

**ПОДНОСИТЕЛИ:**

- 1. Асоцијација „МАГНА КАРТА“ – Велес**
- 2. ДВИЖЕЊЕ ЗА СОЦИЈАЛНА ПРАВДА „ЛЕНКА“ – Скопје**
- 3. САМОСТОЕН СИНДИКАТ НА НОВИНАРИТЕ  
И МЕДИУМСКИТЕ РАБОТНИЦИ (ССНМ) – Скопје**

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

**I. IUSTA CAUSA**

Целта на оваа граѓанска иницијатива, или т.н. петиција за конституциона, јудициелна, нормативна, репресивна и апостериорна контрола *in abstracto*, е поведување постапка за оценување на уставноста на дел од актуелниот важечки **Закон за работните односи (2005)** – како општ акт, односно правен пропис, донесен од страна на Собранието на Република Македонија, а објавен во Службен весник на РМ бр. 62/05, од 28 јули 2005 година, и подоцнежните негови *12 рогаџии* т.е. новели за измена и/или дополнување: ЗИД ЗРО, Сл. весник на РМ: 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 149/09, 50/10, 52/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13 и 25/13.

Досега [април 2013], од страна на Законодавно-правната комисија, се изготвени и три официјални *Пречистени текстови* на ЗРО (Сл. весник на РМ - ПТ 16/10, 158/10, 52/12); а, пак, според нашата евиденција Уставниот суд на РМ има донесено дури *11 касаторни одлуки* со кои, како противуставни, се укинуваат или поништуваат одредени одредби од овој актуелен Закон.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> У.бр. 139/2005-0-0 [21.XII.2005]; У.бр. 134/2005-0-0 [29.III.2006]; У.бр. 161/2005 [22.XII.2005]; У.бр. 187/2005-0-1 [10.V.2006]; У.бр. 111/2006-0-1 [24.I.2007]; У.бр. 188/2006-0-0 [4.IV.2007]; У.бр. 170/2006-0-1 [6.VI.2007]; У.бр. 200/2008 [13.V.2009]; У.бр. 20/2009 [13.I.2010]; У.бр. 176/2009 [14.IV.2010]; и У.бр. 263/2009 [22.IX.2010].

## II. IUSTUS TITULUS

Оваа иницијатива за оцена на уставноста на еден спорен дел од овој генерален Закон ја поднесуваме, како *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).

## III. PETITIO

Бараме делумна касација т.е. **укинување** (со дејство *ex nunc*) на дел од горенаведениот Закон, поточно на долунаведената оспорена одредба, со Ваша конечна и *мериторна одлука* – од причини што основано сметаме дека таа, особено во подвлечениот дел, е во директна спротивност со Уставот на РМ (1991):

### **Член 213-в, ст.2, ал.2 и ст.3–4 од ЗРО<sup>2</sup>** **Барање за утврдување на репрезентативност**

(1) Барање за утврдување на репрезентативност до Комисијата доставува синдикат, односно здружение на работодавачи на повисоко ниво.

(2) Со барањето се поднесуваат и докази за исполнување на условите за репрезентативност и тоа:

1) решение од уписот во регистарот на синдикати, односно решение од уписот во регистарот на здруженија на работодавачите;

2) список на членовите на синдикатот кои плаќаат членарина заверен од страна на овластен претставник на синдикатот и работодавачот [и пристапници на членовите],<sup>3</sup> односно доказ за членство на работодавачите во здружението на работодавачите;\*

3) список на склучени колективни договори или колективни договори на кои им пристапил синдикатот, односно здружението на работодавачи;

4) список на синдикати - членки на синдикатот по гранки, односно оддели, согласно со Националната класификација на дејности односно список на работодавачи членки по гранки, односно оддели, согласно со Националната класификација на дејности и

5) список на локалните синдикати - членки, односно работодавачи по општини со седиште и адреса.

**(3) По завршувањето на постапката за утврдување на репрезентативноста, пристапниците од ставот 2 на овој член се враќаат на синдикатите.\*\***

**(4) Работодавачот е должен, на барање на синдикатот, да издаде потврда со списокот на членовите на синдикатот кои се вработени кај него и плаќаат членарина.\*\*\***

---

<sup>2</sup> Овој член во основниот текст на ЗРО е воведен со неговата четврта новела, односно со чл. 36 на Законот за изменување и дополнување на Законот за работните односи (Сл. весник на РМ, 130/2009).

<sup>3</sup> Законскиот текст кој е ставен во аглести загради беше избришан со деветтата новела на ЗРО, односно со чл. 11 од Законот за изменување и дополнување на ЗРО (Сл. весник на РМ, 11/2012).

- - -

\* Точката 2, на ст.2 од оспорениов член предвидува непропорционална одредба **списокот** на синдикалните членови дополнително да се верификува и од страна на работодавачот – што е директно мешање во внатрешните работи на синдикатот, како автономно, одделено и независно *правно лице sui generis*, а е неспоиво и со начелата на „слободно синдикално здружување“ и „дискретно [тајно] синдикално членство“ (в. подолу во Образложението).

\*\* Ставот 3 од спорниов член, кој ѝ изрично реферира т.е. се повикува на претходниот ст.2, веќе е беспредметен и треба да се отфрли од законскиот текст затоа што, како што нотиравме во фуснотата 2, откако со деветтата рогација на ЗРО [онаа од јануари 2012 год.] се избриша т.е. престана да постои задолжението синдикатот - како прилог кон потребната доказна документација која ја доставува до Комисијата за утврдување на репрезентативноста - да треба да ги поднесува и оригиналните потпишани **пристапници** на своите членови. Оттука, евидентно е дека оптојувањето на ст.3, којшто беше во неразделна врска, односно кој претставуваше *функционална целина* со веќе избришаниот текст од ст.2, т.2, е грешка при редигирањето на законскиот текст, којашто *pro futuro* може да предизвика непотребни забуни и компликации при толкувањето во праксата – што, пак, е спротивно на начелото на „владеење на правото“.

\*\*\* Ставот 4 од оспорениот член, кој предвидува работодавачот задолжително да издава некаква си **потврда** за работниците кои се членови на матичниот синдикат и кои редовно плаќаат членарина, е неспоив со современиот концепт на *новото македонско синдикално право* во објективна смисла на зборот – затоа што тоа стриктно забранува било каков вид надзор и контрола од страна на работодавачот врз синдикатот; како и со тоа дека, за разлика од порано, сега *de iure* веќе не постојат апсолутно никакви правни пречки работниците да можат директно да се зачленуваат во грански синдикат, без тие да имаат основано „основна синдикална организација“ на ниво на работодавач. *Argumentum a fortiori*, и уплатата на членарината *ex novo* не мора секогаш да биде преку веќе надминатиот и застарен метод на „запирање од плата“, туку таа може да се остварува и преку уплатница т.е. директно на жиро-сметка на синдикатот – токму со цел да се избегне можноста работодавачот, како *de facto* помоќна договорна страна во работниот однос, да ги дознае членовите и активистите на синдикатот, врз кои потоа би се очекувало да спроведува различни, суптилни или отворени, методи на вознемирување, кои како крајна цел би имале нивна пасивизација.

#### IV. EXPLICATIO

Сметаме дека горенаведениот член од предметниов оспорен Закон, во подвлечениот дел, е **спротивен на следниве уставни одредби**, стипулирани во

нормативниот дел на Уставот на РМ – особено во Делот I: *Основни одредби*; во Делот II: *Основни слободи и права на човекот и граѓанинот* – оддел 1 „Граѓански и политички слободи и права“, оддел 2 „Економски, социјални и културни права“, оддел 3 „Гаранции на основните слободи и права“ и оддел 4 „Основи на економските односи“:

**а) чл. 18 од УРМ:**

*Се гарантира сигурноста и **тајноста на личните податоци.***

*На граѓаните им се гарантира **заштита од повреда на личниот интегритет** што произлегува од регистрирањето на информации за нив преку обработка на податоците.*

**б) чл. 25 од УРМ:**

*На секој граѓанин му се гарантира почитување и **заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот.***

**в) чл. 20, ст.1 од УРМ:**

*На граѓаните им се гарантира **слободата на здружување** заради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања.*

**г) чл. 37 од УРМ:**

*Заради остварување на своите економски и социјални права, граѓаните имаат **право да основаат синдикати.***

*Синдикатите можат да основаат свои сојузи и да членуваат во меѓународни синдикални организации.*

*Со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на синдикално организирање во вооружените сили, полицијата и органите на управата.*

**д) чл. 9 од УРМ:**

*Граѓаните на Република Македонија **се еднакви** во слободите и правата независно од полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба.*

*Граѓаните пред Уставот и законите се еднакви.*

**ѓ) чл. 50, ст. 3 од УРМ:**

*Граѓанинот има право да биде запознат со човековите права и основни слободи и **активно да придонесува**, поединечно или заедно со други за нивно унапредување и заштита.*

**е) чл. 58, ст.1 од УРМ:**

*Сопственоста и **трудот** се основа за управување и учество во одлучувањето.*

**ж) чл. 54, ст.1-3 од УРМ:**

*Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да се ограничат само во случаи утврдени со Уставот.*

Слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба, според одредбите на Уставот.

Ограничувањето на слободите и правата **не може да биде дискриминаторско** по основ на пол, раса, боја на кожа, јазик, вера, национално или социјално потекло, имотна или општествена положба.

**з) 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.

**с) чл. 8, ст.1; ал.1, 3, 8 и 11 + ст.2 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: влaдеењето на правото;

т. 8: хуманизмот, социјалната правда и солидарноста; и

т. 11: почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право.

Во Република Македонија слободно е се што со Уставот и закон не е забрането.

\* \* \*

<< Во продолжение следува правната аргументација и јуристичко-телеолошкото  
Образложение на наводите изнесени во иницијативата >>

## 1.

### РАТИФИКУВАНИ МЕЃУНАРОДНИ АКТИ ЗА СИНДИКАЛИЗМОТ КОИ СЕ ОБВРЗУВАЧКИ ЗА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

#### А) АКТИ НА МЕЃУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЈА НА ТРУДОТ (МОТ)

Меѓу севкупните права и слободи на човекот на кои МОТ им посветува особено внимание се и корспусот на т.н. социјални и синдикални слободи кои, поради својата важност, беа утврдени уште во првите **основачки акти** за формирање на МОТ, а посебно со: Преамбулата на *Уставот на МОТ (1919)* – каде што се декларира дека „признавањето на принципот на слобода на здружување“ треба да биде основно средство за подобрување на условите на трудот и воспоставувањето социјален мир во државата; потоа со *Версајскиот договор* и особено со *Филаделфиската декларација на*

МОТ (1944) – која го реafirмира ова круцијално начело, велејќи дека „слободите на изразување и на здружување се од суштествено значење за одржлив развој“ на земјите.<sup>4</sup>

Оттука, гледаме дека токму афирмацијата на **начелото на синдикална слобода** е утврдено како една од целите на оваа стара и угледна организација која делува на светско ниво. Имено, тоа е одредено како средство за воспоставување извесна *рамнотежа на силите* при колективното преговарање и можност за работниците активно и конструктивно да учествуваат во утврдувањето и во спроведувањето на развојната политика на една земја, на економски и социјален план. Со сите овие свои референци, социјално-синдикалните слободи и права на работниците стануваат интернационално признат фактор на збогатување на содржината и организацијата на производниот процес во државата и многу придонесуваат за воспоставување на општествената благосостојба и социјалната праведност.<sup>5</sup>

Досега нашата држава, како земја-сукцесор т.е. рамноправен правен наследник на поранешна СФР Југославија која, пак, беше полноправна членка на МОТ, има ратификувано и преземено **три конвенции** а *ргоро* оваа проблематика, коишто според чл. 3, ст.2 и чл. 4-5 од *Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија* (Сл. весник на РМ, 52/1991 и 4/92) се преземени како „републички прописи“ т.е. како составен дел од нашиот внатрешен позитивно-правен поредок и кои, како директно применливи, не можат еднострано да се менуваат или дерогираат со носење на национален закон! Истовремено, овие инструменти претставуваат и фундаментални норми за меѓународна заштита на синдикалните слободи воопшто:

(1) **Конвенцијата бр. 87 (1948) за синдикалните слободи и за заштита на синдикалните права** или т.н. „Сан-францисканска конвенција на МОТ за слободата на здружување и за заштита на правото на организирање“ [Сл. лист на ФНР Југославија, 8/58 од 26 февруари 1958]<sup>6</sup> – чија основна цел е прокламирањето на слободното остварување на правото на **работничко [само]организирање**, со цел подобро и поефикасно бранење на своите класни интереси. Со оваа значајна Конвенција, која има мошне широк домен на примена, се утврдува дека работниците - без каква и да е дискриминација и *без претходна најава или одобрување* - имаат право да формираат свои организации по сопствен избор и во нив да пристапуваат само врз основа на *интерните правила* на односната организација (Дел I, чл. 2, а во врска со чл. 10). Притоа, синдикатите имаат автономно право сами да ги изготвуваат сопствените статuti и правилници, да ги избираат своите претставници во целосна слобода, да го

---

<sup>4</sup> *Фундаментални конвенции на Меѓународната организација на трудот*, Скопје, МОТ (International Labor Organization; ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe - Budapest), 2011, 5.

<sup>5</sup> „L'O.I.T. et les droits de l'homme“, *Rapport du Directeur général   la Conference internationale du travail*, 52-ème Session, Genève, 1968, 35 – наведено кај проф. д-р Гзиме Старова, *Меѓународно трудово право и законодавство*, Скопје, НИП Ѓурѓа, (Едиција: Независни изданија „Синтези“), 1999, 143, ф. 173.

<sup>6</sup> Конвенцијата е донесена на 31-та седница на Управниот орган на Меѓународната канцеларија на трудот, на 9 јули 1948, како седма точка на дневниот ред.

организираат сопственото управување и активности, како и да формулираат сопствени програми – при што јавните органи мора да се воздржат од било какво мешање што ќе го ограничи ова право или ќе го попречува неговото законито применување во практика (чл. 3). Исто така, синдикатите не можат да бидат распуштени или да им се сопре делувањето со одлука на управен орган (чл. 4). Во процесот на *регистрација*, добивањето правен статус на синдикатите и на нивните сојузи не смее да биде предмет на условувања со кои се ограничува примената на одредбите од оваа Конвенција (чл. 7), а пак националното законодавство не смее биде ограничувачко, ниту смее да се применува на начин кој ги ограничува гаранциите обезбедени со оваа Конвенција (чл. 8, ст.2). Во поглед, пак, на *заштитата* на ова суштествено и материјално право на организирање, секоја земја-членка на МОТ кадешто оваа Конвенција е во сила, се обврзува доследно да ги применува нејзините одредби (чл. 1), како и да ги превземе сите *неопходни и соодветни мерки* за да обезбеди слободно остварување на правото за организирање на работниците (Дел II, чл. 11).

(2) **Конвенција бр. 98 (1949) за правото на организирање и колективно договарање** или т.н. „Женевска конвенција на МОТ “ [Сл. лист на ФНР], 11/58 од 19 март 1958]<sup>7</sup> – за разлика од претходно споменатата Конвенција бр. 87, чија главна цел беше гаранција на синдикалните слободи *vis-à-vis* државната власт, оваа второспомената Конвенција бр. 98 е донесена токму со цел да се создадат предуслови за зачувување на синдикалните права во однос на т.н. социјални партнери, конкретно во однос на доминантната страна на *работодавачите* и нивните организации и здруженија, односно т.н. „стопански комори“. Со една ваква адекватна превенција, всушност се оневозможува и реално лоцираната штетна субординација на работодавачот врз синдикатот, која на моменти *in praxis* може да премине во отворена пресија, мобинг и дискриминација на синдикалните членови или активисти (в. чл. 1, ст.1). Токму заради непречено остварување и заштита на работничките синдикални права, оваа Конвенција предвидува заштита на организациите на вработените и изрична **забрана на секакво мешање** во внатрешната работа на синдикатите од страна на работодавачите! Имено, пропагирајќи го принципот на *синдикален плурализам*, во цитиранава ратификувана Конвенција се наведува дека формирањето на синдикатите се врши без претходно одобрување и без било какво мешање во организирањето, функционирањето и/или раководењето на синдикалните здруженија од страна на државата или, пак, од страна на работодавачите!<sup>8</sup> Па така, организациите на работниците и на работодавачите [синдикатите и коморите] имаат *право на соодветна заштита* од било какви постапки со кои тие или нивните претставници или членови се мешаат едни на други во нивното основање, делување или управување. А, пак, како „постапки на мешање“ во смисла на

<sup>7</sup> Конвенцијата е донесена на 32-та седница на Управниот орган на Меѓународната канцеларија на трудот, на 1 јули 1949, како четврта точка на дневниот ред.

<sup>8</sup> *Rapport de la Commission d'experts pour l'application des Conventions et des Recommandations*, 1959, 115 – Г. Старова, цит. дело, 150.

оваа Конвенција особено се третираат: постапките што имаат за цел да промовираат формирање на синдикати коишто би биле под доминација на работодавачите или на нивните организации; или, пак, дејствијата на финасиска или друга поддршка насочена кон синдикатите со намера за ниво ставање под контрола на работодавачите (чл. 2). Согласно националните услови мора, ако е потребно, да се воспостават *соодветни механизми* за да се обезбеди почитување на правото на организирање дефинирано во претходните членови (чл. 3). Оваа Конвенција, во секој случај, останува во сила во нејзината постоечка форма и содржина за оние земји-членки коишто ја *ратификувале* (чл. 15, ст.2).

(3) **Конвенција бр. 135 + Препорака на МОТ бр. 143 (1971) за заштита и олеснување на претставниците на работниците во претпријатијата** [Сл. лист на СФРЈ, 14/82 од 19 март 1982] – којашто, на највисоко меѓународно ниво, го гарантира т.н. **синдикален имунитет** на работничкиот т.е. *синдикалниот претставник* кај работодавачот, штитејќи го од малициозно мотивиран отказ, како и од серија други шиканирања кои би произлегле од неговата синдикална активност – којашто, и во теоријата и во праксата, е оценета и призната како „високо ризична“ по неговото постоечко работно место.<sup>9</sup>

#### Б) Акти на Организацијата на Обединетите Нации (ООН)

(1) Меѓу најзначајните интернационални акти на светско ниво кои содржат одредби за конкретнава проблематика која е во нашиот фокус на интересирање, секако е и неодминливата и обврзувачка **Универзална декларација за правата на човекот (1948)** донесена по завршувањето на Втората светска војна и прокламирана со **Резолуцијата на ООН 217 А (III)** од страна на Генералното Собрание на ООН, на 10 декември 1948-та. Во неа, меѓудругото, се предвидува дека секој има право да формира *синдикати* и ним да им пристапува – со цел заштита на сопствените интереси (чл. 23, ст.4 од УДПЧ). Исто така, секој има право на слободно здружување (чл. 20), а ниту една одредба од оваа Декларација не може да се толкува како право за која било држава, група или лице да врши каква било дејност или работа насочена кон *рушење на правата и слободите* што се содржани во неа (чл. 30).

(2) Синдикалните слободи се предмет на обработка и на еден друг меѓународен акт кој исто така е усвоен од страна на Генералното собрание на ООН – но овојпат на еден моѓне поконкретен и посеопфатен начин одошто тоа беше случајот со општата Универзална декларација. Тоа е **Меѓународниот пакт за економски, социјални и**

---

<sup>9</sup> Дополнително, на темата „синдикално здружување“ се однесуваат уште и *Конвенција на МОТ бр. 151 + Препорака бр. 159 (1978) за работните односи во јавните служби* - првенствено во војската и во полицијата - кои сè уште не се официјално ратификувани од страна на Р. Македонија.



**културни права (1966)**, според чијшто задолжителни одредби државите-потписнички, меѓу кои е и нашата, се ангажираат да го обезбедат и да го гарантираат правото на сите лица, сами или заедно со други, да формираат *синдикати* и по свој избор да пристапуваат во нив – со цел да ги штитат своите признати економско-социјални интереси, а со единствен услов правилата да бидат утврдени од страна на самата заинтересираната организација (чл. 8, ст.1, т.А од МПЕСКП). Исто така, се потенцира и правото на синдикатите да формираат *сојузи* т.е. национални здруженија или [кон]федерации, како и меѓународни синдикални организации (чл. 8, ст.1, т.Б). Правото што го имаат синдикатите слободно да ја вршат својата дејност, се применува без никакво друго *ограничување* (чл. 8, ст.1, т.В) – а неговото остварувањето може да биде предмет единствено на ограничувањата предвидени со закон, а што се неопходни во демократското општество, во интерес на националната безбедност или на јавното устројство или при заштитата на правото и слободата на друг (чл. 8, ст.1, т.А, ал.2). Ниедна одредба од овој член не им допушта на државите-страни на *Конвенцијата на МОТ за синдикалната слобода и за заштита на синдикалното право* [1948] да донесуваат законски мерки или да го применуваат законот на начин што би ги нарушувал предвидените граници со наведената Конвенција (чл. 8, ст.3). Исто така, не се признава никакво ограничување или отповикување на основните човекови права што се признати или важат во земјата според законите, конвенциите, прописите или обичаите – под изговор дека овој Пакт нив не ги признава или ги признава во помала мера (чл. 5, ст.2).

#### В) АКТИ НА СОВЕТОТ НА ЕВРОПА (СЕ)

(1) Земено во регионални рамки, тука неодминливо е да ја споменеме за нас обврзувачката ***Европска конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (1950)*** – [Сл. весник на РМ, 11/1997] и дополнителните Протоколи, како и *судската практика* на Европскиот суд за човекови права при СЕ (Стразбур) – како најстара паневропска организација во која и ние, како држава, членуваме.

Имено, ЕКЧП и нејзиниот **Протокол XI** (ЕТС, бр. 155 - кој стапи на сила на 1 ноември 1998) изречно ја гарантираат и ревносно ја штитат општата *слобода на здружување*, опфаќајќи го притоа и посебното „право на синдикално здружување“ – се разбира, со одредени неминовни рестрикции, што ги бара едно модерно демократско политичко уредување, согласно т.н. принцип на пропорционалност. Имено, според ЕКЧП, „секој има право на слободно и мирно собирање и здружување со други, вклучувајќи го и правото да основа и да стане член на синдикат за ги заштити своите интереси (чл. 11, ст.1 од ЕКЧП). Остварувањето на овие права може да се ограничи исклучиво со закон и само доколку тоа е неопходно во едно демократско општество и тоа – (а) во интерес на националната безбедност или на јавната сигурност; (б) за спречување на неред или на кривично дело; (в) за заштита на здравјето и на моралот;

или (г) зарди заштита на правата и слободите на другите! Овој член не го спречува поставувањето на законски ограничувања само за припадниците на вооружените сили, полицијата или државната администрација“ [чл. 11, ст.2]. Во поглед на забраната за злоупотреба при интерпретацијата на конвенционалните норми, изрично се вели дека ниедна одредба од Европската конвенција нема да се толкува на начин кој имплицира право на една држава, група или лице, да се вклучи во некоја активност или да изврши некој акт со цел да се загрози т.е. негира било кое од правата и слободите определени со ЕКЧП или со тенденција за нивно *лимитирање* во поголем опсег од оној предвиден со самата Конвенција (чл. 17). И конечно, во однос на *рестриktivната употреба на ограничувањето* на правата, се предвидува дека дозволените ограничувања за споменатите права и слободи, согласно оваа Конвенција, ќе се применуваат само за целите за коишто се пропишани (чл. 18).

(2) **Европската социјална повелба (1961)** на СЕ и нејзините *Додатоци* т.е. анекси, како и **Дополнителните Протоколи** (1988 + 1991 + 1995 + 1998), во основа, подетално ги разработуваат *синдикалните слободи*, како своевидно надополнение на пропуштеното нормирање во поретходно споменатата ЕКЧП. Во овој мошне значајен меѓународен документ изречно е предвидено дека националните законодавства не смеат да ја загрозуваат слободата на синдикална организација – како гаранција на работниците тие да можат, без никакви опструкции, да формираат државни [национални] или меѓународни [интернационални] организации за заштита на своите економски и социјални интереси (Дел I, т. 5 – *La Charte Social Européen*)! Понатаму, оваа Повелба го утврдува и правото на колективно договарање и на „колективни акции“ т.е. штрајк (т. 6, ЕСП – Ревидиран текст), а исто така се предвидува дека работниците имаат право да бидат информирани и консултирани во рамки на претпријатието (т. 21), како и тоа дека тие имаат право да учествуваат во определувањето и подобрувањето на условите за работа и работната средина во рамки на претпријатието (т. 22). Синдикалните претставници на работниците во претпријатијата имаат право на заштита од дејствија кои би можеле да бидат штетни за нив и треба да им се овозможат соодветни услови за извршување на нивните активности (т. 28). Круцијалното *право на синдикално организирање* описно е дефинирано на следниов начин: „Со цел да ја гарантираат или да ја унапредат слободата на работниците да формираат свои локални, национални или меѓународни организации за заштита на нивните економски и социјални интереси и да се зачленат во нив, страните-договорнички се обврзуваат, со националното законодавство, да не ја повредуваат оваа слобода, ниту да го применуваат на начин според кој истата се повредува“ (Дел II, чл. 5, ст.1). По прифаќањето на правата и принципите утврдени во Делот I и нивното ефикасно спроведување, така како што е предвидено во Делот II, тие не можат да бидат предмет на било какви намалувања или ограничувања што не се предвидени, а по исклучок – ограничувањата кои се дозволени со Повелбата, во однос на правата и обврските

предвидени со неа, можат да бидат применети рестриктивно - само за целите за кои што се предвидени (Дел V, чл. G, ст.1-2).

### Г) Акти на Европската Унија (ЕУ)

(1) Во рамките на поранешната ЕЕЗ, а сегашна Европска Унија, за проблематиката на социјалните слободи значајни се одредбите на *Спогодбите од Рим (1957)* кои, покрај другото, предвидуваат и една поширока соработка на државите-членки во областа на *синдикалните слободи* и колективното договарање. Оттука, со оглед на стремежот на РМ кон членство во ЕУ, нашето законодавство треба да го следи овој процес на приближување и *хармонизација* со конститутивните акти и правото на Унијата.

## 2.

### КОНСТИТУЦИОНАЛНОТО ЗНАЧЕЊЕ НА ОСНОВНИТЕ ПРИНЦИПИ НА *СИНДИКАЛНО ЗДРУЖУВАЊЕ И ТАЈНО СИНДИКАЛНО ЧЛЕНСТВО* – СПОРЕД НАШЕТО УСТАВНО ПРАВО

А) Кај нас, во самостојна Р. Македонија, општата слобода на здружување се остварува исклучиво врз *територијалниот принцип*, којшто овозможува организациите да се формираат на општинско [локално], подрачно [регионално] или републичко [државно/национално] ниво – а не, како во поранешна СФРЈ, во рамките на јавните претпријатија, установите или државните органи. Ограничувањето на **општата слобода на здружување** - граѓанско и политичко, според нашето актуелно уставно право, е мошне рестриктивно и се однесува само на три таксативно предвидени случаи: (1) да не се користи за насилно уривање на уставниот поредок на РМ; (2) да не стимулира поттикнување или повикување на воена агресија; и (3) да не се употребува во функција на разгорување на национална, верска или расна омраза или нетрпеливост.<sup>10</sup> Евидентно е дека оспорениов случај, во никоја интерпретативна варијанта, не може да се подведе во триве наброени!?

**Посебната слобода на синдикално здружување**, пак, како манифестација на демократското начело на *синдикален плурализам*, значи дека работниците имаат неприкосновено право да основаат синдикати, првенствено заради остварување на „колективни [класни] интереси“ т.е. на своите економски и социјални права. Независни т.е. „самостојни синдикати“ постојат во сите демократски општества како рамноправни

---

<sup>10</sup> Така и проф. д-р Светомир Шкарик и проф. д-р Гордана Силјановска - Давкова, *Уставно право*, Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, 2007, 416–417.

партнери на државата и на работодавачите и, вообичаено, преку нив се артикулираат барањата на работниците за промена на јавната политика во правец на поширока заштита на економско-социјалните интереси.<sup>11</sup> Ова круцијално субјективно уставно право, кај нас, може да се ограничи само со закон, и тоа исклучиво во три рестриктивно предвидени области: (1) вооружените сили; (2) полицијата; и (3) органите на управата [чл. 37, ст.3 од УРМ]! Оттука, евидентно е дека оспорената одредба воопшто не и е местото во Законот за работните односи, бидејќи овој пропис има правен третман на „општ материјален закон“ (*lex generalis*) – па според тоа наметнатото ограничување на синдикалното организирање, преку противуставно овозможената контрола т.е. директен надзор на работодавачот врз списокот на синдикалното членство, е непропорционално и преекстензивно, односно тоа недозволиво се проширува и, вака како што е формулирано во оспорената законска одредба, се однесува на сите сфери/сектори/гранки во државата т.е. се применува во целокупниот јавен и приватен сектор, а не само на овие три [државни] сектори кадешто, по сила на уставот (*ex constitutionis*), е дозволено оправдано ограничување на синдикалното здружување.

Б) Од друга страна, пак, **правото на приватност** (*ius privatum*) е едно од поновите цивилизирани *лични / индивидуални / персонални / приватни / граѓански / цивилни / универзални / природни слободи и права* на човекот и граѓанинот, кои уште се нарекуваат и „императивни, морални или негативни“ затоа што ја негираат моќта на државата или на било кои корпоративни здруженија и организации (во случајов стопанските комори или самите работодавачи како правни лица) да задираат во неприкосновената сфера на човековата интима и приватност. Со други зборови, тие го штитат интегритетот на човековата личност од најразлични, отворени или суптилни, форми на шиканирања кои, сега или во иднина, би можеле да произлезат од дознавање на одредени „сензитивни [дискретни] податоци“ за некого, од кои подоцна тој би трпел штетни последици по своето работно место – па според тоа ја одразуваат положбата на вработениот во општеството, а особено неговиот статус во односот со реално посилните субјекти (државата / работодавачите). Затоа и нашиот Устав на РМ (1991), кој спаѓа во групата на современи либерално-демократски уставни, изречно ја гарантираат сигурноста и тајноста на личните податоци - какво што впрочем, *ex lege*, е и членувањето во синдикат или припадноста во било кое друго граѓанско здружение, асоцијација, фондација, политичка партија, верска организација, религиозна група, [вон]брачна заедница, неформална иницијатива и сл. – па со експлицитна, прохибиторна *ius cogens* норма забранува нивна „регистрација, обработка и злоупотреба“ насочена против личниот интегритет на човекот и неговото вродено достоинство (чл. 18, УРМ)!

---

<sup>11</sup> Така и С. Шкарик, *Уставно право* – Втора книга, Скопје, Union-Trade, 1995, 184–185.

### 3.

#### ЛОЦИРАНИ ЗАКОНСКИ ПРОТИВРЕЧНОСТИ ВО НАШАТА ДОМАШНА ТРУДОВО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА *VIS-A-VIS* НАЦИОНАЛНАТА ЗАШТИТНО-ПРЕВЕНТИВНА ЛЕГИСЛАТИВА – СПРОТИВНО НА УСТАВНО ПОСТУЛИРАНИОТ КОНЦЕПТ НА „ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО“

А) Вака поставената оспорена одредба која предвидува работодавачот, како стран[к]а во социјалниот дијалог која има сосем спротивни интереси на оние на работниците, да има непречен увид во членството на конкретниот синдикат е во директна спротивност и со некои одредби од самиот важечки **Закон за работни односи (2005)** – со што еклатантно се повредува концептот на „владеење на правото“ и „правната сигурност на граѓаните“. Имено, оспорениот член е спротивен дури со три од вкупно шесте постулирани модерни и цивилизирани **начела на синдикализмот** во РМ:

(1) слобода на синдикално здружување – синдикат може да се основа без било какво претходно одобрување, увид, надзот или контрола од страна на работодавачот или на некој државен орган; а, пак, работниците имаат право, по свој слободен избор, волја и проценка во него да се зачленуваат или отчленуваат - под услови и начин пропишани со статутот или неговите интерни правила [чл. 184, ЗРО];

(2) доброволност на членството – самиот работник е тој кој сосем слободно, индивидуално и независно одлучува за своето стапување и истапување од синдикатот, без било каков надворешен притисок [чл. 185, ЗРО];

(3) забрана на дискриминација – ниту еден работник не смее да биде ставен во понеповолна положба од другите работници поради [не]членство или [не]активност во синдикатот, односно [не]учество во неговото основање, дејност и/или работа, а поради ова нему не може да му биде даден отказ – бидејќи, во спротивно, тој има право по судски пат, со тужба, да бара обештетување [чл. 10, 77, 185 и 198 од ЗРО].<sup>12</sup>

Исто така, оспорената одредба е контрадикторна и со три одредби од новововедениот современ корпус на прохибиторни т.е. **превентивни одредби** во оваа чувствителна сфера:

(1) тоа е дека активноста на синдикатот и на неговиот претставник не може да се ограничува со акт на работодавачот [чл. 186, ЗРО];

(2) потоа со изречната забрана за контрола од другата, помоќна, страна – односно работодавачите и нивните здруженија не смеат да имаат никаков надзор над основањето или дејствувањето на синдикатите и нивните сојузи, ниту смеат ним да ги финансираат или на друг начин потпомагаат, „спонзорираат“ или фаворизираат на било каков начин [чл. 195, ЗРО];

---

<sup>12</sup> Слични одредби содржат и *Законот за спречување и заштита од дискриминација* (Сл. весник на РМ, 50/2010), како и *Законот за еднакви можности на жените и мажите* (Сл. весник на РМ, 6/2012).

(3) па со тоа дека работодавачот, директорот или некој друг работоводен орган или, пак, нивниот застапник *не смеат да користат никаква присила или закана против кој било синдикат* [чл. 198, ЗРО].

Б) Оспорената тенденциозна одредба којашто предвидува дека работодавачот не само што ќе има *увид*, туку дури и ќе го верификува т.е. издава и заверува „списокот на членови на синдикатот“ [чл. 213-в, ЗРО ПТ] – е во директна спротивност не само со уставната и законска можност за „тајно синдикално членство“, туку дури и со **Законот за заштита на личните податоци** (Сл. весник на РМ - 7/2005 и 103/08, 124/10, 135/11) кој предвидува дека членството во синдикална организација, токму поради својата сензитивност и ризикот од уцени кој го носи, спаѓа во групата на т.н. **посебни категории лични податоци** кои имаат квалификуван третман, односно уживаат поголема заштита [чл. 2, ЗЗЛП].<sup>13</sup> Имено, оваа сензитивна група на лични податоци ужива *повисок степен на заштита* од нормалниот т.е. вообичаениот, бидејќи за нив е забранета секаква „обработка“ – освен по исклучок! Обработката на овие особено заштитени персонални податоци е можна само ако таа се спроведува во рамките на работата на установи, здруженија или кои било „други непрофитни организации“ [а никако не и работодавачи!!!] и тоа заради политичка, филозофска, верска, синдикална или друга цел – но, под еден мошне рестриктивен законски услов: обработката мора да се однесува исклучиво на нивните членови или, пак, на физичките [а не и на правните!!!] лица со кои тие редовно одржуваат контакти поврзани со нивните цели + да има и изречна гаранција дека овие приватни податоци нема да бидат откриени на трети лица, без лична согласност на субјектот [чл. 8, ЗЗЛП].

#### 4.

#### ДОСЕГАШНИ УСТАВНО-СУДСКИ ПРЕСЕДАНИ НА УСТАВНИОТ СУД НА РМ – ВО КОНТЕКСТ НА ЗАШТИТА НА АВТОРИТАТИВНИОТ ПРАВЕН СТАНДАРД НА „ПРАВНА СИГУРНОСТ“ НА ГРАЃАНИТЕ

*Argumentum a fortiori*, а во прилог на оправданоста и правната издржаност на оваа наша легитимна иницијатива за оценка на уставноста, во продолжение накратко би се послужиле и со следново '**прецедентно право**' кое веќе го има утврдено, и во повеќе наврати санкционирано, Уставниот суд на РМ во некои свои *касаторни одлуки* кои се битни за социјалната клима во државата. Имено, поради сето претходно наведено правно образложение на оваа Претставка, сметаме дека со опстојувањето оспорената

<sup>13</sup> Слична воведна одредба содржи и *Законот за евиденции во областа на здравството* (Сл. весник на РМ, 20/2009 и 53/11) – онаму каде што се дава „автентично толкување“ на употребените изрази (види чл. 2, ЗЕОЗ).

законска одредба од ЗРО всушност би се довело до постоење на два паралелни и меѓусебно различни т.е. противречни, нејасни и контрадикторни система на третирање на синдикалниот членство – што пак е во еклатантна спротивност на принципот на влеење на правото, како темелна вредност, а дополнително и со принципот на правната сигурност, како авторитативен правен стандард – кои, пак, произлегува од теорискиот концепт на „правна држава“ (*Rechtstaat*).<sup>14</sup>

Ова дотолку повеќе што, од досегашните одлуки и решенија на Уставниот суд на РМ, **правната сигурност на граѓаните** на РМ е дел од фундаменталното начело на „влеење на правото“ (*Rule of Law*), односно составен и нераскинлив дел кој е инкорпориран во оваа темелна вредност на нашиот уставен поредок! Имено, според едно постоечко мислење (*opinio iuris*) на Уставниот суд, „влеењето на правото подразбира доследна примена на законските прописи кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила“ – а не непрецизни, непропорционални, малициозни или контрадикторни одредби.<sup>15</sup>

Оттука, цениме дека оспорениот член - кој, патем речено, е и спротивен на смислата и супстратот на „социјалната држава“ - внесува огромна доза правна несигурност и се противи на инкорпорираниот принцип на уставност и законитост [во материјална и формална смисла] којшто го обврзува законодавецот, при носењето закони, да конципира и формулира прецизни, недвосмислени и јасни правни норми – бидејќи само таквите норми можат да претставуваат солидна основа за постапување од страна на државните органи и нивните службеници.<sup>16</sup>

\*

*In finito*, поради сè што е наведено погоре сметаме дека оваа, очигледно антиконституционална и конфузна законска одредба која е инкомпатибилна со нашиот демократски уставен поредок, земајќи ја предвид **јавната полза** (*utilitas publica*) и **правичноста** (*aequitas*) од тоа дејствие, треба што побрзо да биде касирана и повеќе да не постои во нашиот правен систем како противуставна, крајно штетна и изразито непропорционална.

\* \* \*

Врз основа на досегашното 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 и чл. 22, ст.1-2 од Вашиот *Деловник за работа* (1992).

П о д г о т в и л: м-р Димитар **Апасиев**  
С к о п ј е, 1 мај 2013

---

<sup>14</sup> Per analogiam од *Одлуката на Уставниот суд на РМ*, У.бр. 103/2010 (22.XII.2010); т.5, стр. 4.

<sup>15</sup> Цит. сп. *Решение на Уставен суд на РМ* - У.бр. 77/11 (6.VII.2011); т.6, стр. 6.

<sup>16</sup> Per analogiam од *Одлуката на Уставниот суд на РМ*, У.бр. 188/2006-0-0 (4.IV.2007); цит. стр. 3.

---

---

**У.Број:** 62/2013-0-0

**Дата на донесување:** 28.05.2014

### 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 28 мај 2014 година, донесе

## ОДЛУКА

### Текст

1. СЕ УКИНУВА член 213-в став 3 од Законот за работните односи „Службен весник на РМ“ бр.62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013 и 170/2013).

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

3. Уставниот суд на Република Македонија по повод поднесена иницијатива на Асоцијацијата „Магна Карта“ претставувана од Димитар Апасиев од Велес, Движење за социјална правда „Ленка“ претставувано од Богољуб Павловски од Скопје, и Самостојниот синдикат на новинарите и медиумските работници претставуван од Тамара Чаусидис од Скопје, со Решение У.бр.62/2013 од 5 март 2014 година поведе постапка за оценување уставноста на членот означен во точката 1 од оваа одлука. Постапката беше поведена затоа што пред Судот основано се постави прашањето за согласноста на оспорениот член со Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека во Законот за работните односи, во делот XVIII насловен како „Синдикати и здруженија на работодавачи“, се уредени прашањата на основањето на синдикатите и здруженијата на работодавачи, доброволноста на нивното членство, заштитата, здружување на повисоки нивоа, статутите на овие асоцијации, правната способност и запишувањето во регистар кој се води во Министерството за труд и социјална политика, постапка за упис во регистарот, имот на синдикатот и здружението на работодавачите, судска заштита на членските права, судска заштита на правото на здружување, синдикални претставници и нивна заштита,



престанок на дејствување на синдикатите и здруженијата на работодавачите, забрана на дејствување на синдикатот и здруженијата на работодавачите и други прашања. Во делот XIX „Колективни договори,, од Законот се уредуваат прашањата кои се однесуваат на видовите на колективни договори, учесници во склучувањето на колективен договор, репрезентативноста на синдикатот и на здружението на работодавачи, услови за определување на репрезентативност на синдикатот, орган надлежен за утврдување на репрезентативноста, барање за утврдување на репрезентативност, постапката по барањето и други прашања поврзани со колективното договарање.

5. Понатаму, Судот утврди дека со Законот за изменување и дополнување на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија, бр. 130/20009) по членот 213 се додаваат шест нови наслови и шест нови члена, меѓу кои и насловот „Барање за утврдување на репрезентативност,, и член 213-в. Во членот 213-в било предвидено дека: (1) Барање за утврдување на репрезентативност до Комисијата доставува синдикат, односно здружение на работодавачи на повисоко ниво. (2) Со барањето се поднесуваат и докази за исполнување на условите за репрезентативност, и тоа: 1) решение од уписот во регистарот на синдикати, односно решение од уписот во регистарот на здруженија на работодавачите; 2) список на членовите на синдикатот кои плаќаат членарина заверен од страна на овластен претставник на синдикатот и работодавачот, и пристапници на членовите, односно доказ за членство на работодавачите во здружението на работодавачите; 3) список на склучени колективни договори или колективни договори на кои им пристапил синдикатот, односно здружението на работодавачи; 4) список на синдикати - членки на синдикатот по гранки, односно оддели, односно список на работодавачи членки по гранки, односно оддели и 5) список на локалните синдикати - членки, односно работодавачи по општини со седиште и адреса. (3) По завршувањето на постапката за утврдување на репрезентативноста, пристапниците од ставот (2) на овој член се враќаат на синдикатите. (4) Работодавачот е должен, на барање на синдикатот да издаде потврда со списокот на членовите на синдикатот кои се вработени кај него и плаќаат членарина.

Тргувајќи од анализата на наведениот член произлегува дека при утврдување на репрезентативност на синдикатот освен списокот на членовите на синдикат кон барањето за утврдување на репрезентативност било потребно до Комисијата да се достават и пристапници на членовите, при што согласно ставот 3 од истиот член по завршување на постапката пристапниците од ставот 2 на член 213-в се враќале на синдикатот.

6. Судот, исто така утврди дека со Законот за изменување и дополнување на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија, бр.11/2012 ) било

предвидено дека во членот 213-в став 2 точка 2 зборовите,, и пристапниците на членовите,, се бришат.

Со наведените измени на Законот за работните односи членот 213-в поместен во поднасловот „Барање за утврдување на репрезентативност е предвидено: (1) Барање за утврдување на репрезентативност до Комисијата доставува синдикат, односно здружение на работодавачи на повисоко ниво. (2) Со барањето се поднесуваат и докази за исполнување на условите за репрезентативност, и тоа: 1) решение од уписот во регистарот на синдикати, односно решение од уписот во регистарот на здруженија на работодавачите; 2) список на членовите на синдикатот кои плаќаат членарина заверен од страна на овластен претставник на синдикатот и работодавачот, односно доказ за членство на работодавачите во здружението на работодавачите; 3) список на склучени колективни договори или колективни договори на кои им пристапил синдикатот, односно здружението на работодавачи; 4) список на синдикати - членки на синдикатот по гранки, односно оддели, односно список на работодавачи членки по гранки, односно оддели и 5) список на локалните синдикати - членки, односно работодавачи по општини со седиште и адреса. (3) По завршувањето на постапката за утврдување на репрезентативноста, пристапниците од ставот (2) на овој член се враќаат на синдикатите. (4) Работодавачот е должен, на барање на синдикатот да издаде потврда со списокот на членовите на синдикатот кои се вработени кај него и плаќаат членарина.

Од анализата на наведениот член произлегува дека со измените на Законот за работните односи од 2012 година, обврската за доставување на пристапници на членовите на синдикатот за утврдување на репрезентативност престанала или поточно речено делот од член 213-в став 2 точка 2 „и пристапниците на членовите,, не е во правниот поредок.

7. Според член 8 став 1 алинеи 1, 3, 8 и 11 од Уставот на Република Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот; владеењето на правото; хуманизмот, социјалната правда и солидарноста и почитувањето на општо прифатените норми на меѓународното право се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

8. Со оглед на тоа, Судот оцени дека ставот 3 на член 213-в,а кој е оспорен со иницијативата, бил во функција на ставот 2 се до измените на Законот. Со направените измени, оспорениот став 3 на член 213-в ја изгубил својата функција односно станал неприменлив, од кои причини се повредува начелото на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

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

10. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот Елена Гошева и судиите: д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, Вангелина Маркудова, Сали Мурати, д-р Гзиме Старова и Владимир Стојаноски.

**У.бр.62/2013**

28 мај 2014 година

С к о п ј е

**ПРЕТСЕДАТЕЛ**

на Уставниот суд на Република Македонија

*Елена Гошева*

**Линк до одлуката:**

<http://www.ustavensud.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0feee91d7bd9ac1256d280038c474/ca73ce140e013bdac1257d15002a0bb4?OpenDocument>