

2017002006

## УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

□

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” број 70/1992), на седницата одржана на 27 декември 2016 година, донесе

### ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ член 42 ставови 4 и 5 и член 91 став 3 од Законот за административни службеници (“Службен весник на Република Македонија” број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015 и 5/2016).

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 од Синдикатот на работниците од управата, правосудните органи и здруженијата на граѓани на Република Македонија - УПОЗ од Скопје, со Решение У.бр.163/2014 од 31 октомври 2016 година, поведе постапка за оценување на уставноста на одредбите 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 законски одредби со одредбите на Уставот.

4. Судот на седницата утврди дека според оспорениот став 4 на членот 42 од Законот за административни службеници, доколку надлежните органи ќе утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, се должни во рок од 30 дена да ја известат Агенцијата, при што кандидатот се евидентира во Агенцијата и не може да се вработи како административен службеник во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Агенцијата, а според оспорениот став 5 на членот 42 од Законот, доколку надлежните органи не утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, се должни во рок од 30 дена да ја известат Агенцијата, при што кандидатот се брише од евиденцијата на Агенцијата и истиот има право да се пријави на следните јавни огласи.

Судот, исто така утврди дека според оспорениот член 91 став 3 од Законот за административни службеници, доколку Владата, врз основа на анализата од ставот 2 на овој член, оцени дека додатокот на плата ќе го постигне саканиот ефект на вработливост и задржливост, ќе донесе одлука со која ќе го утврди износот на додатокот и датумот од кој истиот ќе влезе во сила.

5. Според член 8 став 1 алинеите 3 и 4 од Уставот на Република Македонија, владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Согласно член 13 став 1 од Уставот, лицето обвинето за казниво дело ќе се смета за невино се додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука.

Според член 14 став 1 од Уставот, никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била предвидена казна.

Согласно член 51 став 1 од Уставот, во Република Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон.

Според член 4 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008,

139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015 и 226/2015), кривични санкции се: казни, алтернативни мерки, мерки за безбедност и воспитни мерки.

Според член 33 став 1 точка 3 од Законикот, како една од видовите на казни која може да се изрече за кривични дела на кривично одговорните сторители, е и казната забрана на вршење професија, дејност или должност, која казна согласно ставот 6 на членот 33 од Законикот, може да се изрече само како споредна казна заедно со казната затвор или со условна осуда со која е утврдена казна затвор.

Со Законот за административни службеници (“Службен весник на Република Македонија” број 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015 и 5/2016), се уредува статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручното усовршување и оспособување, мерењето на ефектот и други прашања во врска со работниот однос на административните службеници (став 1), како и статусот и надлежноста на Агенцијата за администрација (став 2).

Според оспорениот член 42 став 4 од Законот, доколку надлежните органи ќе утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, се должни во рок од 30 дена да ја известат Агенцијата, при што кандидатот се евидентира во Агенцијата и не може да се вработи како административен службеник во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Агенцијата.

Од анализата на оспорениот член 42 став 4 од Законот, произлегува уредување кое всушност значи неможност кандидатот да се вработи како административен службеник во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Агенцијата, доколку надлежните органи утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази. Поточно со ова оспорено законско решение се уредува забрана на вршење професија во јавната администрација во времетраење од десет години, која по сила на закон се ефектуира за одреден кандидат по доставено известување од надлежни органи дека кај него утврдиле вина за доставување на лажни докази. Од тоа произлегува дека лицето по сила на закон, а не како казна што ја изрекол судот со правосилна одлука, трпи правни последици од утврдена вина од надлежни органи за кои нема поблиско определување со Законот за какви надлежни органи станува збор, односно без постоење на правосилна осуда за кривично дело и изречена забрана за вршење на професија, дејност или должност.

Во доставеното мислење од предлагачот на Законот, се наведува дека не е спорно кои се тие надлежни органи, односно дека во врска со прашањето кои се тие надлежни органи со кои оперира оспорената законска одредба кои можат да утврдат дали определени докази се лажни или не, се наведува дека согласно Кривичниот законик со кој е регулирано и кривичното дело фалсификување на исправа, тоа е судот, но и дека самата институција која согласно закон е надлежна за издавање на определен доказ (на пример факултетот во однос на дипломите), може да достави известување за тоа дали таква диплома под тој број е издадена од самиот факултет.

Според Судот, неспорно е дека кривичен суд утврдува вина, а и тоа дека соодветна институција е таа која се изјаснува и дава потврда во однос на тоа дали приложениот документ (диплома, доказ за државјанство, меѓународно признатите сертификати, потврди, изјави и други документи), како и податоците содржани во документот, се точни и издадени од самата институција или пак тоа не е случај. Меѓутоа и во случај надлежниот орган кој го издал конкретниот документ да утврдил неточни податоци во документот кој го издал, односно дека таков документ од страна на органот воопшто не е издаден, или во случај надлежен суд да утврдил вина за сторено кривично дело за таквите дејствија на кандидатот, според Судот, не може известувањето за утврдена вина од кој и да било орган, да имплицира по сила на закон забрана на вршење на професија, дејност или

должност, како што пропишува оспорениот член 42 став 4 од Законот. Наведеното од причини што кандидатот може да трпи последица од таквите дејствија кои ќе му оневозможат за одреден период да се вработи во јавната администрација, но, исклучиво како последица од забрана за вршење на професија, дејност или должност што ја изрекол исклучиво судот со правосилна судска одлука, согласно општите правила и рамки за пропишување на правните последици од осудата утврдени во Кривичниот законик, но, не на начин како што тоа е уредено со оспорениот став 4 на членот 42 од Законот, односно како последица од известување од кој и да било орган дека кај кандидатот била утврдена вина.

Известувањето, односно потврдувањето од страна на надлежен орган дека документот кој кандидатот го приложил не е издаден од соодветната институција или содржел неточни податоци, според Судот, може да биде оправдан основ за негово исклучување од понатамошната постапка за селекција по конкретно објавениот оглас, но, не и основ тој да не може да се вработи како административен службеник во период од десет години од денот на неговото евидентирање во Агенцијата, бидејќи само со правосилна судска одлука може да се изрече ваква забрана.

Казната забрана на вршење професија, дејност или должност изречена со правосилна судска пресуда, која е ограничувачки услов за стекнување со конкретна професија, која исто така може да биде и услов за престанок на вршење на одредена професија, е предвидена со член 31 став 1 алинеја 5 од Законот за административни службеници. Овој член од Законот уредува дека за пополнување на работно место на административен службеник кандидатот помеѓу другото треба да го исполни и општиот услов со правосилна судска пресуда да не му е изречена казна забрана на вршење професија, дејност или должност, но, во случајов, конкретно со оспорениот член 42 став 4 од Законот, таква забрана се воведува врз основа на известување од надлежни органи за утврдена вина дека кандидатот доставил лажни докази, што според Судот, тоа уредување не е во согласност со одредбите од член 8 став 1 алинеја 3, член 13 став 1, член 14 став 1 и член 51 од Уставот на Република Македонија.

Според оспорениот став 5 на членот 42 од Законот, доколку надлежните органи не утврдат вина на кандидатот за доставување на лажни докази, се должни во рок од 30 дена да ја известат Агенцијата, при што кандидатот се брише од евиденцијата на Агенцијата и истиот има право да се пријави на следните јавни огласи.

Од анализата на овој оспорен став на членот од Законот, произлегува дека отстранетото сомневање за доставени лажни докази, е само основ за бришење на кандидатот од евиденцијата на Агенцијата каде привремено бил евидентиран поради сомнеж дека тој доставил неверодостојни докази, но произлегува и тоа дека кандидатот нема да може да продолжи со понатамошно учество во постапката за селекција по конкретно објавениот оглас за вработување, бидејќи оспорената законска одредба уредува дека во вакви случаи кандидатот има право да се пријави на следните јавни огласи, што упатува на фактот дека во конкретната постапка за вработување, тој го губи статусот на кандидат, иако надлежните органи не утврдиле вина дека тој доставил лажни докази.

Вака уреденото оспорено законско решение кое остава можност кандидатот да биде исклучен од постапка за вработување, поради евентуално пројавен сомнеж дека тој доставил лажни докази, за кои потоа се утврдило дека не се лажни, според Судот, не ја гарантира правната сигурност на граѓаните дека како кандидати во постапка за вработување, нема да бидат исклучени од понатамошна постапка за селекција и покрај доставени веродостојни документи од нивна страна. Околноста што кандидатот има право да се пријави на некои наредни објавени јавни огласи за вработување во административната служба, по оценка на Судот, тоа не го отстранува неуставното дејство на така уреденото оспорено законско решение, ниту може да биде доволна сатисфакција

за претходно неуспешниот обид за вработување на кандидатот, а ниту гаранција дека истото повторно нема да се случи, што претставува загрозување на правната сигурност на граѓаните во остварувањето на нивните права, спротивно на уставниот принцип на владеење на правото како темелна вредност на уставниот поредок утврдена во член 8 алинеја 3 од Уставот.

Според оспорениот член 91 став 3 од Законот, доколку Владата, врз основа на анализата од ставот 2 на овој член, оцени дека додатокот на плата ќе го постигне саканиот ефект на вработливост и задржливост, ќе донесе одлука со која ќе го утврди износот на додатокот и датумот од кој истиот ќе влезе во сила.

Од анализата на оспорената законска одредба произлегува дека со истата се пропишува овластување за Владата со своја одлука да го утврди износот на додатокот на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот, а кое уредување, според Судот, не е во согласност со Уставот, поради следното:

Според член 91 став 1 од Законот, административниот службеник има право на додаток на плата заради прилагодување кон пазарот на трудот за што Министерството, во соработка со Министерството за финансии и Министерството за труд и социјална политика, може да побара од Владата да одобри додаток на плата.

Според ставот 2 од член 91 од Законот, барањето за одобрување на додатокот од ставот 3 на овој член треба да биде засновано на анализа која ќе покаже дека:

- платите на пазарот на трудот за таквите работни места се значително повисоки од платите на административните службеници кои извршуваат исти работи,

- вработувањето е отежнато или стапката на напуштање на работните места е неприфатливо висока,

- пазарот на трудот нуди ограничен број на квалификувани поединци за таквата работа или

- административните службеници биле подложени на повеќегодишно стручно усовршување и нивното напуштање на работното место би предизвикало големи фискални импликации по институцијата.

Според оспорениот став 3 на членот 91 од Законот, доколку Владата, врз основа на анализата од ставот 2 на овој член, оцени дека додатокот на плата ќе го постигне саканиот ефект на вработливост и задржливост, ќе донесе одлука со која ќе го утврди износот на додатокот и датумот од кој истиот ќе влезе во сила.

Согласно член 85 став 1 од Законот, административниот службеник има право на плата и надоместоци на плата под услови и критериуми утврдени со овој закон, освен ако со посебен закон и со колективен договор поинаку не е уредено.

Од целината на членот 91 од Законот, произлегува дека законодавецот истиот го уредил во функција на стимулирање на граѓаните да се вработуваат во административната служба, односно веќе вработените да не ја напуштаат административната служба. Како инструмент за постигнување на ефектот на вработливост и задржливост во администрацијата, законодавецот уредил можност Владата да донесува одлука за висината на износот кој би се исплатувал на име додаток на плата по тој основ.

Анализирајќи ја целината на членот 91 од Законот, вклучително и оспорениот став 3 на членот од Законот, произлегува дека Владата со одлука може да утврди додаток на плата за административни службеници чија плата е значително пониска од платите на пазарот на трудот за иста извршена работа; во случаи каде вработувањето за одредени работни места било отежнато или стапката на напуштање на одредени работни места било неприфатливо високо; за дефицитарни квалификувани поединци на пазарот на трудот и за административни службеници со повеќегодишно стручно усовршување за да не го напуштат нивното работно место. Доколку Владата оцени дека со доделувањето на тој додаток на одредени административни службеници или за одредени работни места ќе се

постигнел ефектот на вработливост и задржливост, според оспорениот став 3 на членот 91 од Законот, донесува одлука со која ќе ја утврди висината на овој вид на додаток на плата.

Во конкретниот случај, за разлика од оспорениот член 90 став 5 од Законот кој исто така уредува овластување за Владата да утврди износ на додаток на плата за работа изложена на висок ризик и за кој законодавецот утврдил законски критериуми и рамки (од 10% до 30% од износот на основната плата) на основа кои Владата со акт може да го утврди износот на име додаток на плата за работните места изложени на висок ризик, со оспорениот член 91 став 3 од Законот, отсутствуваат такви параметри на основа кои Владата би тргнала во утврдување на висината за овој вид на додаток на плата.

Во отсуство на утврдени критериуми и рамки врз основа на кои би се исплатувал додатокот на плата за вработливост и задржливост, произлегува дека со оспорениот член 91 став 3 од Законот, се дава право на Владата како извршна власт да уредува прашања кои се законска материја, како и можност од арбитражно одлучување по однос на административните службеници и работните места кои би биле опфатени со ваквата повластена мерка, што според Судот, истото не е во согласност со принципот на владеењето на правото и поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска како темелни вредности на уставниот поредок, утврдени со член 8 став 1 алинеите 3 и 4 на Уставот на Република Македонија.

6. Имајќи го предвид погоре наведеното, Судот оцени дека оспорениот член 42 ставови 4 и 5 и член 91 став 3 од Законот за административни службеници, не се во согласност со одредбите на Уставот.

7. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од одлуката.

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

У. бр. 163/2014  
27 декември 2016 година  
Скопје

Претседател  
на Уставниот суд на Република  
Македонија,  
**Никола Ивановски**, с.р.