Во членот 32 од Уставот, покрај правото на работа, слободниот избор на вработувањето и достапноста на секое работно место на секому, под еднакви услови, е утврдено дека остварувањето на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективни договори.

Како една од гаранциите на основните слободи и права на човекот и граѓанинот, во членот 52 став 4 од Уставот е утврдена забраната на повратното дејство на законите и другите прописи, освен во случај кога тоа е поповолно за граѓаните.

Имајќи ги предвид наведените уставни одредби, според мислењето на Судот неспорно е дека државата има право да ги уредува правата на вработените и нивната положба, а пред се на вработените во нејзините органи и институции, што во дадениот случај тоа и го сторила со Законот за државните службеници.

Меѓутоа, ова право на државата не е и неограничено, но границите во кои таа може да се движи во изборот на решенијата и мерките кои ќе ги примени за постигнување на легитимните цели се определени со Уставот.

Според тоа, во однос на прашањето дали со оспорената одредба од Законот се повредува начелото на еднаквост на граѓаните утврдено во членот 9 од Уставот, како и правото на работа утврдено во членот 32 од Уставот, во однос на кои членови се оспоруваше нејзината уставност со овие иницијативи Судот не најде основи за изразување на сомневање во нејзината согласност со наведените уставни одредби.

Имено, според мислењето на Судот различната положба на работниците кои засновале работен однос во органите на државната управа и другите државни органи наведени во членот 3 од Законот за државните службеници, во поглед на нивниот третман во преодниот режим, е заснован на објективизиран критериум (должината на работното искуство) кој подеднакво важи за сите вработени во овие органи и не може да се смета како извор на нееднаквост во смисла на значењето на членот 9 од Уставот.

Исто така, според мислењето на Судот, оспорената одредба од Законот не е во несогласност и со членот 32 од Уставот од причина што оваа одредба уредува прашања на преоден режим и се однесува на веќе вработените, а за ново вработените важат општите и посебните услови, како и правилата утврдени со овој закон.

Меѓутоа, разгледувајќи ја оспорената одредба од Законот од аспект на принципот на владеењето на правото, Судот оцени дека таа не е во согласност со овој уставен принцип, кој е утврден како темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија.

Имено, според Судот самото утврдување на обврската за полагање на преоден испит од страна на работниците кои засновале работен однос до денот на влегувањето во сила на Законот за државните службеници, како услов за стекнување на статус на државен службеник согласно овој закон, не е спорно, бидејќи државата има право при промена на режимот на уредување на односите во одделна област, да утврди мерки и механизми со кои ќе се обезбеди преминот од стариот во новиот режим.

Но, според мислењето на Судот, овој премин државата треба да го обезбеди на начин кој подразбира избраните мерки, односно средства да бидат доволни и соодветни на целите и причините поради кои се предвидуваат, а со цел да не ја доведат во прашање, или во поголем обем да не ја загрозат, правната сигурност и веќе стекнатите права и интереси на субјектите на кои се однесуваат тие. Понатаму, при изборот на мерките и средствата државата, исто така, треба да ја има предвид и различната правна положба во која се наоѓаат одделни субјекти.

Имајќи предвид дека во оспорената одредба, преодниот испит е утврден како обврска која подеднакво (и по обем и по содржина) се однесува за сите работници кои имаат помалку од пет години работен стаж, независно во кој орган од член 3 од Законот се вработени, Судот смета дека оваа одредба е премногу рестриктивна во однос на целта што треба да се постигне со неа.

Имено, тргнувајќи од тоа дека полагањето на преодниот испит, а кој има за цел проверка на знаењето, се однесува и на вработените во судовите и јавното обвинителство, кои според lex specialis како услов за заснование на работен однос го имаат положено правосудниот испит, а законодавецот не водејќи сметка за оваа нивна специфика, оваа категорија вработени ги става во ситуација двапати да полагаат иста материја, и на овој начин нивното оптоварување, со полагање на преоден испит, без диференцирање на содржините што се опфатени со програмата за правосудниот испит според мислењето на Судот не е пропорционално на целта за која е утврден преодниот испит, но напротив претставува прекумерно ограничување на нивните права и слободи и истовремено загрозување на нивната правна сигурност, како елемент на владеењето на правото, ако се имаат предвид последиците што оваа категорија на вработени ќе ги трпи доколку не го положат преодниот испит.

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

8. Со оглед дека оваа одлука е конечна и извршна, Судот во однос на изречената времена мерка одлучи како во точката 2 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе со мнозинство гласови во состав од претседателот на Судот д-р Тодор Џунов и судиите Бахри Исљами, д-р Никола Крлески, Олга Лазова, д-р Стојмен Михајловски, д-р Милан Недков, д-р Јован Проевски, Бесим Селими и д-р Јосиф Талевски.

У.бр.132/2001
18 декември 2002 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
д-р **Тодор Џунов**, с.р.

1836.

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 РМ" бр. 70/92), на седницата одржана на 18 декември 2002 година, донесе

ОДЛУКА

1. Се укинува член 2, член 4 став 2 и членовите 9 и 11 од Законот за правата на прогонуваните и затворените лица за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност и на членовите на нивните семејства ("Службен весник на РМ" бр. 61/02).

2. Се става вон сила решението за запирање од извршување на поединечните акти и дејствија што се донесени, односно преземени врз основа на членовите од Законот, наведени во точката 1 од оваа одлука.

3. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во "Службен весник на РМ".

4. Уставниот суд на Република Македонија по иницијативи поднесени од Републичкиот одбор на Сојузот на борците од народноослободителната и антифаши-

стичка војна на Македонија 1941-1945, Ристо Бобевски од Велес, Ванчо Николовски од Скопје и Здружението на борците од народноослободителната и антифашистичка војна на Македонија "Боте Боцевски" Општина Центар, со Решение У. бр. 144/2002 од 16 октомври 2002 година, поведе постапка за оценување уставноста на член 2, член 4 став 2 и членовите 9 и 11 од Законот означен во точката 1 од оваа одлука, затоа што се постави прашањето за нивната согласност со одредбите од Уставот.

Со ова решение Судот истовремено изрече и времена мерка за запирање на извршувањето на поединечни акти или дејствија што се преземени врз основа на наведените членови од Законот означен во точката 1 од оваа одлука.

5. Судот на седницата утврди дека според член 2 од Законот, за прогонувано и осудувано лице за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност (понатаму: прогонувано лице), во смисла на овој закон, се смета лице кое во периодот од 1945 до 1991 година, на политичка и идеолошка основа, а поради пројавените идеи и активности за создавање на независна, обединета и демократска држава Македонија, било: интернирано, принудено на емиграција во странство; дискриминирано во однос на остварување на правото на работа; притворено со правосилна судска одлука подолго од 30 дена; осудено на казна затвор и прогласено за воен богаташ.

Својството на прогонувано лице, согласно член 4 став 1 од Законот, со решение го утврдува Комисијата за утврдување својство на лице прогонувано и затворано за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност на Владата на Република Македонија, од член 111 од Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Според став 2 од овој член, поблиски критериуми за утврдување на својството на прогонувано лице од членот 2 на овој закон и документацијата потребна за остварување на правата од овој закон ги пропишува министерот за финансии во согласност со министерот за труд и социјална политика и министерот за внатрешни работи.

Според член 9 став 1 од Законот, прогонуваното лице има право на еднократен паричен надоместок во износ од 50% од просечната месечна плата исплатена во Република Македонија во претходната година, за секој месец поминат на издржување казна затвор или интернација, а според ставот 2 од овој член, начинот на исплата на надоместокот од ставот 1 на овој член го утврдува Владата на Република Македонија, а по предлог на министерот за финансии.

Со член 11 став 1 од Законот се уредува дека лицето од членот 2 точка 6 (прогласено за воен богаташ), корисник на пензија, на кое пензијата му е намалена заради немање доволно работен стаж, има право на признавање на времето поминато без работа поради тоа што било прогласено за воен богаташ како време поминато на работа, а според ставот 2 на овој член, правото од ставот 1 на овој член се остварува врз основа на претходно писмено барање на прогонуваното лице и потврда од Комисијата од членот 4 став 1 на овој закон, доставено до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија.

6. Според член 8 став 1 алинеја 3 и 4 од Уставот, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Според член 9 од Уставот, 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.

Со член 13 став 2 од Уставот, се уредува дека лицето незаконито лишено од слобода, притворено или незаконито осудено, има право на надомест на штета и други права утврдени со закон.

Според член 36 став 1 од Уставот, Републиката им гарантира посебни социјални права на борците од Антифашистичката војна и од сите националноослободителни војни на Македонија, на воените инвалиди, на прогонуваните и затвораните за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност, како и на членовите на нивните семејства кои немаат можности за материјална и социјална егзистенција. Според ставот 2 на овој член од Уставот, посебните права се уредуваат со закон.

Согласно 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 ги почитува Уставот и законите.

Според член 91 алинеја 5 од Уставот, Владата на Република Македонија донесува уредби и други прописи за извршување на законите, а според член 96 од Уставот, органите на државната управа работите од својата надлежност ги вршат самостојно врз основа и во рамките на Уставот и законите и за својата работа се одговорни на Собранието.

Со Законот за пензиското и инвалидското осигурување ("Службен весник на РМ" бр. 80/93, 14/95, 71/96, 32/97, 24/00 и 96/00), меѓу другото, посебно се уредени и прашањата за стекнување и остварување на правата на лицата прогонувани и затворани за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност. Така, според член 110 од овој закон, права од пензиско и инвалидско осигурување под посебни услови има и лице прогонувано и затворано за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност. Својството на лице прогонувано и затворано за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност, согласно член 111 од овој закон, со решение го утврдува посебна комисија на Владата на Република Македонија, врз основа на одлука на надлежен орган, против чие решение може да се изјави жалба до Владата на Република Македонија. Според член 112 од овој закон, на лицето од член 111 на овој закон времето кога е прогонувано, односно времето поминато на издржување казна затвор му се признава во пензиски стаж во ефективно траење.

Според член 113 од Законот, лицето од член 111 на овој закон и членовите на неговото семејство правата од пензиското и инвалидското осигурување ги остваруваат под истите услови како и другите осигуреници, ако со овој закон не е поинаку определено. На овие лица, според член 114 од Законот, пензијата му се определува од пензиска основа што претставува просечна плата остварена во Републиката во последната година во која се остварува пензијата зголемена за 30% или од пензиската основа, како и за другите осигуреници, ако тоа за него е поповолно. Барањето за признавање во пензиски стаж на времето кога е прогонувано и времето поминато на издржување казна затвор, согласно член 115 од овој закон, лицето го поднесува до стручната служба на Фондот. Согласно член 116 од овој закон,

средствата за признавање на правата од пензиското и инвалидското осигурување под поповолни услови на лицата од член 111 на овој закон ги обезбедува Буџетот на Република Македонија за: 1) целиот износ на пензија ако осигуреникот ги исполнува условите за пензија со стажот од член 112 на овој закон; 2) разликата меѓу пензијата утврдена со стажот од член 112 на овој закон и пензијата утврдена без тој стаж во случаите кога осигуреникот ги исполнил условите за пензија и 3) разликата меѓу пензијата утврдена од пензиска основа, како и за другите осигуреници и пензијата утврдена од пензиската основа од член 114 на овој закон.

Со Законот за материјално обезбедување на учесниците во Народноослободителната војна ("Службен весник на РМ" бр. 38/91, 57/91 и 13/96) се уредуваат прашањата на материјалното обезбедување (материјално обезбедување во полн и во намален износ, право на надоместок за нега и помош од друго лице, право на еднократна парична помош на корисникот на материјалното обезбедување или членот на неговото семејство, сместување во социјална организација и здравствена заштита) на учесниците во НОВ и учесниците во НОД од Егејскиот дел на Македонија на кои времето од стапување во НОВ до 15 мај 1945 година, односно времето од стапување во НОДЕМ до 8 јули 1949 година им е признато во посебен стаж на двојно траење според прописите од пензиското и инвалидското осигурување.

Со Законот за правата на воените инвалиди, на членовите на нивните семејства и на членовите на семејствата на паднатите борци ("Службен весник на РМ" бр. 13/96) целосно се уредуваат сите прашања за правата на воените инвалиди од војните и на мирновременските воени инвалиди, членовите на нивните семејства, како и на членовите на семејствата на паднатите борци. Така, со член 18 од овој закон, како права на таа категорија лица се предвидени следните: лична инвалиднина, семејна и зголемена семејна инвалиднина, инвалидски додаток, додаток за нега и помош од страна на друго лице, ортопедски додаток, бањско и климатско лекување, право на патничко моторно возило, додаток на деца и професионална рехабилитација, здравствена заштита, помош во случај на смрт и бесплатен и повластен превоз.

Тргнувајќи од анализа на содржината на наведените уставни и законски одредби, а имајќи ја предвид содржината на член 2 од Законот, според која се утврдува опфатот на лицата кои можат да се сметаат за прогонувани и осудувани за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност, според мислењето на Судот, таквата одредба е нејасна, недоволно дефинирана и определива, така што, во отсуство на објективизирани критериуми, за таа категорија на лица, со оспорената одредба се опфаќаат и лица кои не може да се третираат како прогонувани лица, што е во спротивност и ги надминува рамките и интенциите на членот 36 од Уставот, Републиката да им гарантира посебни социјални права на лицата кои биле прогонувани и затворани за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност. Поради тоа, Судот оцени дека членот 2 од Законот не е во согласност со одредбата на член 36 од Уставот.

Понатаму, тргнувајќи од тоа дека со одредбата на член 4 став 2 од Законот се дава овластување на министерот за финансии во согласност со министерот за труд и социјална политика и министерот за внатрешни работи да ги пропише поблиските критериуми за утврдување на својството на прогонувано лице и документацијата потребна за остварување на правата, според мислењето на Судот, таквите овластувања за орган на државната управа излегуваат надвор од уставните рамки, и основи за поделба на власта, дотолку повеќе што Законот не ги утврдил основните критериуми, а овластувањето за органот на државната управа не претставува извршување на законска одредба, туку основ за утврдување на критериуми за утврдување на својството на прогонувано лице, кои односи спаѓаат во доменот на законодавната власт. Со оглед на тоа Судот оцени дека таа одредба не е во согласност со одредбите на член 8 став 1 алинеја 4, член 91 алинеја 5 и член 96 од Уставот.

Поаѓајќи од содржината на одредбата на член 9 став 1 од Законот, според која прогонуваното лице има право на еднократен паричен надоместок во износ од 50% од просечната месечна плата исплатена во Републиката во претходната година, за секој месец поминат на издржување казна затвор или интернација, според мислењето на Судот, со таквиот начин на определување на надоместокот се надминуваат утврдените рамки за остварување на посебните права со член 36 на Уставот. Имено, посебните права лицата можат да ги користат ако немаат можности за материјална и социјална егзистенција. Со оглед на тоа, Судот оцени дека таа одредба од Законот не е во согласност со одредбата на член 36 од Уставот. Следствено на тоа, Судот оцени дека и ставот 2 на член 9 од Законот не е во согласност со одредбите на Уставот, бидејќи Владата не може да го утврдува начинот на исплата на надоместокот, кој надоместок нема основ во Уставот, а со овластувањето на органот на државната управа се надминуваат уставно утврдените рамки во однос на надлежноста на тој орган.

Во однос на член 11 од Законот, според кој лицето од членот 2 точка 6 (прогласено за воен богаташ), корисник на пензија, на кое пензијата му е намалена заради немање доволно работен стаж, да има право на признавање на времето поминато без работа поради тоа што било прогласено за воен богаташ како време поминато на работа, според мислењето на Судот, таквата одредба не содржи објективизиран критериум за опфатот на лицата (воен богаташ) кои можат да се третираат како прогонувани лица и со неа се надминуваат уставно утврдените рамки во однос на гарантирањето на посебните социјални права на лицата кои биле прогонувани и затворани за идеите на самобитноста на македонскиот народ и неговата државност, поради што судот оцени дека член 11 од Законот не е во согласност со одредбите на Уставот.

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

8. Со оглед на конечноста и извршноста на оваа одлука, Судот го стави вон сила и решението означено во точката 2 од оваа одлука.

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот д-р Тодор Џунов и судиите Бахри Исљами, д-р Никола Крлески, Олга Лазова, д-р Стојмен Михајловски, д-р Милан Недков, д-р Јован Проевски, Бесим Селими и д-р Јосиф Талевски.

У. бр. 144/2002
18 декември 2002 година
Скопје

Претседател
на Уставниот суд на Република
Македонија,
д-р **Тодор Џунов,** с.р.