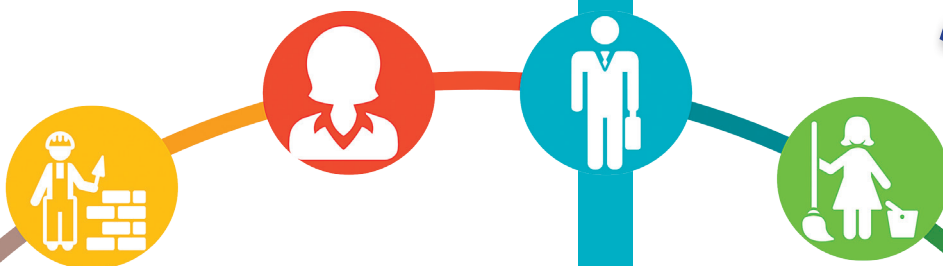


Македонско научно и стручно списание
за трудово и социјално право



ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО
И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2
0
1 | 2
3



СВЕТ
НА РАБОТАТА

Свет на работата
Македонско научно
и стручно списание за трудово
и социјално право

Издавач
Здружение за трудово
и социјално право
на Северна Македонија

За издавачот
Проф. д-р Тодор Каламатиев,
претседател на Здружението
за трудово и социјално право
на Северна Македонија

Тираж: 100

Оваа публикација е за лична употреба за корисникот. Секое препродавање или копирање е забрането. Делови, извадоци и реченици од ова издание не смее да се објавуваат во било каква форма или со какви било средства, електронски или механички, вклучувајќи и фотокопирање, документирање или да биде зачуван во систем за повторно пронаоѓање без писмена согласност од издавачот.

Главен и одговорен уредник
Проф. д-р Тодор Каламатиев

Заменик главен и одговорен уредник
Проф. д-р Александар Ристовски,
потпретседател на Здружението за трудово
и социјално право на Северна Македонија

**Членови на меѓународниот уредувачки одбор
од Република Северна Македонија**
Проф. д-р Тодор Каламатиев,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје,

Проф. д-р Горан Коевски,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје,

Проф. д-р Александар Ристовски,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

**Членови на меѓународниот
уредувачки одбор од странство**
Проф. д-р Красимира Средкова,
Софиски Универзитет „Св. Климент Охридски“
(Бугарија),

Проф. д-р Сенад Јашаревиќ,
Универзитет во Нови Сад (Србија),

Проф. д-р Горан Обрадовиќ,
Универзитет во Ниш (Србија),

Проф. д-р Љубинка Ковачевиќ,
Универзитет во Белград (Србија),

Проф. д-р Ивана Гргурев,
Универзитет во Загреб (Хрватска),

Проф. д-р Валентина Франка,
Универзитет во Љубљана (Словенија),

Проф. д-р Весна Симовиќ-Звицер,
Универзитет во Подгорица (Црна Гора),

Проф. д-р Мехмед Хаџиќ,
Универзитет во Сараево (Босна и Херцеговина),

СВЕТ НА РАБОТАТА

Македонско научно и стручно списание
за трудово и социјално право



ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО
И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Број 1/2023
Скопје, Година I

Поддржано од



International
Labour
Organization

СОДРЖИНА

ТОДОР КАЛАМАТИЕВ, АЛЕКСАНДАР РИСТОВСКИ, <i>ПРАВО НА ШТРАЈК И ДОЗВОЛЕНИ ОГРАНИЧУВАЊА ВО НЕГОВОТО ОСТВАРУВАЊЕ ВО МАКЕДОНСКОТО РАБОТНО ЗАКОНОДАВСТВО</i>	<i>7</i>
ЈАДРАНКА ДАБОВИЌ-АНАСТАСОВСКА, <i>ЗНАЧЕЊЕТО И КАРАКТЕРИСТИКИТЕ НА ОДРЕДБИТЕ ЗА ПРАВАТА НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ, ДЕЛОВНИТЕ ТАЈНИ И КОНКУРЕНТСКИТЕ ЗАБРАНИ ВО ДОГОВОРИТЕ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ</i>	<i>28</i>
ГОРАН КОЕВСКИ, ДАРКО СПАСЕВСКИ, <i>РАБОТНИЧКО СООДЛУЧУВАЊЕ – ЗАСТАРЕН ИЛИ ВОСКРЕСНАТ МИТ ЗА ПОДОБРО РАБОТЕЊЕ НА ТРГОВСКИТЕ ДРУШТВА</i>	<i>54</i>
ТОНИ ДЕСКОСКИ, ВАНГЕЛ ДОКОВСКИ, <i>ЗАШТИТАТА НА РАБОТНИКОТ КАКО ПОСЛАБА СТРАНА КАЈ ДОГОВОР ЗА ВРАБОТУВАЊЕ СО СТРАНСКИ ЕЛЕМЕНТ</i>	<i>77</i>
АНА ПАВЛОВСКА-ДАНЕВА, <i>МАКЕДОНСКИОТ СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ И НЕГОВИТЕ СПЕЦИФИКИ ВО ОДНОС НА ОПШТОТО ТРУДОВО ЗАКОНОДАВСТВО</i>	<i>93</i>
АЛЕКСАНДРА ГРУЕВСКА-ДРАКУЛЕВСКИ, АЛЕКСАНДРА ДЕАНОСКА-ТРЕНДАФИЛОВА, <i>КРИВИЧНИТЕ ДЕЛА ПРОТИВ РАБОТНИТЕ ОДНОСИ ВО СВЕТЛИНАТА НА ПРЕТСТОЈНАТА КАЗНЕНОПРАВНА РЕФОРМА</i>	<i>112</i>
АНДОН МАЈХОШЕВ, ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ, БИЛЈАНА ТОДОРОВА, <i>РЕШАВАЊЕ НА КОЛЕКТИВНИТЕ РАБОТНИ СПОРОВИ ПО ПАТ НА ЕКОНОМСКИ ПРИТИСОК ВО РЕПУБЛИКА С. МАКЕДОНИЈА ВО ПЕРИОДОТ 2005–2021</i>	<i>131</i>

*Д-р Тодор Каламатиев,**

*Претседател на Здружението за трудово
и социјално право на Северна Македонија*

*Д-р Александар Ристовски,***

*Вонреден професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“
во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први“*

УДК: 331.109.32:349.2(497.7)

1.01 Изворна научна статија

ПРАВО НА ШТРАЈК И ДОЗВОЛЕНИ ОГРАНИЧУВАЊА ВО НЕГОВОТО ОСТВАРУВАЊЕ ВО МАКЕДОНСКОТО РАБОТНО ЗАКОНОДАВСТВО

Апстракт

Правото на штрајк како фундаментално човеково право, кое експлицитно или имплицитно е признаено од страна на најзначајните универзални и регионални инструменти за човекови права, ужива статус на позитивно право и во македонското работно законодавство. Во последните неколку години, македонските индустриски односи се карактеризираат со пораст на бројот на штрајкови, организирани првенствено во јавниот сектор. Причини за зачестеното штрајкување вообичаено се барањата на синдикатите за зголемување на платите на работените регулирани со колективни договори, како последица на значителното зголемување на националната минимална плата. Во вакви околности, правото на штрајк, правната рамка во која се остварува и дозволените ограничувања во неговото применување, стануваат сè поактуелни прашања во контекст на македонските индустриски односи. Целта на овој труд е да проникне и критички да ги преиспита споменатите прашања, истовремено нудејќи корисна правна подлога за идното регулирање на правото на штрајк во „пресрет“ на усвојувањето на новиот Закон за работните односи во земјата.

Клучни зборови: право на штрајк, дозволени ограничувања, минимум услуги.

* E-mail: t.kalamatiev@pf.ukim.edu.mk

** E-mail: a.ristovski@pf.ukim.edu.mk

Вовед

Правната рамка со која се уредува правото на штрајк, во периодот од осамостојувањето на Република Македонија од поранешната СФР Југославија во 1991 година¹ до денес, се карактеризира со „комбиниран“ конститутивно-легислативен пристап, а најзначајни правни извори за регулирање на штрајкот се Уставот и законските прописи. *Македонскиот Устав* од 1991 година² содржи само една одредба наменета за правото на штрајк, која го класифицира ова право во рамки на „економските, социјалните и културните права“. Согласно чл. 38, Уставот го „гарантира правото на штрајк“, но истовремено утврдува и дека со „закон може да се ограничат условите за остварување на правото на штрајк во вооружените сили, полицијата и органите на управата“. Регулирањето на правото на штрајк со посредство на *законски прописи* опфаќа две развојни фази. Во првата фаза, штрајкот беше уреден со посебниот (*lex specialis*) Закон за штрајк³, кој беше дел од правниот систем на бившата држава СФРЈ, но согласно Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија, по осамостојувањето на земјата беше преземен како републички закон. Законот за штрајк се применуваше до донесувањето на Законот за работните односи од 2005 година⁴, со чие стапување на сила, отпочна втората и сеуште актуелна фаза од регулирањето на правото на штрајк во Северна Македонија. Инкорпорирајќи ја проблематиката во врска со штрајкот, Законот за работните односи од 2005 година (во понатамошниот текст: ЗРО) го потврди статусот на генерален закон (*lex generalis*) во областа на работните односи и правен пропис со кој се кодифицираат индивидуалните и колективните работни односи. Со него, се воспоставува општиот режим за регулирање на штрајкот кој се однесува на сите лица кои засновале работен однос, независно дали се вработени во приватниот или јавниот сектор. Покрај ЗРО, одредени аспекти (првенствено ограничувања) во примената на правото на штрајк се предмет на уредување и на повеќе посебни (*lex specialis*) закони, кои се однесуваат на определени категории вработени во јавниот сектор или опфаќаат определени, специфични дејности од јавен интерес (вооружените сили, полицијата, затворската полиција, јавните претпријатија, установите, здравствената заштита, основното образование, средното образование, заштитата на децата, комуналните дејности, поштенските услуги, судската служба, јавно-обвинителската служба, пожарникарството и сл.) и кои го сочинуваат т.н. посебен режим на остварување на правото на штрајк.⁵ Законските пропи-

¹ Во периодот на социјалистичките самоуправни односи и самоуправниот здружен труд, социјалистичката доктрина, формално го познаваше поимот „прекин на работата“, но не и поимот „штрајк“. Сепак, прекиниот на работата, ниту беше изречно уреден со правните прописи на СФРЈ, ниту пак, експлицитно допуштен. Тој се сметаше како последно и вонредно средство за решавање на спорите од самоуправните односи и имаше маргинално правно значење. За ова види: A. Frimerman, A. Nikolić, *Samoupravni Radni Odnosi*, Centar za Radničko Samoupravljanje, 1980, 794–795.

² „Службен весник на Република Македонија“, бр. 52/1991.

³ „Службен лист на СФРЈ“, бр. 23/91.

⁴ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 62/05.

⁵ Т. Каламатиев, *Штрајкот во позитивното право на Република Македонија*, Зборник во чест на проф. д-р Стеван Георгиевски, Правен Факултет, 2008, 498–502.

си претставуваат суштествени и доминантни, но не и исклучиви извори со кои се регулира штрајкот. Одделни прашања во врска со остварувањето на правото на штрајк може да се уредат и со *колективен договор*. Границите во однос на опсегот на примената на колективните договори како правни извори за остварување на правото на штрајк, начелно, произлегуваат од уставно-судската практика на Уставниот Суд на С. Македонија. Во таа насока, можат да се извлечат следните општи принципи: 1) правото на штрајк работниците го остваруваат во согласност со закон и колективен договор, но не и во согласност со Правилата за штрајк; 2) одредбите од колективните договори во врска со остварувањето на правото на штрајк не смеат да бидат во спротивност со Уставот и со законите со кои се уредува остварувањето на ова право и 3) колективните договори имаат секундарно значење во однос на законот, што значи дека со нив може и треба да се уредуваат одделни особености, но надвор од минимумот утврден со закон и со нив не може да се утврдуваат помали права и понеповолни услови за работа од утврдените со закон.⁶ Во својство на земја-членка на *Меѓународната организација на трудот (МОТ)* и *Советот на Европа*, С. Македонија ги ратификувала најзначајните инструменти за човекови права на овие организации со кои имплицитно или експлицитно се гарантира правото на штрајк, и тоа: Конвенцијата за слободата на здружување и правото на организирање, бр. 87 и Конвенцијата за правото на организирање и колективно договарање, бр. 98 (како инструменти на МОТ) и Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и Европската социјална повелба (ревидирана) како инструменти на Советот на Европа. Овие инструменти се составен дел од внатрешниот правен поредок на земјата и не можат да се менуваат со закон,⁷ а работодавачите и работниците се должни да ги почитуваат нивните одредби.⁸ Одредено значење во обликувањето на правото на штрајк во С. Македонија имаат и директните барања и опсервациите на надзорните тела на МОТ упатени до Владата. Пример за успешен дијалог кој резултирал со соодветна законска измена во 2008 година⁹, постои во однос на прашањето за укинување на обврската на организациите на работниците да ја наведат должината на штрајкот.¹⁰

⁶ За ова види: Одлука на Уставниот Суд на Република Македонија, бр. 125/1998-0-0 од 18 ноември, 1998 година и Решение на Уставниот Суд на Република Македонија, бр. 182/2000-0-0 од 21 февруари, 2001 година.

⁷ За ова види: Устав на Република Македонија, член 118.

⁸ За ова види: ЗРО, член 12, став 1.

⁹ За ова види: Закон за измени и дополнувања на Законот за работните односи од 2008 година, „Службен весник на Република Македонија”, бр. 106/2008.

¹⁰ За ова види: Direct Request (CEACR) - adopted 2006, published 96th ILC session (2007).

1. Главни одлики на правото на штрајк во македонското работно законодавство

1.1. Основни материјални претпоставки (суштествени елементи) на правото на штрајк

Постоечкото македонско работно законодавство не содржи дефиниција за поимот „штрајк“, но ги определува основните материјални претпоставки (суштествените елементи) за организирање на законит штрајк. Таквите претпоставки, начелно произлегуваат од дедуктивната интерпретација на чл. 236, став 1 од Законот за работните односи согласно кој *„синдикатот и неговите здруженија на повисоко ниво имаат право да повикаат на штрајк и да го поведат со цел за заштита на економските и социјалните права на своите членови од работниот однос, во согласност со закон“*. Оттука, утврдувањето на законитоста на штрајкот во Северна Македонија зависи од **определувањето на титуларот на правото на штрајк и дозволената причина, односно цел** на штрајкот, како основни елементи во остварувањето на правото на штрајк. Покрај овие елементи, согласно „вообичаеното“ разбирање на штрајкот, негов основен елемент е и **прекинот на работата**.¹¹ Поаѓајќи од претпоставката дека организираниот штрајк секогаш вклучува прекин на работата, дискутабилно е дали одредени видови колективна акција на работниците кај кои не постои целосен прекин на работата, какви што се *„ревностното работење“* / *“work-to-rule”* (определено како безобзирно и детално следење на сите правила за работа, со цел да се одолговлечи или попречи производниот процес) или *„успореното работење“* / *“go slow”* (определено како забавено извршување на работните обврски, со цел, намалување на интензитетот и нивото на работа)¹² би можеле да бидат оквалификувани како законска колективна акција. Посебен вид на штрајк, кој е изречно признат од страна на Законот за работните односи е *штрајкот на солидарност*¹³. Од друга страна, практиката го препознава и т.н. „предупредувачки штрајк“. Тој вообичаено се одвива во краток временски период (еден или два дена), се организира за време на користење на правото на пауза, надвор од работното време или во краток интервал за време на работното време (на пример, до два часа) и се превзема во периодот додека траат колективните преговори со цел, да се изврши притисок врз работодавачите и да се привлече нивното внимание во однос на одредени спорни прашања.¹⁴ Со оглед на тоа што не е предвиден во работното законодавство, па е нејасно дали и во која мера подлежи на процесните претпоставки на кои

¹¹ За ова види: Т. Каламатиев, А. Ристовски, *Меѓународни и национални димензии на правото на штрајк*, Четврти Скопско-Загребски правен колоквиум, Скопје, 2013, 83.

¹² За ова види: S. Laulom, *Collective Action in France: Towards a restriction of the right to strike?*, *Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe – Striking the Balance*, Intersentia, 2010, 36.

¹³ За ова види: ЗРО, член 236, став 4.

¹⁴ За ова види: Т. Каламатиев и А. Ристовски, *Национални димензии на правото на штрајк*, Годишник на Правниот Факултет „Јустинијан Први“ во Скопје во чест на Љиљана Спировиќ-Трпеновска, 2013, 498.

подлежат „класичниот“ штрајк и штрајкот на солидарност, „предупредувачкиот штрајк“ повеќе има карактеристики на друг вид колективна акција на работниците, отколку на „класичен“ штрајк. Во С. Македонија, нејасен е и статусот на штрајковите чија придружна активност се одредени видови колективни акции на работниците какви што се „запоседнувањето на претпријатието“ (plant occupation), „пикетингот“ (штрајкувачката стража) и сл. Согласно чл. 236, став 6 од ЗРО, „штрајкот мора да биде организиран на начин со кој нема да се оневозможува или попречува организирањето и одвивањето на работниот процес за работниците кои не учествуваат во штрајкот, забрана на влез на работниците и на одговорните лица во деловните простории на работодавачот“. Според нас, во случај на оценување на допуштеноста на „оневозможувањата, попречувањата или забраните“ предвидени во споменатата законска одредба кои се составен дел од начинот на организирање на штрајкот, судската пракса треба да ги земе во предвид релевантните ставови на надзорните тела на МОТ кои укажуваат на незаконитост на пикетингот и запоседнувањето на претпријатието, но само во услови на загрозување на јавниот поредок, насилство или принуда на работниците кои не учествуваат во штрајкот или генерално, во случај на отсуство на мирен начин на изразување на незадоволството.¹⁵

Согласно постоечкото работно законодавство, единствен **титулар** на правото на штрајк во С. Македонија е синдикатот, односно неговите здруженија на повисоко ниво. Штрајкот кој е поведен од група синдикално неорганизиран работници, вклучувајќи го и т.н. „див штрајк“ (wildcat) како прекин на работата од страна на работниците без согласност на синдикатот, се смета за незаконски.¹⁶ Во оваа насока, треба да се прави разлика помеѓу остварувањето на правото на штрајк и неговото организирање и поведување.¹⁷ Во македонски контекст, правната природа на штрајкот може да се опише како мешавина помеѓу „индивидуалистичката“ и „органската“ (колективната) доктрина, каде, остварувањето на правото на штрајк е индивидуално право на работниците од работен однос кое им следува како на членовите на синдикатот кој го организирал штрајкот, така и на членовите на друг синдикат или на несиндикализираните работници, но истовремено, правото да организира и поведе штрајк му припаѓа исклучиво на синдикатот, односно синдикатот на повисоко ниво.¹⁸ Македонското работно законодавство не предвидува јасни правила за начините и нивоата на организирање на синдикатите, како и за разграничувањето помеѓу поимите

¹⁵ За ова види: J.M. Servais, *ILO Law and the Right to Strike*, Canadian Labour and Employment Law Journal, L.J. 147 2009-2010, 151.

¹⁶ Во таа насока е и Пресудата на Апелациониот Суд Скопје РОЖ-1465/19 од 21.05.2020 година, со која се потврдува одлуката на првостепениот суд за отказ на договор за вработување на работник поради учество во нелегитимен штрајк кој бил поведен самоиницијативно и самоволно од страна на група работници без претходна најава и организација од страна на синдикат.

¹⁷ За ова види: S. Evju, *The Right to Collective Action under the European Social Charter*, European Labour Law Journal, Volume 2 (2011), No. 3, 213.

¹⁸ E. Kovacs, *The Right to Strike in the European Social Charter*, Comparative Labour Law and Policy Journal, Vol. 26, 2005, 457.

„синдикат” и „синдикат на повисоко ниво”. Уште попроблематични се измените на ЗРО од 2012 година, со кои формално се укина дотогашната можност за регистрирање и стекнување правен субјективитет на синдикалните организации на ниво на работодавач како основна клетка на синдикалното организирање¹⁹. Оттогаш па наваму, се смета дека регистрирањето и функционирањето, а со тоа и самото постоење на синдикалните организации на ниво на работодавач, зависат од нивното здружување во новоформиран или пристапување кон веќе постоечки синдикат на повисоко ниво (на пример, синдикат организиран на ниво на гранка – федерација или на национално ниво – конфедерација). Тоа значително ги ограничува слободата на здружување и правото на организирање и зачленување во синдикат гарантирани со Уставот на РС Македонија (чл. 37) и релевантните меѓународни инструменти ратификувани во согласност со Уставот, на работниците кои својата слобода на синдикално здружување и организирање сакаат да ја остваруваат самостојно и независно од здружувањето и организирањето во синдикат на повисоко ниво. Сметаме дека ваквата состојба во С. Македонија отстапува од практиката на Европскиот Комитет за социјални права на Советот на Европа, кој во своите мислења по повод различни случаи, покрај тоа што правото на штрајк го припишал како право на сите работници (вклучувајќи ја и секоја, обична група вработени без било каков правен статус), во повеќе наврати ја легитимизирал и можноста за резервирање на правото на организирање штрајк исклучиво на синдикатот, но само доколку на работниците им е овозможено „лесно и без премногу формалности да основаат синдикат заради поведување штрајк”²⁰, односно под услов на постоење „целосна слобода за основање синдикати и постапка која не е подлежна на премногу формалности”²¹, што не е случај во С. Македонија.

Вообичаени и традиционално признати цели кои се сметаат за **легитимна причина** за поведување и остварување на правото на штрајк согласно меѓународните стандарди на трудот и регионалните инструменти на Советот на Европа, се потребата од „заштита и унапредување на интересите на работниците”, односно случаите на постоење „конфликт на интереси”²². Надзорните тела на МОТ предвидуваат широк интерпретативен опсег на легитимни причини за штрајк, опфаќајќи ги, не само „професионалните” интереси на работниците (кои можат да бидат остварени преку склучување на колективен договор) туку и оние економски и социјални интереси кои ги надминуваат чистите професионални интереси на работниците (како на пример во одредени услови на политички штрајк или штрајк за признавање на синдикатот).²³ Македонскиот пристап во определувањето на целите за поведување легитимен штрајк е сосема спротивен од вообичаениот пристап

¹⁹ Види: Закон за изменување и дополнување на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија”, бр. 11/2012).

²⁰ Види: Addendum to Conclusions XV-1, pp. 28–29 (Germany), R. Birk, *European Social Charter*, Kluwer, 2009, 335.

²¹ Види: Conclusions 2004, vol. 2, p. 565 (Sweden), R. Birk, *European Social Charter*, Kluwer, 2009, 335.

²² Види: Европска социјална повелба (ревидирана), член 6, став 1, точка 4.

²³ J.M. Servais, *op. cit.*, 150.

заземен од страна на надзорните тела на МОТ и Советот на Европа. Согласно чл. 236, став 1 од ЗРО, цел на штрајкот е заштитата на *економските и социјалните права* на членовите на синдикатот од работниот однос. Сметаме дека ваквата законска одредба според која, легитимна цел на штрајкот е единствено заштитата на економските и социјалните „права“, но не и „интереси“ на работниците, содржи „вродена аномалија“ која е резултат на технички пропуст во пишувањето на текстот на законот и која, за среќа, нема поголемо значење во практиката. Практиката познава штрајкови кои се поведуваат како поради конфликт на интереси (на пример, пропаѓање на колективни преговори за склучување или изменување на колективен договор, барања за зголемување на плати и сл.) или слични причини (на пример, прогласувања „вишок“ работници и сл.), така и поради конфликт на права (на пример, поради неисплатени плати, придонеси за здравствено и пензиско осигурување, додатоци за храна и пат и сл.).²⁴ Паралелно на ЗРО, опсегот на легитимните цели за поведување штрајк, индиректно е пропишан и со Законот за мирно решавање на работните спорови, кој под колективен работен спор подразбира спор по повод склучување, измена, дополнување или примена на колективен договор, остварување на права на синдикално организирање и штрајк.²⁵ И покрај тоа што штрајкот, повеќе е средство за решавање на колективен работен спор, отколку колективен спор (сам по себе), во С. Македонија, тој може да се поведе и организира како во случај на „интересен спор“ (по повод склучување, измена и дополнување на колективен договор) така и во случај на „правен спор“ (по повод примена на колективен договор) и остварување на права на синдикално организирање.

1.2. Основни процесни претпоставки на правото на штрајк

Законитоста на штрајкот во С. Македонија, покрај исполнувањето на основните материјални претпоставки, т.е. суштествените елементи (прекин на работата, поведување од страна на синдикатот, односно неговите здруженија на повисоко нив и остварување на легитимната цел), зависи и од исполнувањето на одредени процесни претпоставки кои му претходат на штрајкот. Такви се: *обврската за задолжителна писмена најава на штрајкот* и *обврската за спроведување постапка за помирување пред започнување на штрајкот*. **Обврската за задолжителна писмена најава** се однесува како на класичниот, така и на штрајкот на солидарност. Првиот се најавува на работодавачот, односно здружението на работодавачите против кои е насочен, додека вториот, на работодавачот кај кого тој штрајк се организира²⁶. Во недостиг на појасна законска одредба, вообичаено се смета дека штрајкот на солидарност треба да се најави како кај работодавачот кај кого се одвива

²⁴ Види: T. Kalamatiev and A. Ristovski, *Industrial Relations in North Macedonia 30 Years After the Fall of the Berlin Wall – Key Challenges Faced by Industrial Actors*, Iustinianus Primus Law Review, (2019), 15.

²⁵ Закон за мирно решавање на работните спорови („Службен весник на Република Македонија”, бр. 87/2007), член 2, став 1.

²⁶ ЗРО, член 236, став 2.

иницијалниот (примарниот) штрајк, така и кај непосредниот работодавач со кого работниците склучиле договор за вработување.²⁷ Задолжителни елементи кои треба да ги содржи секое писмо за најава на штрајк (без оглед дали станува збор за класичен или штрајк на солидарност) се: причините за штрајкот, местото на одржување на штрајкот и денот и времето на почетокот на штрајкот.²⁸ ЗРО, сепак, не го пропишува најраниот период во кој може да започне штрајкот, т.е. временскиот интервал (изразен во денови или недели) од најавувањето до фактичкото започнување на штрајкот, ниту пак, експлицитно определува дали во овој временски период е вклучен или не, периодот наменет за помирување. Втората процесна претпоставка од која зависи законитоста на штрајкот предвидува **забрана за започнување на штрајкот пред завршувањето на постапката за помирување**.²⁹ Сепак, во истата одредба со која се уредува оваа претпоставка, ЗРО предвидува дека обврската за помирување не смее да го ограничи правото на штрајк. Ваквата, контрадикторна законска конструкција отвора повеќе дилеми во врска со значењето и примената на обврската за спроведување постапка за помирување пред започнување на штрајкот. Тоа е констатирано и од страна на Европскиот Суд за Човекови Права (ЕСЧП), кој во случајот „Синдикат во фабриката 4-ти ноември против Република Македонија”³⁰ прифатил дека „текстот на член 236, став 3 од Законот може да се смета за прилично несоодветен... доведувајќи ги домашните судови кои го испитувале случајот на жалителот во два судски степени, да ја протолкуваат оваа одредба поинаку и на тој начин да извечат спротивставени заклучоци во врска со законитоста на штрајкот на синдикатот-жалител”.³¹ ЕСЧП ја прогласил жалбата на синдикатот-жалител за недопуштена, повикувајќи се на толкувањето на македонскиот Уставен Суд според кое „штрајкот претставува крајно средство за заштита на економските и социјалните права на работниците...кон кое не може да се пристапи без претходно исцрпување на постапката за помирување”.³² Оттука, станува евидентно дека за еден штрајк да биде законит, тој треба да се употреби како крајно средство (*ultima ratio*), по претходно спроведување на постапка за помирување, согласно закон или во друга постапка за која страните во спорот се договориле³³ и која вообичаено е предмет на уредување во колективен договор.

²⁷ За ова види: D.M. Drača, *Štrajk - Priručnik za sindikate i poslodavce*, TIM press, Zagreb, 2005, 32–34.

²⁸ За ова види: ЗРО, член 236, став 5.

²⁹ За ова види: ЗРО, член 236, став 3.

³⁰ За ова види: Европски Суд за Човекови Права, Жалба бр.15557/10. Во конкретниот случај, станува збор за обжалување на судска пресуда изречена од страна на Апелациониот суд во Битола на 7 септември 2009 година, со која Судот го прогласува штрајкот од 17 март 2009 година како незаконски, бидејќи помирувањето и преговорите сеуште биле во тек... односно, бидејќи ... синдикатот еднострано стапил во нов штрајк, спротивно на член 236, став 3 од ЗРО.

³¹ Имено, додека првостепениот суд ја применил втората реченица од член 236, став 3 и проценил дека синдикатот-жалител имал право да штрајкува и покрај тоа што преговорите со работодавачот во тоа време сеуште траеле, Апелациониот суд се повикал на првиот дел од одредбата и утврдил дека синдикатот-жалител започнал штрајк без да се чека исходот од преговорите кои во тоа време се одвивале.

³² За ова види: Одлука на Уставниот Суд на Република Македонија, Убр.187/2005-1 од 10 мај, 2006.

³³ За ова види: ЗРО, член 236, став 3.

2. Дозволени ограничувања во остварувањето на правото на штрајк

2.1. Дозволени ограничувања *ratione personae*

Можноста за воведување ограничувања во остварувањето на правото на штрајк за одредени категории вработени во јавниот сектор, најпрво произлегува од Уставот на С. Македонија кој во член 38 утврдува дека „со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на штрајк во вооружените сили, полицијата и органите на управата“. Уставната одредба упатува кон неколку позначајни елементи во врска со ограничувањето на правото на штрајк. Прво, ограничувањето на условите може да бидат уредени единствено со закон.³⁴ *Argumentum a contrario*, такво ограничување не може да се врши со Акт на министер или колективен договор. Второ, можноста за ограничување на условите за остварување на правото на штрајк, се однесува на: вооружените сили, полицијата и органите на управата. Под *вооружени сили*, согласно Законот за одбрана³⁵, првенствено се подразбира Армијата на Република Северна Македонија. Правото на штрајк во вооружените сили начелно е дозволено, но под услов, со неговото остварување, да не се нарушува борбената готовност на Армијата и животот и здравјето на припадниците на Армијата.³⁶ Оттука, за време на штрајк, министерот за одбрана и началникот на Генералштабот на Армијата се должни да обезбедат остварување на виталните функции на Армијата, а учесниците во штрајкот се должни да останат на своите работни места и да ги извршуваат активностите неопходни за остварување на виталните функции на Армијата.³⁷ Дополнителни ограничувања од процесен карактер постојат во однос на периодот на најава на штрајкот (најмалку десет дена пред неговото започнување), максималниот број на учесници во штрајкот (не повеќе од 10% од вработените во Армијата) и периодот на траење на штрајкот (не подолго од три дена).³⁸ Условите со кои се ограничува правото на штрајк во *полицијата*, се предвидени со Законот за полиција³⁹. Слично како и кај вооружените сили, штрајкот кај *полициските службеници*, начелно е дозволен, под услов битно да не го нарушува редовното извршување на полициските работи. Ограничувања во остварувањето на правото на штрајк какви што се применуваат кај полициските службеници согласно Законот за извршувањето на санкциите⁴⁰, постојат и кај *припадниците на затворската полиција*. Сепак, вреди да се напомене дека во уредувањето на овие ограничувања, покрај одредбите од споменатиот Закон, се применуваат и

³⁴ За ова види: Одлука на Уставниот Суд на Република Македонија, бр. 125/1998-0-0 од 18 ноември, 1998 година и Решение на Уставниот Суд на Република Македонија, бр. 182/2000-0-0 од 21 февруари, 2001 година.

³⁵ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 42/2001.

³⁶ Закон за одбрана, член 48, став 2.

³⁷ Закон за одбрана, член 48, став 3 и став 4.

³⁸ Закон за одбрана, член 48, став 5.

³⁹ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 114/06.

⁴⁰ „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 99/2019.

одредбите од Правилникот за работа во услови на штрајк кој го донесува министерот за правда по претходно добиено мислење од синдикатот.⁴¹ Имајќи ја во предвид споменатата уставно-судска пракса според која ограничувањето на условите за остварување на штрајк може да бидат уредени единствено со закон, се поставува прашањето дали, нивното ограничување со Акт на министер ќе се смета за допуштено? Покрај ограничувањата „*ratione personae*” во однос на одредени категории лица (вооружените сили и полицијата), Уставот предвидува можност за ограничување на условите за остварување на правото на штрајк и во *органите на управата*. Ваквата можност е предвидена на широк начин, имајќи во предвид дека под органи на државната управа согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа, се подразбираат: министерствата, другите органи на државната управа и управни организации⁴². На сличен начин, Уставот во членот 37 предвидува можност и за ограничување на условите за остварување на правото на синдикално организирање, кое покрај вооружените сили и полицијата, се однесува и на органите на управата. Оваа одредба е и предмет на надзор на Комитетот на Експерти за примена на конвенциите и препораките на МОТ (CEACR). Повикувајќи се на Конвенцијата бр. 87 која предвидува можност за ограничување на слободата на здружување и правото на организирање единствено кај вооружените сили и полицијата и истакнувајќи ја потребата од усогласување на уставните одредби со одредбите на Конвенцијата, Комитетот на Експерти во последната опсервација од 2021 година, бара од Владата на РСМ да се елиминира можноста за законско ограничување на условите за остварување на правото на синдикално организирање во органите на управата.⁴³ И покрај можноста предвидена во Уставот за ограничување на условите за остварување на правото на штрајк во органите на управата, во моментот, ниту споменатиот Закон за организација и работа на органите на државната управа кој првенствено ги уредува организацијата, надлежностите и работите на државната управа, ниту пак Законот за административните службеници⁴⁴ со кој се уредува работниот однос на административните службеници, не предвидуваат било какви посебни ограничувања во остварувањето на правото на штрајк во органите на управата.

2.2. Дозволени ограничувања *ratione materiae*

Покрај ограничувањата во остварувањето на правото на штрајк кои опфаќаат одредени категории вработени во јавниот сектор (*ratione personae*), македонското законодавство предвидува и материјални ограничу-

⁴¹ За ова види: Закон за извршување на санкциите, член 84, став 8.

⁴² Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија”, бр. 58/00).

⁴³ За ова види: Direct Request (CEACR) - adopted 2018, published 108th ILC session (2019).

⁴⁴ „Службен весник на Република Македонија”, бр. 27/14.

вања (*ratione materiae*) кои се однесуваат на одредени дејности од општ интерес или во кои прекинот на работата би можел да го загрози животот или здравјето на луѓето или да нанесе штета од поголеми размери (т.е. дејности кои опфаќаат вршење суштествени услуги во строга смисла).⁴⁵ Единствен закон кој систематски ги набројува овие дејности е Законот за мирно решавање на работните спорови, при што, тука спаѓаат: електростопанството, водостопанството, сообраќајот, радио-телевизијата чиј основач е Република Македонија или единиците на локалната самоуправа, поштенските услуги, комуналните дејности, производството на основни прехранбени производи, здравствената и ветеринарната заштита, образованието, заштитата на децата, социјалната заштита, полицијата и одбраната.⁴⁶ Законот за мирно решавање на работните спорови не ги разграничува дејностите од општ интерес од дејностите кои опфаќаат вршење на суштествени услуги во строга смисла, но тој го ограничува правото на штрајк со обврската за задолжително мирно решавање на колективниот работен спор пред стапувањето во штрајк, без оглед во која од наведените дејности настанал спорот. За разлика од ваквото ограничување кое е дозволено кај сите дејности, во одредени дејности можат да се пронајдат ограничувања кои ги надминуваат допуштените ограничувања за остварување на правото на штрајк. Така, посебните закони со кои се уредуваат основното и средното образование, здравствената заштита и дејноста згрижување и воспитание на деца од предучилишна возраст, предвидуваат можност за замена на вработените кои штрајкуваат за време додека трае штрајкот. Ограничувањето во остварувањето на правото на штрајк во контекст на основното и средното образование е предмет на надзор од страна на Комитетот на Експерти на МОТ (CEACR), кој во директното барање упатено до Владата на РМ кое датира од 2016 година наведува дека *„наставниците и услугите на јавното образование не може да се сметаат како суштествени услуги во строга смисла на зборот и дека одредбите кои овозможуваат замена на работниците кои штрајкуваат претставуваат сериозна закана по легитимноста во остварувањето на правото на штрајк”*⁴⁷. До овој момент, Македонската Влада сеуште не пре-

⁴⁵ Согласно ставовите на супервизиските тела на МОТ, определувањето на одредени услуги како „суштествени услуги во строга смисла” може да доведе до значајни ограничувања, па дури и забрани во остварување на правото на штрајк. Во својата богата практика, Комитетот за слобода на здружување ги определил следните услуги како суштествени во строга смисла на зборот: *здравствената заштита, услугите поврзани со снабдување со електрична енергија, услуги поврзани со снабдување со вода, телефонските услуги, контролата во сообраќајот на летање*. Спротивно, суштествени услуги во строга смисла, не може да претставуваат услугите во следните дејности: *радио и телевизија, нафтена индустрија, пристаништа (утовар и растовар), банкарски сектор, компјутерски услуги за наплата на акцизи и даноци, стоковни куќи, забавни паркови, металски сектор, производство на монети, услуги на печатење на Владата, државни монополи за алкохол, сол и тутунско производство, рударски сектор, транспорт воопшто, претпријатија за ладење, хотелски услуги, градежништво, производство на автомобили, поправка на авиони, земјоделство, снабдување и дистрибуција на прехранбени производи, образовен сектор, градски превоз, поштенски услуги*. Види: B.Gernigon, A.Odero и H.Guido, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Office Geneva, (2000), 20-21.

⁴⁶ Закон за мирно решавање на работните спорови, член 18, став 3.

⁴⁷ Види: Direct Request (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017).

земала соодветни мерки во насока на постапување по однос на барањето на CEACR.

Остварувањето на правото на штрајк во дејностите од општ интерес и во дејностите кои опфаќаат вршење суштествени услуги во строга смисла, вообичаено е предусловено и со воспоставување минимум непречено извршување на функциите на институцијата и неопходно ниво на остварување на правата и интересите на граѓаните и на правните лица (т.н. *минимум услуги*). Начинот, постапката и условите за одржување минимум услуги при остварување на правото на штрајк, првенствено се уредени со Законот за вработените во јавниот сектор како пропис со кој се уредуваат општите прашања за вработените во јавниот сектор⁴⁸. Овој Закон предвидува обврска за воспоставување минимум услуги во најширока смисла, која се однесува на сите вработени во јавниот сектор. Дополнителен проблем предизвикува и начинот на кој е уредено самото воспоставување на минималните услуги, бидејќи, нив, со акт, ги определува раководното лице на институцијата. Раководното лице го определува начинот на вршењето на надлежностите, односно дејностите од јавен интерес на институцијата, бројот на вработените кои ќе ги извршуваат надлежностите, како и начинот на обезбедување на условите за правото на штрајк.⁴⁹ Слични одредби со кои основачот на јавното претпријатие или јавната установа, еднострано ги утврдува лицата кои не можат да учествуваат во штрајк, како и работните места и начинот на извршување на работите и задачите на работните места од кои зависи вршењето на дејноста од јавен интерес, предвидуваат и Законот за јавните претпријатија⁵⁰ и Законот за установите⁵¹. Ваквиот пристап во определувањето на минималните услуги, е повторно предмет на надзор од страна на CEACR, кој во директното барање упатено до Македонската Влада (иницијално од 2016 година) наведува дека воведените минимални услуги треба да ги содржат најмалку следните предуслови: (i) *вистински и ексклузивно да бидат минимални, ограничени на вршење операции кои се строго неопходни за исполнување на основните потреби на населението или минималните предуслови на услугата, истовремено одржувајќи ја ефективността на притисокот што се врши и* (ii) *бидејќи ваквиот систем го ограничува едно од суштествените средства за притисок кое им стои на располагање на работниците во одбрана на нивните интереси, организациите на работниците треба да можат, доколку сакаат, да учествуваат во дефинирањето на таквата услуга, заедно со работодавачите и јавните власти*⁵². До овој момент, Македонската Влада сеуште не преземала соодветни мерки во насока на постапување по однос на барањето на CEACR. Паралелно со Законот за вработените во јавниот сектор, Законот за јавните претпријатија и Законот за установите, во македонското законо-

⁴⁸ „Службен весник на Република Македонија”, бр. 27/2014.

⁴⁹ За ова види: Закон за вработените во јавниот сектор, член 32, став 4.

⁵⁰ Закон за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија”, бр. 38/96), член 35.

⁵¹ Закон за установите („Службен весник на Република Македонија”, бр. 32/2005), член 86.

⁵² See: Direct Request (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017).

давство можат да се пронајдат и други закони кои се осврнуваат кон прашањето на минималните услуги, набројувајќи или описно наведувајќи ги работите и задачите кои е неопходно да се извршуваат за време на штрајк. Согласно Законот за полицијата, такви се работите и задачите кои се однесуваат на: спречување, откривање и документирање на кривични дела, фаќање на сторителите и предавање на надлежните органи и неодложни работи на криминалистичко-технички работи и вештачења; регулирање и контрола на сообраќајот на патиштата; дежурните оперативни центри; полициските службеници за интервенција и за вршење на увид обезбедување на личности и објекти; обезбедување на државната граница, контрола на преминување на државната граница, спречување на извршување и решавање на гранични инциденти и други повреди на државната граница и протерување на странци и користење хеликоптери.⁵³ Во споредба со Законот за вработените во јавниот сектор, карактеристично за утврдувањето на минималните услуги на полициските службеници е и тоа што, нив ги најавува и определува организаторот на штрајкот, најдоцна седум дена пред неговото започнување.⁵⁴ Минимални услуги кои е неопходно да се вршат за време на штрајк се пропишани и со Законот за поштенски услуги. Тука спаѓаат услугите кои опфаќаат прием, пренос, сортирање и дистрибуција на поштенските пратки што се користат во судски, административни и постапки во врска со прекршоци, како и препорачани поштенски пратки за потребите на одбраната и безбедноста.⁵⁵ Описно определување на минималните услуги кои мора да се вршат за време на штрајк може да се пронајде и во: судската и јавнообвинителската служба (за постапки за кои со закон е утврдено дека се итни, односно за работи кои според закон се нужни)⁵⁶, пожарникарството (за обезбедување неопходен број пожарникари за интервенција во случај на пожар)⁵⁷ и сл.

Покрај обврската за воспоставување минимум услуги која е првенствено наменета за вработените од јавниот сектор, слична обврска за работите кои не смеат да се прекинат во периодот додека трае штрајкот (т.н. производно одржувачки и нужни работи) предвидува и генералниот ЗРО, кој ги опфаќа и сите вработени во приватниот сектор. Производно одржувачки работи, се работите на кои мора да работат работници за време на штрајк, со цел да се овозможи обновување на работата по завршување на штрајкот. Нужни работи се работите кои се неопходно потребни заради спречување на загрозување на животот, личната сигурност или здравјето на граѓаните.⁵⁸ Во споредба со Законот за вработените во јавниот сектор кој во случај на штрајк, предвидува воспоставување на минимални услуги со едностран акт на рако-

⁵³ Закон за полиција, член 107.

⁵⁴ Закон за полиција, член 106, став 2.

⁵⁵ Закон за поштенски услуги („Службен весник на Република Македонија”, бр. 158/2010), член 49, став 1.

⁵⁶ Закон за судска служба („Службен весник на Република Македонија”, бр. 43/2014), член 59, став 3 и Закон за јавнообвинителска служба („Службен весник на Република Македонија”, бр. 62/2015), член 60, став 3.

⁵⁷ Закон за пожарникарството („Службен весник на Република Македонија”, бр. 67/2004), член 20, став 1.

⁵⁸ За ова види: ЗРО, член 238, став 2.

водното лице на институцијата, ЗРО зазема сосема спротивен и според нас, правилен пристап. Согласно ЗРО, работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк (производно одржувачките и нужните работи) и бројот на работниците кои на нив мора да работат за време на штрајк, се определуваат со Правила што се носат на предлог на работодавачот, но во спогодба со синдикатот.⁵⁹ Ако синдикатот и работодавачот не се спогодат, во рок од 15 дена од денот на доставувањето на предлогот на работодавачот до синдикатот за определувањето на работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк, работодавачот или синдикатот може во рок од наредните 15 дена да бара за тие работи да одлучи арбитража.⁶⁰ Сепак, определувањето на таквите работи по пат на арбитража е предвидено како можност, а не како обврска за страните во спорот. Оттука, се наметнува дилемата дали штрајкот кој започнал без претходно да биле усогласени, односно, по арбитражен пат определени, работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк, ќе се смета за законски штрајк? Нејасно е и дали, и во која мера, надлежниот суд, кој инаку согласно чл. 243, став 1 од ЗРО има надлежност, по барање на работодавачот, односно здружението на работодавачи да врши *ex ante* судска контрола врз законитоста на штрајкот, може да забрани организирање и спроведување на штрајк доколку страните во спорот не се усогласиле за определувањето на работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк?⁶¹

2.3. Дозволени ограничувања во состојби на акутна национална или локална криза

Правото на штрајк во С. Македонија може да биде ограничено, но и целосно забрането во случаи на воена или вонредна состојба, кризна состојба и слично. Поимите воена и вонредна состојба и начинот на нивното прогласување се дефинирани во Македонскиот Устав, додека кризната состојба

⁵⁹ ЗРО, член 238, став 1.

⁶⁰ ЗРО, член 238, став 4.

⁶¹ Утврдувањето на правилата за работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк, се појави како „спорна“ точка во случајот на штрајкот организиран од страна на Самостојниот синдикат на клинички центри и други здравствени организации, предвиден да се одржи на 24 септември, 2012 година. Пред одржувањето на штрајкот, Министерството за здравство на Република Македонија поднесе тужба за поништување на незаконска одлука за штрајк до Основниот суд Скопје 2 Скопје со барање да се забрани организирање и спроведување на штрајк спротивно од одредбите на ЗРО и предлог за привремена мерка со која ќе се забрани спроведувањето и организирањето на штрајкот се до правосилното завршување на спорот. Судот, на ден 19.09.2012 година, по итна постапка го усвоил предлогот од тужителот со образложение дека тужениот (синдикатот) при спроведувањето на постапката за организирање на штрајк, не донел конкретни правила за работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк во согласност со ЗРО и Законот за здравствена заштита. Потсетуваме дека ниту ЗРО, ниту пак Законот за здравствена заштита, предвидуваат дека работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк ги определува синдикатот. Напротив, согласно ЗРО нив ги предлага работодавачот, а се носат во спогодба со синдикатот, а согласно 333 нив ги определува директорот на здравствената установа кој е должен да обезбеди итна медицинска помош и минимална функција на сите организациони делови во процесот на работа за време на штрајк (член 287, став 1 од 333). За ова види: Т. Каламатиев, А. Ристовски, *Колективно договарање во јавниот сектор на Република Македонија со посебен осврт кон колективното договарање во здравствената дејност (терцијарно здравство)*, Деловно Право, Година XIX, Бр. 28, Скопје, 2013, 273–277.

е регулирана со Законот за управување со кризи и може да биде прогласена на ниво на целата Република или на дел од неа, но само тогаш кога не постојат услови за прогласување на вонредна состојба.⁶² Македонскиот Устав, изречно не ја предвидува можноста за ограничување на правото на штрајк во услови на воена или вонредна состојба или други случаи на акутна национална или локална криза. Сепак, ваквата можност, посредно произлегува од општата уставна одредба според која слободите и правата на човекот и граѓанинот можат да бидат ограничени за време на воена или вонредна состојба.⁶³ За времетраење на пандемијата предизвикана од COVID-19, со неколку последователни Одлуки на Претседателот на Републиката, во Северна Македонија беше прогласена вонредна состојба на целата територија на земјата во траење од нешто повеќе од три месеци (од 18 март, 2020 до 23 јуни, 2020).⁶⁴ Вредно да се напомене е тоа што за целокупниот временски период на траење на вонредната состојба, Владата на земјата, не донесе ниту една Уредба со сила на Закон со која се забранува или ограничува правото на штрајк. Целосната забрана за остварување на правото на штрајк изречно е уредена во однос на *вооружените сили* (во кризна, вонредна и воена состојба, како и во случај на извршување меѓународни договори што се однесуваат на вежбовни активности, обука, мировни или хуманитарни операции во Републиката или надвор од неа), *полициските службеници* (во воена или вонредна состојба) и *припадниците на затворската полиција* (во воена, вонредна или кризна состојба). Законот за полицијата прави разлика помеѓу ограничувањата во однос на остварувањето на правото на штрајк на полициските службеници во случаите на воена или вонредна состојба од една страна и во случаите на сложена безбедносна состојба, нарушување на јавниот ред и мир во поголем обем, природни непогоди и други несреќи или загрозување на животот и здравјето на луѓето и имотот во поголем обем, од друга страна. Во вториот случај, полициските службеници немаат забрана за остварување на правото на штрајк, но се подведени под дополнителни ограничувања од процесен карактер во однос на максималниот број на вработени кои истовремено можат да учествуваат во штрајкот (не повеќе од 10% од вкупниот број полициски службеници) и периодот на траење на штрајкот (не подолго од три дена)⁶⁵. Речиси идентични дополнителни ограничувања од процесен карактер во слични ситуации како и кај полициските службеници, постојат и во однос на остварувањето на правото на штрајк на припадниците на затворската полиција.

⁶² Закон за управување со кризи („Службен весник на Република Македонија”, бр. 29/2005), член 1, став 2.

⁶³ За ова види: Устав на РМ, член 54, став 2.

⁶⁴ За ова види: Т. Каламатиев, А. Ристовски, *Работните односи во здравствено-економска криза предизвикана од Ковид-19*, USAID и ЗТСП, 2021, 5.

⁶⁵ Закон за полиција, член 108, став 2.

2.4. Мирно решавање на колективен работен спор во случај на штрајк во дејности од општ интерес или кои опфаќаат вршење на суштествени услуги во строга смисла

Работниците на кои им е ограничено правото на штрајк поради тоа што вршат дејности од општ интерес или кои опфаќаат вршење суштествени услуги во строга смисла, имаат право на соодветна заштита на нивните права и интереси, која се остварува по пат на *помирување* во согласност со Законот за мирно решавање на работните спорови. Постапката на помирување, начелно е доброволна и страните во спорот се слободни да одлучат за пристапување кон мирно решавање на спорот. Сепак, во случај на штрајк или спор во дејностите од општ интерес или кои опфаќаат вршење на суштествени услуги во строга смисла, таа е задолжителна за страните во спорот, кои се должни да поднесат заеднички предлог за помирување наредниот ден од денот на настанувањето на спорот⁶⁶. Постапката се води пред Одбор за помирување, во кој, покрај помирвач, учествуваат и еднаков број на претставници од страните на спорот⁶⁷. Постапката треба да заврши во рок од десет дена од поднесувањето на предлогот за мирно решавање на спорот⁶⁸, со склучување или несклучување Спогодба за решавање на спорот. Ако постапката заврши со склучување Спогодба а предмет на спорот е колективен договор, Спогодбата претставува составен дел на колективниот договор. Ако пак, предмет на спорот не е колективен договор, Спогодбата има сила на судско порамнување.⁶⁹ Законот за мирно решавање на работните спорови не ја предвидува можноста за решавање на колективен работен спор, вклучувајќи и штрајк во дејностите од општ интерес или кои опфаќаат вршење на суштествени услуги во строга смисла, по пат на *арбитража*. Согласно овој закон, арбитражата, е предвидена само како можност за решавање на индивидуален работен спор.⁷⁰ Арбитражата како начин за доброволно решавање на колективен работен спор, вообичаено е предвидена во колективните договори. Колективните договори определуваат дека таа може да се примени или како алтернатива на помирувањето, или што е почест случај, како постапка за мирно решавање на колективниот спор по неуспешно завршеното помирување.⁷¹ Имајќи го во предвид задолжителниот карактер на помирувањето во случаите на штрајк во дејностите од општ интерес или кои опфаќаат вршење суштествени услуги во строга смисла, сметаме дека кон арбитражно решавање на спорот во споменатите дејности може да се пристапи само во случај кога помирувањето завршило без успех. Во колективните договори, се предвидува начинот на кој се поведува и води и рокот во кој се завршува постапката пред арбитража, односно арбитражен

⁶⁶ Закон за мирно решавање на работните спорови, член 19, став 1.

⁶⁷ Закон за мирно решавање на работните спорови, член 20, став 1 и став 2.

⁶⁸ Закон за мирно решавање на работните спорови, член 18, став 2.

⁶⁹ Закон за мирно решавање на работните спорови, член 25, став 3 и став 4.

⁷⁰ Закон за мирно решавање на работните спорови, член 4, став 2.

⁷¹ А. Ристовски, *Анализа за колективното договарање во С. Македонија*, МОТ, 2022, 32.

совет. Одлуката на арбитерот е конечна, извршна и обврзувачка за страните во спорот.⁷²

Заклучок

Правото на штрајк во С. Македонија се регулира со Уставот, со Законот за работните односи (како *lex generalis* во областа на работните односи), со Законот за вработените во јавниот сектор (како *lex fundamentalis* за вработените во јавниот сектор) и со повеќе посебни закони (*lex specialis*) со кои пред сè се уредуваат одредени ограничувања во остварувањето на правото на штрајк кои се однесуваат на определени категории вработени во јавниот сектор или определени специфични дејности од јавен интерес. Освен правото на штрајк, македонското работно законодавство, не препознава други форми на колективна акција на работниците. Одредени аспекти од правото на штрајк во С. Македонија чии минимални услови се определени со Законот за работните односи се предмет на поповолно уредување со колективни договори (на пример, во однос на висината на надоместокот на плата која работодавачот е должен да им ја исплати на работниците за време на штрајкот). Сепак, во практиката постојат дилеми за опсегот на прашања поврзани со правото на штрајк и степенот до кој тие можат да бидат уредени со колективен договор, а посебно, кога станува збор за одредени ограничувања во остварувањето на правото на штрајк, чие уредување, првенствено се врши со закон. *De lege ferenda*, македонското работно законодавство треба да го преиспита регулативниот пристап во однос на неколку значајни прашања поврзани со основните материјални и процесни претпоставки кои ја предусловуваат законитоста на еден штрајк. Такви се прашањата во врска со: *титуларот на правото на штрајк* (бидејќи во С. Македонија, единствено синдикатот има надлежност да организира и повика на штрајк, а не и група работници, но при тоа, правната рамка содржи значајни пречки и ограничувања во синдикалното организирање на ниво на работодавач), *легитимните цели, односно причини* за организирање штрајк (бидејќи, формално, македонското работно законодавство како легитимни причини ги предвидува само заштитата на економските и социјалните „права“, а не и „интереси“ на работниците) и појаснувањето на правниот статус, односно задолжителноста на *постапката за помирување* пред започнување на штрајкот, начинот, т.е. правните механизми преку кои може или треба да се спроведува таквата постапка (на пример, механизмите кои ги предвидува Законот за мирно решавање на работните спорови или колективните договори) и нејзиниот однос и релација со обврската за задолжителна писмена најава на штрајкот.

⁷² За ова види: Општ колективен договор за приватниот сектор од областа на стопанството („Службен весник на Република Македонија”, бр. 88/2009), член 51, став 6; Општ колективен договор за јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија”, бр. 10/2008), член 32, став 5.

Во однос на ограничувањата во остварувањето на правото на штрајк, предмет на надзор и критика од страна на надзорните тела на МОТ се одредени прописи со кои се определуваат минималните услуги за време на штрајк во јавниот сектор. Овие прописи (а првенствено Законот за вработените во јавниот сектор) по својот опсег се однесуваат врз сите вработени во јавниот сектор во најширока смисла, а по начинот на кој ги определуваат минималните услуги, во целост го занемаруваат учеството на организациите на работниците во дефинирањето на минималните услуги. Владата на РС Македонија сеуште не постапила и по последователните барања и опсервации од СЕАСР за укинување на можноста за замена на штрајкувачките работници во основното и средното образование, како дејности кои не може да се сметаат за суштествени дејности во строга смисла на зборот.

Системот на мирно решавање на работните спорови во Северна Македонија, се гради веќе подолго од една деценија. Носечка улога во овој процес има Законот за мирно решавање на работните спорови кој помеѓу останатото предвидува и задолжително помирување во случај на колективен работен спор или штрајк во дејностите од општ интерес или кои опфаќаат вршење на суштествени услуги во строга смисла. Паралелно со овој Закон, механизми за мирно решавање на колективните работни спорови (помирување, но и арбитража) вообичаено предвидуваат и колективните договори. Недоволно јасните одредби со кои се уредува постапката за помирување во Законот за мирно решавање на работните спорови и паралелното опстојување на посебен „канал” за мирно решавање на колективните работни спорови во рамки на колективните договори, доведуваат до состојба на некохерентност и невоедначена примена на мирното решавање на колективните работни спорови во услови на штрајк. Нејасно е и на кој начин и во каква постапка, вработените во јавниот сектор може да бараат заштита на нивните права во случај на ограничување на правото на штрајк, кое произлегува од едностраното диктирање на минималните услуги од страна на работодавачот, чие вршење е неопходно во услови на штрајк. Слични дилеми постојат и во контекст на генералниот Закон за работните односи кој и покрај тоа што предвидел спогодбено определување на работите кои не смеат да се прекинат за време на штрајк помеѓу работодавачот и синдикатот, во случај на спор во врска со определувањето на овие работи, упатува кон доброволна а не кон задолжителна арбитража или друг непристрастен и објективен механизам на решавање на спорот кој ќе биде обврзувачки за страните.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

- Bellace, J.R., (2014), *The ILO and the Right to Strike*, International Labour Review, Vol. 153, No. 1
- Birk, R., (2009), *European Social Charter*, Kluwer
- Drača, D. M., (2005), *Štrajk - Priručnik za sindikate i poslodavce*, Zagreb: TIM press
- Evju, S., (2011), *The Right to Collective Action under the European Social Charter*, European Labour Law Journal, Volume 2, No. 3, 196–224
- Frimerman, A., Nikolič, A., (1980), *Samoupravni Radni Odnosi*, Centar za Radničko Samoupravljanje
- Gernigon, B., Odero, A., Guido, H., (2000), *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, International Labour Office Geneva
- Kalamatiev, T., (2012), *Kolektivna prava u zakonu o radnim odnosima Republike Makedonije*, Radno i Socijalno Pravo, Beograd 1.
- Каламатиев, Т., (2008), *Штрајкот во позитивното право на Република Македонија*, Зборник во чест на проф. д-р Стеван Георгиевски, Правен Факултет
- Каламатиев, Т., Ристовски, А., (2021), *Работните односи во здравствено-економска криза предизвикана од Ковид-19*, USAID и ЗТСП
- Kalamatiev, T., Ristovski, A., (2019), *Industrial Relations in North Macedonia 30 Years After the Fall of the Berlin Wall – Key Challenges Faced by Industrial Actors*, Iustinianus Primus Law Review, 1–13
- Каламатиев, Т., Ристовски, А., (2013), *Колективно договарање во јавниот сектор на Република Македонија со посебен осврт кон колективното договарање во здравствената дејност (терцијарно здравство)*, Деловно Право, Година XIX, Бр. 28, Скопје, 255–278
- Каламатиев, Т., Ристовски, А., (2013), *Меѓународни и национални димензии на правото на штрајк*, Четврти Скопско-Загребски правен колоквиум, Скопје, 67–89
- Каламатиев, Т., Ристовски, А., (2013), *Национални димензии на правото на штрајк*, Годишник на Правниот Факултет „Јустинијан Први“ во Скопје во чест на Љиљана Спировиќ-Трпеновска, 487–509
- Kovacs, E., (2005), *The Right to Strike in the European Social Charter*, Comparative Labour Law and Policy Journal, Vol. 26, 445–476
- Laulom, S., (2010), *Collective Action in France: Towards a restriction of the right to strike?*, Collective Action and Fundamental Freedoms in Europe – Striking the Balance, Intersentia
- Ристовски, А., (2022), *Анализа за колективното договарање во С. Македонија*, МОТ
- Servais, J. M., (2009–2010), *ILO Law and the Right to Strike*, Canadian Labour and Employment Law Journal, L.J. 147 2009-2010, 147–163

Правни извори:

- Европска социјална повелба (ревидирана)
- Закон за административни службеници („Службен весник на Република Македонија”, бр. 27/14)
- Закон за вработените во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија”, бр. 27/2014)
- Закон за извршување на санкциите („Службен весник на Република Северна Македонија”, бр. 99/2019)

Закон за изменување и дополнување на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија”, бр. 106/208)

Закон за изменување и дополнување на Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија”, бр. 11/2012)

Закон за јавните претпријатија („Службен весник на Република Македонија”, бр. 38/96)

Закон за јавнообвинителска служба („Службен весник на Република Македонија”, бр. 62/2015)

Закон за мирно решавање на работните спорови („Службен весник на Република Македонија”, бр. 87/2007)

Закон за одбрана („Службен весник на Република Македонија”, бр. 42/2001)

Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија”, бр. 58/00)

Закон за пожарникарството („Службен весник на Република Македонија”, бр. 67/2004)

Закон за полиција („Службен весник на Република Македонија”, бр. 114/06)

Закон за поштенски услуги („Службен весник на Република Македонија”, бр. 158/2010)

Закон за работните односи („Службен весник на Република Македонија”, бр. 62/05)

Закон за судска служба („Службен весник на Република Македонија”, бр. 43/2014)

Закон за управување со кризи („Службен весник на Република Македонија”, бр. 29/2005)

Закон за установите („Службен весник на Република Македонија”, бр. 32/2005)

Закон за штрајк („Службен лист на СФРЈ”, бр. 23/91)

Општ колективен договор за јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија”, бр. 10/2008)

Општ колективен договор за приватниот сектор од областа на стопанството („Службен весник на Република Македонија”, бр. 88/2009)

Устав на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија”, бр. 52/1991)

Судска практика:

Европски Суд за Човекови Права, Жалба бр. 15557/10

Одлука на Апелациониот Суд (РОЖ-1465/19)

Одлука на Уставниот Суд на Република Македонија, бр. 125/1998-0-0 од 18 ноември 1998 година

Одлука на Уставниот Суд на Република Македонија, У.бр.187/2005-1 од 10 мај 2006 година

Пресуда на Апелациониот Суд Скопје РОЖ-1465/19 од 21.05.2020 година

Решение на Уставниот Суд на Република Македонија, бр. 182/2000-0-0 од 21 февруари 2001 година

Директни барања од CEACR:

Direct Request (CEACR) - adopted 2006, published 96th ILC session (2007)

Direct Request (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017)

Direct Request (CEACR) - adopted 2018, published 108th ILC session (2019)

Todor Kalamatiev, PhD,*

*President of the Association for Labour
and Social Law of North Macedonia*

Aleksandar Ristovski, PhD,**

*Associate Professor at “Ss. Cyril and Methodius”
University in Skopje, “Iustinianus Primus” Law Faculty*

RIGHT TO STRIKE AND PERMITTED RESTRICTIONS IN ITS EXERCISE IN MACEDONIAN LABOUR LEGISLATION

Abstract

The right to strike as a fundamental human right, which is explicitly or implicitly recognized by the most important universal and regional human rights instruments, enjoys the status of a positive right in the Macedonian labour legislation. In the last few years, Macedonian industrial relations have been characterized by an increase in the number of strikes, organized primarily in the public sector. Reasons for the frequent strikes are usually the demands of the trade unions to increase the salaries of the employees regulated by collective agreements, as a result of the significant increase of the national minimum wage. In such circumstances, the question of the right to strike, the legal framework in which it is exercised and the permitted restrictions in its application, are becoming more and more topical issues in the context of Macedonian industrial relations. The aim of this paper is to get into and critically re-examine the mentioned issues, and thus, to offer a useful legal substrate for the future regulation of the right to strike in the “anticipation” of the adoption of the new Labour Relations Law in the country.

Keywords: right to strike, permitted restrictions, minimum services.

* E-mail: t.kalamatiev@pf.ukim.edu.mk

** E-mail: a.ristovski@pf.ukim.edu.mk