



Република Северна Македонија
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ –
СКОПЈЕ



ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ

„ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ДИСКУРС ВО ВРЕМЕ НА COVID-19“

ON-LINE АКАДЕМСКА РАБОТНА МАСА

ЈУНИ 2020 ГОДИНА
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ - СКОПЈЕ

Издавач: Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје

За издавачот: проф. д-р Горан Коевски, декан

Скопје, јуни 2020 година

Воведна реч

Во вашите раце се наоѓа зборникот на трудови кои беа презентирани на On-line академската работна маса која Правниот факултет „Јустинијан Први“ ја организираше на 29 април 2020 година (среда) со почеток во 13 часот преку платформата Microsoft Teams. Дебатата беше насловена „ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ДИСКУРС ВО ВРЕМЕ НА COVID-19“, а учествуваа 13 наставници од нашиот Факултет покривајќи многу значајни теми од областа на правото, политиката, економијата и општествените текови.

Настанот имаше за цел подобро разбирање на националната перспектива во однос на справувањето со пандемијата COVID-19 но и анализа на импликациите на постојната состојба врз правните, политичките, економските и пошироките општествени аспекти, вклучително прогласувањето на вонредна состојба, справувањето со економските предизвици за време на криза, одржувањето на политичка стабилност на системот, почитувањето на човековите права и слободи и известувањето и односите со јавноста во време на пандемија.

Самиот настан беше отворен за нашите студенти, и горди сме што нивното присуство беше во голем број.

Зборникот ги содржи трудовите на учесниците кои ќе останат да сведочат за подготвеноста на Правниот факултет да одговори на секој предизвик со научно и стручно мислење и совет до носителите на државни функции и креаторите на јавни политики и секако до пошироката јавност. Но истовремено, на самиот почеток ви нудиме серија на најзначајни препораки кои учесниците на дебатата ги дадоа како сумарно согледување од областа на нивната стручност.

Посакувам и искрено се надевам дека пандемијата наскоро ќе биде минато и дека во иднина дебатите на Правниот факултет ќе бидат посветени на други актуелни теми и прашања.

Со почит,

Проф. д-р Горан Коевски
Декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“

ПРЕПОРАКИ

„При постоење на воена и вонредна состојба, Владата, во согласност со Уставот и ЗАКОН, донесува уредби со законска сила“. Ако некој смета дека тоа е Законот за владата, кога ќе го отвори, ќе најде само еден член за нив. „Член 36 (1) гласи: „Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието.“ Зарем ова е регулатива?

8. Укажувам дека често пати од министри и партиски функционери слушаме како некои од уредбите и мерките ќе траеле до крајот на годината, или до есента и сл. Изјавите не водат сметка за Уставот, односно за член 126, став 2, според кој „Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае ДО ЗАВРШУВАЊЕТО НА ВОЕНАТА ИЛИ ВОНРЕДНА СОСТОЈБА, за што одлучува Собранието!

9. Искрено, силно се залагам за парламентарна контрола над Владата, но таа мора да биде во рамките на уставните одредби. Напоменувам дека главниот контролен парламентарен ентитет е опозицијата. Самоконтролата не е контрола. Овој парламентарен состав се покажа како послушна владина машина, па не очекувам да воскресне како демократски контролор на Владата.

10. Укажувам дека претстојните избори мора да се одржат во демократски амбиент со: здравствено релаксиран амбиент, како гаранција за нормална излезност на гласачите, ажурирани избирачки списоци, еднаквост на шансите на учесниците за фер и компетитивен натпревар, следен од домашни и надворешни набљудувачи, гарантирано право на политичко собирање и дебата, отворени медиуми за сите натпреварувачи.

11. Не смеам да забораваме дека менаџирањето на пандемијата со Ковид- 19 ќе биде тест за нашиот демократски капацитет за справување со кризата, кој што е под меѓународен надзор. Истово важи и за парламентарните избори.

Проф. д-р Тодор Каламатиев²

Проф. д-р Александар Ристовски³

Кризата предизвикана од Коронавирусот COVID-19 и нејзините импликации во сферата на работните односи – мерки на „прва помош“ за заштита на работниците од посебно ранливите групи⁴

1. Работници-родители на малолетни деца, бремени жени и хронично болни работници

1.1. Проширување на правото на платено отсуство од работа поради боледување врз бремените работнички и хронично болните лица и воведување на нов вид на платено отсуство од работа поради родителство (за еден од родителите на дете до 10 години возраст). Паричниот надоместок (надоместокот на плата) за платените отсуства од работа може да бидат во целост на товар на државата, или пак пропорционално, на товар на државата и работодавачот, слично како кај платените отсуства поради боледување (до 30 дена на товар на работодавачот, над 30 дена на товар на Фондот). Можен,

² Проф. д-р Тодор Каламатиев е редовен професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: t.kalamatiev@pf.ukim.edu.mk

³ Проф. д-р Александар Ристовски е вонреден професор на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.ristovski@pf.ukim.edu.mk

⁴ Препораките наменети за заштита на работниците од посебно ранливите групи опфатени во овој труд, се предмет на елаборација и на ад-хок работната група за поддршка на работниците и претпријатијата во Северна Македонија во услови на COVID-19 (Task Force on COVID-19) на Меѓународната Организација на Трудот (МОТ)

предуслов за остварување на ваков вид платено отсуство од работа би било, работодавачот, да не може да обезбеди услови за вршење на работа од дома.

1.2. Дерогирање на одредбите од Уредбата со сила на закон за примена на ЗРО (чл.3) и Уредбата со сила на закон за примена на ЗВЈС (чл.2, став 2) за задолжително користење на годишниот одмор за работниците вработени во приватниот и јавниот сектор опфатени од времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19 како „супституција“ на правото на платено отсуство од работа на засегнатите работници и продолжување на крајниот рок за користење на преостанатиот годишен одмор од претходната календарска година за работниците опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од COVID-19 кој согласно постоечкото работно законодавство е определен до 30 јуни, до крајот на 2020 година, бидејќи работниците веќе би биле опфатени со новото право на платено отсуство од работа.

2. Работнички со право на користење на продолжено породилно отсуство

2.1. Сметаме дека „продолженото“ породилно отсуство треба да се однесува само на работничките/работниците затекнати во неговото користење на денот на стапување на сила на Уредбата со сила на закон за примена на ЗРО (4 април), додека за сите останати работници со семејни обврски, вклучувајќи ги и доилките, да важат погореспоменатите мерки за ново, платено отсуство од работа поради родителство за времетраење на COVID-19 кризата.

3. Работници чиј работен однос престанал со спогодбено раскинување на договорот за вработување

3.1. Условување на спогодбеното раскинување на договорот за вработување со задолжително исплаќање отпремнина (паричен надоместок) на работниците од страна на работодавачот, која ќе изнесува најмалку колку што би изнесувал паричниот надоместок на работникот за невработеност кој би бил на товар на АВРМ во зависност од стажот на работникот или

3.2 Усложнување на постапката за спогодбен престанок на работниот однос (која на пример, би требала да се состои во задолжителна писмена понуда од страна на работодавачот до работникот, па задолжителна писмена изјава на работникот дека ја прифаќа понудата и задолжителен писмена спогодба за престанок на работниот однос), па и доколку во таква, усложнета постапка, сепак, дојде до спогодбен престанок на работниот однос, работникот да може да добие паричен надоместок за невработеност од страна на АВРМ.

4. Работници со работен однос на определено време

4.1. Намалување на периодот на непрекинат стаж на осигурување (на пример од 9 месеци на 6 месеци) или на стаж на осигурување со прекин во вкупниот период за уплаќање на придонесот за невработеност (на пример од 12 месеци на 9 месеци, во последните 18 месеци)

4.2. Утврдување на најнискиот износ на паричниот надоместок за невработеност

4.3. Зголемување на времето (бројот на месеци) за кое ќе се исплаќа паричниот надоместок за невработеност.

**КРИЗАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОРОНА ВИРУСОТ COVID-19 И
НЕЈЗИНИТЕ ИМПЛИКАЦИИ ВО СФЕРАТА НА РАБОТНИТЕ
ОДНОСИ – МЕРКИ НА „ПРВА ПОМОШ“ ЗА ЗАШТИТА НА
РАБОТНИЦИТЕ ОД ПОСЕБНО РАНЛИВИТЕ ГРУПИ**

Апстракт

Во периодот од усвојувањето на првите времени мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 во почетокот на месец март до денес, практиката покажа дека правната положба, сигурноста на работниот однос и приходите на одредени категории работници се под посебна закана и затоа е нужно да се преземат одредени, интервентни мерки во насока на превенција и ублажување на негативните здравствени, економски и социјални последици врз нив. Групата ги вклучува, но не се ограничува на следните категории работници: *трите категории работници опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 од 10 март 2020* (еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа; бремените жени и хронично болните лица), *работничките на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, работниците сместени во карантин или самоизолација, работниците кои се соочуваат со спогодбено раскинување на договорот за вработување (или т.н. бланко отказ од страна на работодавачот), работниците со договори за привремено вработување (работници вработени на определено време, сезонски работници и привремени агенциски работници) и други.* Дел од овие работници (поточно, трите категории работници опфатени со времените мерки за заштита и работничките кориснички на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство), беа опфатени и со Уредбите со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба (Сл.весник на РСМ, бр. 90 од 04.04.2020) и за примена на Законот за вработените во јавниот сектор (Сл.весник на РСМ, бр. 95 од 08.04.2020). Сепак, постоечките правни прописи со кои се уредува правната положба на овие категории работници се нејасни, нецелосни, а по одредени прашања и со сериозни индиции за повреда на уставно загарантирани права.

Авторите на овој труд ги детектираат постоечките правни проблеми со кои се соочуваат претходно споменатите категории работници и предлагаат соодветни решенија за исправање на правните грешки и пополнување на правните празнини.

Клучни зборови: Коронавирус COVID-19; работници од посебно ранливи групи; платени отсуства од работа; годишен одмор.

Вовед

Во периодот од усвојувањето на првите временни мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 во почетокот на месец март до денес, практиката покажа дека правната положба, сигурноста на работниот однос и приходите на одредени категории работници се под посебна закана и затоа е нужно да се преземат одредени, интервентни мерки во насока на превенција и ублажување на негативните здравствени, економски и социјални последици врз нив. Групата ги вклучува, но не се ограничува на следните категории работници: *работниците опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 (еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа; бремените жени и хронично болните лица); работничките со право на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, работниците кои се соочуваат со спогодбено раскинување на договорот за вработување (или т.н. бланко отказ од страна на работодавачот), работниците со договори за привремено вработување (работници вработени на определено време, сезонски работници и привремени агенциски работници) и други.* Дел од овие работници (поточно, трите категории работници опфатени со времените мерки и работничките кориснички на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство), беа опфатени и со Уредбите со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба¹⁵ и за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба¹⁶. Сепак, постоечките правни прописи со кои се уредува правната положба на овие категории работници се нејасни, нецелосни, а по одредени прашања и со сериозни индиции за повреда на фундаментални социјални права загарантирани со македонскиот Устав.

1. Анализа на правната положба на работниците-родители на малолетни деца до 10-годишна возраст, бремените жени и хронично болните работници

Едни од првите мерки преземени од страна на Владата на С.Македонија согласно **Заклучоците, мислењата и препораките** утврдени во Записникот **од 10 март 2020 година**¹⁷ во функција на превенција од ширење на болеста COVID-19, беа мерките насочени кон заштита на работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа, бремените жени и хронично болните лица. Во таа насока, Владата *„ги задолжи сите органи на државната управа, акционерските друштва во државна сопственост, агенции, фондови, бироа, заводи, управи и сите останати државни институции, им укажа на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија и другите правни лица основани од ЕЛС и им препорача на работодавачите од приватниот сектор, за вработените лица кои имаат малолетно дете со навршена возраст до 10 години за кого е неопходна домашна грижа, еден родител да биде ослободен од работа и работни*

¹⁵ Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95 од 08.04.2020.

¹⁶ Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95 од 08.04.2020.

¹⁷ За ова види: Записник на Владата на РСМ бр.44-2147/1 од 10 март 2020 година.

активности и неговото отсуство за време на овој период да биде евидентирано како оправдано отсуство од работодавачот, а за **бремените жени и хронично болните**, времето да бидат ослободени од работа и работни активности (т.е. да не одат на работното место и да останат во своите домови)¹⁸. Во продолжение на овие мерки, следеше **Одлуката на Владата на РСМ од 12 март 2020** година со која се потврдија времените мерки од 10 март 2020 година¹⁹, додека на **18 март 2020 година** се прогласи и стапи на сила првата **Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба** на територијата на Република Северна Македонија²⁰ која и дава надлежност на Владата на РСМ да усвојува Уредби со законска сила (за време на вонредната состојба).

И покрај нејасната терминологија применета во подзаконските акти од 10 односно 12 март 2020 година, во практиката, се прифати толкувањето дека сите работодавачи од јавниот и приватниот сектор *се задолжени* да ги ослободат од работа и работни активности споменатите категории на лица (родителите со малолетно дете со навршена возраст до 10 години, бремените жени и хронично болните лица) и тие да останат дома за времетраење на мерките за заштита од кризата. Сепак, во практиката беше и сеуште останува спорно и отворено *прашањето за правниот основ за нивното ослободување од работа*. Причината за оправданото отсуство од работа на работниците-родители на малолетни деца, бремените жени и хронично болните работници, формално-правно, ниту е болест (т.е. платено отсуство поради боледување), ниту пак родителство во потесна смисла на зборот (т.е. доброволно отсуство од работа поради грижа за дете). Тие не отсуствуваат од работа ниту по нивна вина или волја, ниту по вина или волја на работодавачот, а за сето време, ниту Законот за работните односи, ниту пак прописите од задолжителното здравствено осигурување не предвидуваат соодветен правен основ за нивно платено отсуство од работа во ниту еден од поединечните случаи (т.е. родителство на дете до 10 години возраст како платено отсуство од работа различно и/или во дополнување на класичното породилно отсуство кое трае најмногу девет месеци, односно 15 месеци во зависност од бројот на родени деца; бременост и хронична болест). Кога станува збор за **работниците од приватниот сектор**, постоечката правна празнина вообичаено се пополнува со одредбата од измените и дополнувањата на Општиот Колективен Договор за приватниот сектор од 2016 година (усвоени по катастрофалните поплави во Скопје и околината) со кои под групата на т.н. „платен одмор“ (се мисли на платено отсуство поради лични и семејни околности на страна на работникот) се вовеле можноста за *зголемено платено отсуство од работа поради „елементарни непогоди“ подолго од 7 работни дена*.²¹ Како алтернативен правен основ, во практиката се споменува и одредбата од Законот за работните односи, според која, *работодавачот е должен да му исплати на работникот надоместок на плата за денови и часови, колку што изнесува работната обврска на работникот на денот кога заради оправдани причини не работи*.²² Според нас, примената на било која од претходно наведените правни основи, не соодветствува и не може да го

¹⁸ Записник на Владата на РСМ бр.44-2147/1 од 10 март 2020 година, точка 3 и точка 20.

¹⁹ За ова види: Одлука на Владата на РСМ, Службен весник на РСМ, бр.62 од 12.03.2020 година.

²⁰ За ова види: Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ бр.68 од 18.03.2020 година.

²¹ За ова види: Спогодба за изменување и дополнување на ОКД за приватниот сектор од областа на стопанството (чл. 1 и чл.2), Сл.весник на РМ, бр.150/2016.

²² Закон за работните односи (чл.112, став 9), Сл.весник на РМ бр.62/05.

пополни постоечкиот правен вакуум. Додека целта на платеното отсуство поради елементарни непогоди предвидено со ОКД за приватниот сектор е оправдување и обезбедување на платено отсуство од работа на работникот за санирање на евентуални штети од елементарна непогода во неговиот дом, целта на цитираната одредба од ЗРО е обезбедување платено отсуство од работа за работникот, но само во случаите во кои постојат оправдани причини за отсуство предвидени и регулирани со закон, при што, треба да се има во предвид дека правниот основ за „ослободување од работа“ на трите категории работници опфатени со времените мерки не е предвиден во ниту еден закон, вклучувајќи го и Законот за работните односи. Независно од правниот основ кој се применува во практиката, треба да се земе во предвид и фактот што за времетраење на отсуството од работа на работниците опфатени со времените мерки за заштита од COVID-19, трошоците за плаќање на надоместокот на плата и тоа во висина на просечната плата од последните 12 месеци, паѓаат во целост на работодавачите и тоа за сето времетраење. Уште поголем е **проблемот со кој се соочуваат вработените во јавниот сектор**, бидејќи согласно ОКД за јавниот сектор, можност за „продолжен“ платен одмор (т.е. отсуство) од работа повеќе од 7 работни дена (по сите основи), воопшто не е предвиден.

За сметка на соодветно и целесообразно пополнување на постоечкиот правен вакуум преку соодветна интервенција во прописите за задолжителното здравствено осигурување (*види во Препораката 5.1.1. од овој труд*), македонската Влада усвои Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи од 4 април 2020 во која **работниците од приватниот сектор опфатени со времените мерки** (родител на дете до 10 год возраст, хронично болни и бремени) мораат да го искористат неискористениот дел од годишниот одмор од 2019 до крајот на мај, а до крајот на јуни, да го искористат и задолжителниот дел од годишниот одмор за 2020 (кој трае две непрекинати недели)²³ и Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор од 8 април 2020, според која, преостанатиот дел од годишниот одмор за 2019 на споменатите категории **работници вработени во јавниот сектор**, веќе им се смета за искористен.²⁴ Сметаме дека работниците опфатени со ваквите одредби, се лишани од користењето на неотуѓивото право на платен годишен одмор кое е гарантирано со Конвенцијата на МОТ бр.132²⁵ ратификувана од Собранието на Република Македонија на 17 ноември 1991 година и македонскиот Устав²⁶ и тоа во услови кога постојат и поинакви правни механизми (*како на пример наведените во Препораката 5.1. од овој труд*) за регулирање на платеното отсуство од работа на работниците опфатени со времените мерки, без да се посегнува по нивното фундаментално социјално право на платен годишен одмор. Напоменуваме дека поимот „одмори“ и „отсуства“ имаат сосема различна функција и забрането е било какво „компензирање“ или „супституирање“ (вклучувајќи го и паричното) на отсуството на работниците пред се поради боледување и мајчинство, но и во сите други оправдани, платени, па и неплатени отсуства од работа со денови од

²³ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, чл.3.

²⁴ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за вработените во јавниот сектор за време на вонредна состојба, чл.2, став 2.

²⁵ Конвенција на меѓународната организација на трудот бр.132 за платен годишен одмор, чл.6, став 2 и чл.12.

²⁶ Устав на РСМ, чл.32, Сл.весник на РМ бр.52/91.

годишен одмор. Оттука, сметаме дека платениот годишен одмор на трите категории работници опфатени со времените мерки за COVID-19 мора да биде фактички искористен, па макар, за неговото користење да треба да се продолжи и крајниот рок за користењето на преостанатиот годишен одмор од претходната календарска година кој согласно постоечкото работно законодавство е определен до 30 јуни.

2. Анализа на правната положба на работничките со продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство

Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба од 4 април 2020, предвидува дека *„отсуството од работа на работничка поради бременост, раѓање и родителство и посвојување, продолжува да тече и надоместокот на плата продолжува да се исплаќа до истекот на траењето на времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19”*.²⁷ Имајќи ја во предвид ваквата одредба, во практиката се наметнува проблемот поврзан со толкувањето и опсегот на примената на правото на т.н. „продолжено” породилно отсуство, т.е. најраниот датум од кој ќе се засметува почетокот на користењето на ова право. Според нас, нема дилема дека интенцијата на законодавецот е со одредбата да ги опфати работничките чие породилно отсуство завршило најрано на 4 април 2020 (датумот на стапување во сила на Уредбата), т.е. чиј очекуван период за враќање на работа е предвиден од 4 април 2020 па понатаму, се до завршувањето на времените мерки за заштита од Коронавирусот. Сепак и покрај децидната одредба во Уредбата, според официјалното толкување на Фондот за здравствено осигурување на Македонија (ФЗОМ) како орган надлежен за имплементација на Уредбата на Владата, „продолженото” породилно отсуство се проширува и врз работничките чие породилно отсуство престанало најрано на 18 март 2020 (т.е. датумот на прогласување на Вонредната состојба во државата)²⁸. И покрај тоа што „ретроактивното проширување” на продолженото породилно отсуство на работничките, за нив, има елементи на поповолно право, сметаме дека во ваквото толкување има доза на дискреционо толкување на важењето на Уредбата (бидејќи се поставува прашањето зошто „проширувањето” на правото се врзува со датумот на стапување на сила на Одлуката за утврдување на постоење на вонредна состојба во државата, т.е. 18 март 2020, а не со датумот на стапување на сила на времените мерки со кои беа опфатени трите категории работници, вклучувајќи ги и работниците-родители на малолетни деца до 10 години за кои е неопходна грижа, утврден во Записникот на Владата на РСМ од 10 март 2020 година и во Одлуката на Владата на РСМ од 12 март 2020 година) и може да ги дискриминира, т.е. доведе до нееднаква положба работничките чие породилно отсуство престанало пред Одлуката за утврдување на постоење вонредна состојба, т.е. 18 март 2020, но најрано од почетокот на примената на времените мерки од 10 март 2020 година. Згора на тоа, правото на „продолжено” породилно отсуство уредено со чл.4 од Уредбата од 4 април 2020, се однесува само на работничките жени, но не и на работниците мажи, и покрај тоа што „*stricto*

²⁷ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, чл.4.

²⁸ За ова види: Соопштение на ФЗОМ за времените мерки за осигурените лица за остварување права од здравствено осигурување во услови на пандемија на Коронавирус Covid 19 од 6 април 2020 година.

sensu” станува збор за право на „продолжено” родителско отсуство, а не отсуство поради бременост и раѓање (т.е. мајчинство).

3. Анализа на правната положба на работниците чиј работен однос престанал со спогодба за престанок на работниот однос

Практиката на злоупотребување на институтот „престанок на работниот однос со отказ од страна на работодавачот” со примена на институтот „раскинување на договорот за вработување со спогодба” е практика, која веќе подолг временски период, но со различна динамика е присутна на македонскиот пазар на труд. Дел од работодавачите го злоупотребуваат институтот „раскинување на договорот за вработување со спогодба” поради поголемата флексибилност, полибералната правна рамка и конечно, помалите трошоци за раскинување на договорот за вработување на неопределено време, во споредба со правната рамка (т.е. процесните и материјалните претпоставки) за откажување на договорот за вработување на работниците, пред сè поради деловни причини, кој претпоставува постоење основана (деловна) причина за отказ, проценка на можностите за задржување на работникот кај истиот или друг работодавач пред отказ и конечно, почитување на отказниот рок и исплаќање на испратнината предвидени со закон. Во таа насока, уште со измените на ЗРО од 2010 година а потоа и од 2013 година, се забранува условувањето на склучувањето на договорот за вработување со потпишување на спогодба во врска со престанок на работниот однос²⁹ и се предвидува задолжителна писмена форма на спогодбата, потпишана на денот на престанокот на работниот однос, со своерачно напишани име и презиме, датум на престанокот и потпис од работникот и од работодавачот³⁰. Сепак, во конкретниот период во услови на криза, голем број работодавачи посегнуваат по ваква форма на престанок на работниот однос, изнудувајќи „доброволна” согласност од работниците, кои освен тоа што остануваат без работа, остануваат и без било каков паричен надоместок бидејќи „спогодбено престанување на работниот однос” е изрично вклучено во групата на видови престаноци на работниот однос, за кои невработеното лице не може да оствари право на паричен надоместок поради невработеност.³¹

4. Анализа на правната положба на работниците вработени на определено време

Работниците со договори за привремено вработување, а пред се, работниците со договори за вработување на определено време, се едни од најранливите категории работници на македонскиот пазар на труд. Степенот на заштита на сигурноста на нивниот работен однос е исклучително низок. Екстремно флексибилната правна рамка на вработувањето, условите за работа и престанокот на работниот однос на работниците на определено време (hiring and firing flexibility) во Македонија се потврдува и преку минималната заштита од злоупотреби во продолжувањето на работниот однос на овие работници.

²⁹ Закон за изменување и дополнување на ЗРО, Сл.весник на РМ бр. 124/10.

³⁰ Закон за изменување и дополнување на ЗРО, Сл.весник на РМ бр. 24/2013.

³¹ За ова види: Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, чл.67, став 1, алинеа 2, Сл.весник на РМ бр. 37/1997.

Работниците на определено време се наоѓаат во ранлива и прекарна положба и во однос на остварувањето на правата од социјално осигурување (пред се, правата од осигурувањето во случај на невработеност). Таквата правна положба, произлегува од неповолната или рестриктивна правна рамка со која се уредува пристапот (покриеноста) на работниците на определено време до остварувањето на правата од осигурувањето во случај на невработеност, како и нивото, т.е. квалитетот на заштитата на работниците на определено време од социјалните ризици (осигураните случаи) кои спаѓаат во доменот на осигурувањето во случај на невработеност. Правната рамка за осигурување во случај на невработеност, е една од регулаторните рамки за кои е потребна итна модернизација, промена и адаптација кон проблемите и предизвиците со кои се соочуваат работниците во услови на COVID-19 кризата, но и воопшто. Постоечкиот систем за осигурување во случај на невработеност, остава простор за дополнително зголемување на несигурноста и ранливоста, на и онака ранливата правна положба во која се наоѓаат работниците вработени на привремена основа. Потенцијални проблеми или ограничувања кои ги генерира постоечката правна рамка на осигурување во случај на невработеност, се следните: *несоодветното подведување на работниците на определено време во кругот на корисници на права на паричен надоместок во случај на невработеност; неповолните услови за стекнување подобност за користење на правото на паричен надоместок во случај на невработеност за работниците вработени на привремена основа (т.е. релативно долгиот континуитет на траењето на работниот однос, односно стажот на осигурување, неопходен за остварување на паричниот надоместок); неутврдена најниска основица за пресметка и исплаќање на паричниот надоместок за невработеност и ригидните услови со кои е утврдено времетраењето на исплаќањето на паричниот надоместок за невработеност.*

5. Заклучоци и препораки

Здравствено-економската криза предизвикана од коронавирусот COVID-19, се поизразено ги манифестира неповолните влијанија и негативните трендови врз ликвидноста на стопанството и сигурноста на вработувањето и приходите на работниците. Правната анализа опфатена во овој труд, покажува дека одредена група работници се соочуваат со посебни ризици по здравјето и безбедноста во работењето, вклучувајќи ги и ризиците по целосното нарушување на усогласеноста помеѓу професионалните и семејните обврски (такви се хронично болните работници, бремените работнички и работничките кориснички на правото на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство и еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа). Друга група на работници пак, се соочуваат со посебни ризици по сигурноста на нивното вработување и приходи, бидејќи практиката покажува дека тие се „први на удар“ во смисла на престанок на работниот однос, т.е. отпуштања од работа и приходна инсуфициенција, т.е. недостиг на средства за материјална егзистенција (такви се работниците чиј работен однос престанал со спогодба и работниците вработени на определено време). Според нас, работниците опфатени во двете групи треба да се третираат како работници кои се наоѓаат во посебно ранлива положба за времетраење на Covid-19 кризата, а правните мерки и интервенции кои до сега се преземени од страна на македонската Влада се или недоволни или несоодветни. Оттука, во продолжение ги споделуваме нашите препораки со кои

даваме предлози за пополнување на постоечките правни празнини и наведуваме мерки за посоодветна заштита на работниците од посебно ранливите групи.

5.1. Препораки за примена на мерките за заштита на работниците опфатени со времените мерки за заштита и превенција од ширење на коронавирусот COVID-19 (работниците-родители на малолетни деца до 10-годишна возраст, бремените жени и хронично болните работници)

5.1.1. Препораки за платено отсуство од работа

➤ **Проширување на правото на платено отсуство од работа поради боледување** (т.е. надоместокот на плата за време на привремена спреченост за работа поради болест и повреда, уреден со чл.13, став 1 од постоечкиот Закон за здравственото осигурување) **врз бремените работнички и хронично болните работници:**

- ✓ Проширеното платено отсуство од работа поради боледување врз бремените и хронично болните работници би траело додека се на сила мерките за превенција од ширење на COVID-19;
- ✓ Асимилацијата на претходните случаи во рамките на платеното отсуство од работа поради боледување, би значело споделување на трошоците за отсуството помеѓу работодавачот (кој го плаќа надоместокот на плата до 30 дена, во согласност со Закон и колективен договор) и Фондот за здравствено осигурување на Македонија (кој го плаќа надоместокот на плата над 30 дена, во согласност со закон), освен доколку не се предвиди исклучок за овие случаи, па трошоците за надоместокот на плата да се плаќаат во поинаква пропорција и времетраење или пак, Фондот да го преземе трошокот за нивното финансирање од првиот ден од стапувањето на сила на Уредбата со законска сила со која ќе се воведе новиот надоместок на плата за бремените и хронично болни работници за време на COVID-19 кризата;
- ✓ Паричниот надоместок (надоместокот на плата) да се исплаќа под услов, работниците да не можат да ја вршат работата од дома (овој услов да важи како за работниците од приватниот така и за вработените од јавниот сектор) и работниците да не бидат опфатени со мерка, односно програма за привремен прекин на работата поради причини на виша сила или поради деловни причини на страната на работодавачот (овој услов да важи само за работниците од приватниот сектор)

(Литванија <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#LT>)

- **Воведување ново и посебно платено отсуство од работа поради родителство** на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа за време на COVID-19 кризата:
 - ✓ Новото платено отсуство од работа поради родителство би траело додека се на сила мерките за превенција од ширење на COVID-19;
 - ✓ Надоместокот на плата за платеното отсуство од работа поради родителство би можеле да го снесат работодавачот и Фондот за здравствено осигурување, т.е. Буџетот на РСМ (под услови, идентични како и условите предвидени за платеното отсуство од работа поради боледување или пак, во поинаква пропорција и времетраење од платеното отсуство од работа поради боледување); или, Фондот, односно Буџетот на РСМ да го преземе трошокот за финансирањето на надоместокот на плата од првиот ден од стапувањето на сила на Уредбата со законска сила со која ќе се воведат новиот надоместок на плата за родителство на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа за време на COVID-19 кризата;
 - ✓ Паричниот надоместок (надоместокот на плата) да се исплаќа под услов, работниците да не можат да ја вршат работата од дома (овој услов да важи како за работниците од приватниот така и за вработените од јавниот сектор) и работниците да не бидат опфатени со мерка, односно програма за привремен прекин на работата поради причини на виша сила или поради деловни причини на страната на работодавачот (овој услов да важи само за работниците од приватниот сектор)
- Малта – <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#MT>)

5.1.2. Препораки за користење на правото на платен годишен одмор

- Укинување на одредбите од Уредбата со сила на закон за примена на ЗРО (чл.3) и Уредбата со сила на закон за примена на ЗВЈС (чл.2, став 2) за задолжително користење на годишниот одмор за работниците вработени во приватниот и јавниот сектор опфатени од времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19 како „супституција“ на правото на платено отсуство од работа на засегнатите работници;
- Продолжување на крајниот рок за користење на преостанатиот годишен одмор од претходната календарска година за работниците опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од COVID-19 кој согласно постоечкото работно законодавство е определен до 30 јуни, до крајот на 2020 година, бидејќи работниците веќе би биле опфатени со новото право на платено отсуство од работа (согласно предлозите во Препораката 5.1.1.), но истовремено никој не би можел да гарантира дали

времените мерки за заштита на овие работниците ќе траат до 30 јуни или и подоцна;

5.2. Препораки за примена на правото на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство

- Правото на „продолжено“ платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, треба да се толкува како бенефиција на која полагаат право работниците чие платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство завршило најрано на 4 април 2020 (датумот на стапување во сила на Уредбата), т.е. чиј очекуван период за враќање на работа е предвиден од 4 април 2020 па понатаму, се до завршувањето на времените мерки за заштита од Коронавирусот;
- Правото на „продолжено“ платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство, подеднакво да може да се применува како од работничките-жени, така и од работниците-мажи;
- За сите останати работници со семејни обврски (т.е. работници-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа, вклучувајќи ги и доилките), да се применуваат новите правила за платено отсуство од работа за родителство поради спречување на внесување и ширење на корона вирусот COVID-19, опфатени со Препораките во точката бр. 5.1.1

5.3. Препораки за заштита на сигурноста на приходите на работниците чиј работен однос престанал со спогодба за престанок на работниот однос

- **Условување на спогодбеното раскинување на договорот за вработување со задолжително исплаќање отпремнина (паричен надоместок) на работниците од страна на работодавачот**
 - ✓ Исплаќањето на отпремнината, како и останатите стекнати побарувања од работен однос (на пример, паричен надоместок за неискористен дел од годишен одмор, регрес за годишен одмор и сл.), би требало да претставуваат задолжителен предуслов за валидноста на спогодбениот престанок на работниот однос, додека самата писмена спогодба во која работникот се откажува од паричниот надоместок (отпремнината) и од останатите стекнати но неисплатени побарувања од работниот однос, би се сметала како ништовна. Износот на отпремнината, би можел да биде во висина на испратнина/отпремнина која задолжително му следува на работникот во случаите на отказ поради деловни

причини, во висина на „потенцијална загубена добивка“ од исплаќањето на паричниот надоместок во случај на невработеност (доколку работникот бил отпуштен од работа поради деловни причини), во висина на фиксен износ предвиден во пропорција со минимална/просечна нето плата и слично.

➤ **Усложнување на постапката за спогодбен престанок на работниот однос и подведување на работниците чиј работен однос престанал со спогодба под правниот режим за исплаќање на паричен надоместок во случај на невработеност од страна на Агенцијата за вработување на Северна Македонија**

- ✓ Имплементацијата на оваа мерка, би била сочинета од интервенција во правното регулирање на спогодбениот престанок на работниот однос (предвиден во ЗРО) и во начините на престанок на работен однос кои се исклучени од правото на остварување паричен надоместок во случај на невработеност (предвидени во ЗВОСН);
- ✓ Интервенциите во делот на работното законодавство (ЗРО, чл.69), би можеле да се состојат од дополнително усложнување и формализирање на постапката за спогодбено раскинување на работниот однос, која би опфатила три задолжителни фази: *писмена понуда* од едната договорна страна (т.е. работодавачот) за спогодбено раскинување на договорот за вработување со рок од најмалку 5 работни дена (или друг подолг рок) за прифаќање или неприфаќање на понудата од другата договорна страна (т.е. работникот); *писмена изјава за прифаќање или неприфаќање на понудата* од страна на другата договорна страна (т.е. работникот) во рокот предвиден во понудата, при што, молчењето, т.е. непроизнесувањето за понудата нема да се смета дека договорната страна ја прифатила понудата и *писмена спогодба* за престанување на важноста на договорот за вработување, потпишана на денот на престанокот на работниот однос, со своерачно напишани име и презиме, датум на престанокот и потпис од работникот и од работодавачот.
- ✓ Интервенциите во делот на паричниот надоместок за невработеност би можеле да се состојат во проширување на начините за престанок на работниот однос подобни за користење на ова право, т.е. во укинување на ограничувањата за остварување на правото на паричен надоместок во случај на спогодбено престанување на работниот однос (ЗВОСН, чл.67, став 1, алинеа 2). Со тоа, престанокот на работниот однос со писмена спогодба, би можел да се подведе под начините на престанок на работниот однос кои ќе му овозможат на работникот стекнување на правото на паричен надоместок во времетраење од должината на неговиот стаж на осигурување во согласност со закон.

5.4. Препораки за заштита на сигурноста на приходите на работниците на определено време чиј договор за вработување престанал со изминување на времето за кое бил склучен

- Потребно е појаснување, т.е. дополнување на одредбата од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност (чл.66), со изрично назначување на работниците вработени на привремена основа (работниците со работен однос на определено време, сезонските работници и привремените агенциски работници) како можни корисници на правата од осигурување во случај на невработеност, а пред се, на правото на паричен надоместок поради невработеност;
- Потребно е да се *намали периодот предвиден за непрекинато уплаќање на придонесот за невработеност од 9 месеци на 6 месеци* (или помалку, во зависност од податоците во АВРМ или други достапни податоци за вообичаеното времетраење на договорите за вработување на определено време во изминатите месеци) *и да се предвиди дека во рамките на „непрекинатото осигурување“ се вбројува секој прекин во осигурувањето не подолг од 30 дена.* Дополнително, потребно е да се намали и *периодот предвиден за уплаќање на придонесот со прекин од 12 месеци на 9 месеци, при што максималниот период за уплаќање на придонесот ќе остане 18 месеци или ќе се зголеми на 24 месеци;*
- Потребно е да се утврди *најниската основица за пресметување и плаќање или најнискиот износ на плаќање на паричниот надоместок за невработеност*, кој ќе им овозможи на работниците генерално, (вклучувајќи ги и работниците вработени на привремена основа) пристапен приход за времетраење на невработеноста;
- Потребно е да се разгледа можноста за зголемување на времетраењето (бројот на месеци) за кое се плаќа паричниот надоместок за невработеност и тоа:
 - ✓ *Варијанта 1 - паричниот надоместок да се исплаќа за два месеци, доколку работникот има стаж на осигурување најмалку 6 месеца во непрекинато траење (вклучувајќи го и периодот на прекин до 30 дена) или најмалку 9 месеца со прекин во последните 18 месеци или има стаж на осигурување од 18 месеци до две и пол години;*
 - ✓ *Варијанта 2 - паричниот надоместок да се исплаќа за онолку месеци колку што ќе траат времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирус COVID-19, а оваа одредба да не важи доколку постоечките одредби од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност се поповолни за корисникот на правото.*