијатива - согласно чл. 13 од Вашиот *Деловник* (1992) – а сè со цел, благовремено, да можеме да ги употребиме сите правни средства и можности кои ни стојат на располагање.

[*Подносителот на иницијативата и донесувачот на оспорениот акт се учесници во постапката пред Уставниот суд*]

FIAT IUSTITIA PEREAT MUNDUS

С к о п ј е
25 мај 2010

дипл. правник *Димитар Апасиев*

(Асоцијација „Магна Карта“)

д-р *Здравко Савески*

(ДСП „Ленка“)

¹ Станува збор за одлуката со која веќе се укинати сосем слични противуставни одредби (чл. 22, ст.2 и чл. 29) од *Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување* (Сл. весник на РМ, 142/08).

У.Број: 103/2010-0-1

Дата на Донесување: 22.12.2010

Вовед

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Македонија и член 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 22 декември 2010 година, донесе

ОДЛУКА

Текст

1. СЕ УКИНУВА член 59-а и член 100-б од Законот за изменување и дополнување на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност („Службен весник на Република Македонија“ бр.161/2008).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Македонија со Решение У.бр.103/2010 од 27 октомври 2010 година, поведе постапка за оценување на уставноста на членовите од Законот означен во точката 1 од оваа одлука. Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорените членови со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според член 59-а од Законот невработеното лице кое ќе стапи на работа кај работодавач без договор за вработување е должно за тоа веднаш писмено да го извести надлежниот инспекциски орган.

Во членот 100-б од Законот се предвидува:

„Глоба во износ од 200 евра во денарска противвредност ќе се изрече на самото место на физичко лице за прекршок, ако писмено не го извести надлежниот инспекциски орган за стапувањето на работа кај работодавач (член 59-а).

Покана за плаќање на глоба од ставот 1 на овој член на сторителот на прекршокот, инспекторот на трудот ќе му врати на местото на прекршокот.

Сторителот на прекршокот е должен глобата да ја плати во рок од осум дена.

Инспекторот на труд е должен на сторителот на прекршокот да му предложи постапка за порамнување, согласно со закон.

Ако инспекторот на труд констатира дека сторителот на прекршокот не ја платил глобата во рокот од став 3 на овој член, инспекторот на трудот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка до прекршочен орган.

Глоба во износ од 700 евра во денарска противвредност ќе изрече надлежниот суд на физичко лице кое не ја платило глобата на самото место во предвидениот рок од ставот 3 на овој член“.

5. Според член 8 став 1 алинеи 3 и 8 од Уставот, темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија се владеењето на правото и хуманизмот, социјалната правда и солидарноста.

Според член 33 од Уставот, секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во намирувањето на јавните расходи на начин утврден со закон.

Согласно член 34 од Уставот, граѓаните имаат право на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор.

Во член 35 став 1 од Уставот е утврдено дека Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.

Според член 51 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да го почитува Уставот и законите.

Од наведените уставни одредби, покрај другото, произлегува дека Уставот прокламира и утврдува право на граѓаните на социјална сигурност и социјално осигурување. Уставот, исто така, ја прокламира грижата на Републиката за социјална заштита и социјална сигурност, која се остварува врз начелото на социјална праведност. Според тоа, прокламирањето на наведените уставни принципи произлегува од социјалниот карактер на државата, а видовите на правата од социјално осигурување и вработување односно засновање на работен однос, начинот, постапката и условите за остварување на овие права се оставени за уредување на законодавната власт.

Од анализата на цитираните уставни одредби, исто така, произлегува дека Република Македонија е социјална држава, во која социјалната правда е издигната на ниво на темелна вредност на уставниот поредок, а на сите граѓани им се гарантира еднаквост во слободите и правата пред Уставот и законите. Како начин за обезбедување на социјалната правда Уставот го прокламира и утврдува правото на материјална обезбеденост за време на привремена невработеност. Меѓутоа, под кои услови, во кој обем, за колкаво времетраење и на кој начин ќе се остварува ова право не е домен на уставната регулатива. Тоа е препуштено да се уреди со закон и со колективни договори.

Според член 1 од Законот за вработување и осигурување во случај на

невработеност, со овој закон се уредуваат прашањата за размена на трудот, правата и обврските на работодавците, невработените лица и државата во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и други прашања од значење за вработувањето.

Оспорениот член 59-а од Законот утврдува дека невработено лице кое ќе стапи на работа кај работодавач без договор за вработување е должно за тоа веднаш писмено да го извести надлежниот инспекциски орган.

Од анализата на наведените одредби од Уставот и од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, според Судот произлегува дека ваквата обврска на граѓанинот, односно лицето кое ќе стапи на работа кај работодавач, не е во согласност со Уставот на Република Македонија. Ова од причина што на граѓанинот не може да му се востановуваат вакви обврски, бидејќи обврска за контрола на работодавачите за регулирање на правото на лицата кои засноваат работен однос, односно склучување договор за вработување на одредено или неопределено работно време, во смисла на Законот за работните односи, може да ја вршат само надлежните државни институции, односно Државниот инспекторат за труд, но во никој случај тоа не би можело да падне на товар на работникот.

Според Судот, целта на оваа мерка е оневозможување на несовесните работодавачи да вршат експлоатација на трудот и да не ги изигруваат обврските предвидени во Законот. Конкретниот начин преку кој законодавецот сакал да ја оствари целта на воспоставување на социјална дисциплина, според Судот е непропорционална и истовремено претставува оптоварување на граѓанинот, односно работникот. Ова дотолку повеќе што е неопходно взаемно функционирање на институциите на системот и нивно координирано соработување со цел за исполнување на овие предвидени законски обврски. Оттука, востановената обврска со Законот за работникот значи повреда на уставното начело на владеењето на правото и правната сигурност на граѓаните бидејќи таквата обврска не е во функција на обезбедување поголема сигурност во сферата на работните односи.

Ова дотолку повеќе што ниту Законот за работните односи предвидувал ваква обврска на работникот, па со опстојување на оспорената законска одредба, всушност би се довело до постоење на два паралелни, на различни системи на уредување на работните односи, што е спротивно на принципот на владеењето на правото и правната сигурност.

Од друга стана, пак, со оспорениот член 59-а од Законот, според Судот се повредува принципот на заштита на достоинството, бидејќи истиот предвидува работникот всушност сам себе да се пријави.

Тргувајќи од наведеното, Судот оцени дека обврската за работникот, кој стапува на работа кај работодавач без договор за вработување, писмено да го извести надлежниот инспекциски орган, како и предвидената глоба во

оспорениот член 100-б од Законот, не е пропорционална и соодветна, бидејќи таква контрола на работодавачот треба да вршат инспекциските органи, а не работникот.

Тргувајќи од направената уставно-судска анализа, Судот оцени дека оспорениот член 59-а и член 100-б од Законот, не се во согласност со погоренаведените членови од Уставот.

6. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од оваа одлука.

7. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот Бранко Наумоски и судиите д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, д-р Трендафил Ивановски, Лилјана Ингилизова-Ристова, д-р Зоран Сулејманов и д-р Гзиме Старова.

У.бр.103/2010
22 декември 2010 година
С к о п ј е
лк

ПРЕТСЕДАТЕЛ
на Уставниот суд на Република Македонија
Бранко Наумоски