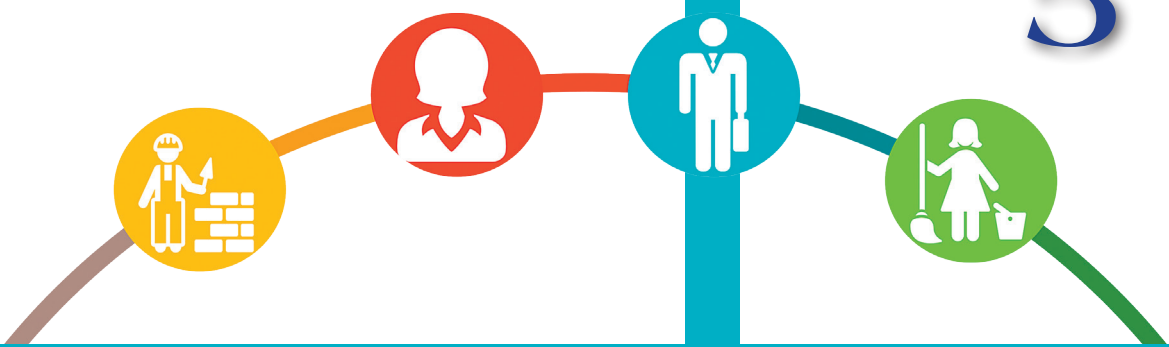
ISSN 2955-2141

Македонско научно и стручно списание
за трудово и социјално право

2025 | 1

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



СВЕТ НА РАБОТАТА

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

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 Франца,
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 1/2025
Скопје, Година III

Поддржано од

СОДРЖИНА

ТОДОР КАЛАМАТИЕВ, АЛЕКСАНДАР РИСТОВСКИ,
КОЛЕКТИВНИТЕ ДОГОВОРИ И ДИЛЕМИТЕ ВО ПОГЛЕД НА НИВНИОТ ПЕРСОНАЛЕН ОПСЕГ НА ПРИМЕНА ВО МАКЕДОНСКИОТ ТРУДОВОПРАВЕН СИСТЕМ: ДОЗВОЛЕНА СИНДИКАЛНА СИГУРНОСТ ИЛИ ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА НЕЧЛЕНУВАЊЕ ВО СИНДИКАТ? 9

KRASSIMIRA SREDKOVA, КРАСИМИРА СРЕДКОВА
CHANGES IN THE WORKING LIFE AND SOCIAL DIALOGUE IN BULGARIA / ПРОМЕНИ ВО РАБОТНИОТ ЖИВОТ И СОЦИЈАЛНИОТ ДИЈАЛОГ ВО БУГАРИЈА..... 39

СЕНАД ЈАШАРЕВИЌ,
ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА ВО ВРСКА СО РАБОТАТА ВО ЕУ 59

ЉУБИНКА КОВАЧЕВИЌ,
РАЗВОЈ НА ПРИЗНАВАЊЕТО И ЗАШТИТАТА НА ПРАВАТА НА ОГРАНИЧЕНО РАБОТНО ВРЕМЕ, ОДМОРИ И РАЗОНОДА 73

ТОНИ ДЕСКОСКИ, ВАНГЕЛ ДОКОВСКИ,
ПРИМЕНА НА НОРМИТЕ СО НЕПОСРЕДНА ПРИМЕНА КАЈ ИНДИВИДУАЛНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ СО СТРАНСКИ ЕЛЕМЕНТ..... 107

АЛЕКСАНДАР РИСТОВСКИ,
РАБОТНОТО ВРЕМЕ И РЕГУЛАТИВНИТЕ ДИСКУРСИ ВО НЕГОВОТО УРЕДУВАЊЕ ВО ПРАВОТО НА ЕУ И ВО МАКЕДОНСКОТО ТРУДОВО ПРАВО..... 121

ДИМИТАР НИКОЛОСКИ,
ВЛИЈАНИЕТО НА МИНИМАЛНАТА ПЛАТА ВРЗ ВРАБОТЕНОСТА И ПЛАТИТЕ: СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ЗА МАКЕДОНСКИОТ ПАЗАР НА ТРУД 153

ВЕСНА СИМОВИЌ-ЗВИЦЕР,
COMPLIANCE OF MONTENEGRIN LEGISLATION AND PRACTICE WITH EUROPEAN UNION STANDARDS IN THE CONTEXT OF EMPLOYER CHANGE / УСОГЛАСЕНОСТ НА РЕГУЛАТИВА И ПРАКТИКА СО СТАНДАРДИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО СЛУЧАЈ НА ПРОМЕНА НА РАБОТОДАВАЧ 173

МАРИЈА ДРАГИЧЕВИЌ ЃОРЃЕВИЌ,
ПОИМ, ДЕФИНИЦИИ И КЛУЧНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА ДОЛГОРОЧНАТА ГРИЖА 189

БИЛЈАНА ТОДОРОВА, АНДОН МАЈХОШЕВ, ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ,
СОЦИЈАЛНИОТ ДИЈАЛОГ КАКО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОДРЖЛИВ СОЦИО-ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ 213

АЛБЕНА ВЕЛИКОВА - СТОЈАНОВА
SOCIAL AUDITS AND CERTIFICATIONS AS A TOOL FOR LABOUR LAW ENFORCEMENT / СОЦИЈАЛНИ РЕВИЗИИ И СЕРТИФИКАЦИИ КАКО АЛАТКА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ТРУДОВОТО ПРАВО 239

ЖИВКО МИТРЕВСКИ,
РАБОТНИЧКАТА ПАРТИЦИПАЦИЈА: ПЕРСПЕКТИВИ, МОЖНОСТИ ИЛИ РЕАЛНА ПОТРЕБА 259

ОРДЕ ЃОРЃИОСКИ,
КОРИСТЕЊЕ И ГУБЕЊЕ НА ПРАВАТА ОД ПЕНЗИСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРУВАЊЕ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ОПРЕДЕЛУВАЊЕТО НОВ ИЗНОС СТАРОСНА ПЕНЗИЈА ВО ПРАКТИКАТА И ПРАВНИОТ СИСТЕМ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА 283

АЛЕКСАНДАР ШОПОВ,
ПРАВАТА И ПОЛОЖБАТА НА ВРАБОТЕНИТЕ ПО ОТВОРАЊЕ НА СТЕЧАЈНА ПОСТАПКА НАД РАБОТОДАВАЧОТ 301

МАРКО АНДОНОВ, ЉУБОМИР РАДЕНКОВ,
АСПЕКТИ И ДИЛЕМИ ПОВРЗАНИ СО ПРАШАЊЕТО НА ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТА ПРИЧИНЕТА ОД РАБОТНИК АНГАЖИРАН ПРЕКУ ПРИВАТНА АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ 325

БИЉАНА ЧАВКОСКА,
КАКВИ ИЗМЕНИ ЌЕ ДОНЕСЕ ДИРЕКТИВАТА НА ЕУ
ЗА АДЕКВАТНА МИНИМАЛНА ПЛАТА 337

НИКОЛА МУРЏЕВ
ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ТЕХНОСТРЕСОТ НА РАБОТНОТО МЕСТО 351

АНА УГРОВА, ЛОРА ЗАХАРИЕВСКА,
ИРИНА ДИМИТРОВСКА МИКЕСКА,
ОД ВРАБОТУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНО ВРЕМЕ ДО НЕВРАБОТЕНОСТ:
ПРЕДИЗВИЦИ ПРИ ДОКАЖУВАЊЕ НА ДИСКРИМИНАЦИЈА
ПОРАДИ БРЕМЕНОСТ ВО СЛУЧАИ НА ПРЕСТАНОК НА
РАБОТНИОТ ОДНОС ЗАСНОВАН НА ОПРЕДЕЛЕНО ВРЕМЕ 381

ГОРАН ОБРАДОВИЌ
ЗАКОН ЗА ШТРАЈК ВО РЕПУБЛИКА СРБИЈА
– ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПРОМЕНИ 405

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 01

д-р Тодор Каламатиев,*
Редовен професор во пензија на Универзитетот „Св.Кирил и Методиј" во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први" – Скопје
д-р Александар Ристовски,**
Редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј" во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први" – Скопје

УДК: 349.22:331.106.24(497.7)
331.106.24:331.105.44(497.7)
1.01 Изворна научна статија

КОЛЕКТИВНИТЕ ДОГОВОРИ И ДИЛЕМИТЕ ВО ПОГЛЕД НА НИВНИОТ ПЕРСОНАЛЕН ОПСЕГ НА ПРИМЕНА ВО МАКЕДОНСКИОТ ТРУДОВОПРАВЕН СИСТЕМ: ДОЗВОЛЕНА СИНДИКАЛНА СИГУРНОСТ ИЛИ ДИСКРИМИНАЦИЈА ПО ОСНОВ НА НЕЧЛЕНУВАЊЕ ВО СИНДИКАТ?

Апстракт

Прашањето за персоналниот опсег на колективните договори во С Македонија, а особено за страните и лицата врз кои се применуваат колективните договори склучени на ниво на гранка, односно оддел (т.н. посебни колективни договори) е прашање што предизвикува бројни дилеми во македонскиот трудовоправен систем. Нејасните одредби во постоечкото работно законодавство и нивната примена во практиката бараат разрешница на дилемите во врска со: начинот и условите под кои може да се пристапи кон склучен посебен колективен договор, примената на таквиот колективен договор врз работниците во зависност од нивното членување или нечленување во синдикатот кој го склучил или дополнително пристапил кон склучениот колективен договор и дозволеноста или недозволеноста на селективната примена на одредени права, поволности или обврски кои произлегуваат од колективниот договор врз основа на статусот – членување или нечленување во синдикат. Трудот ги адресира споменатите

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

прашања низ призма на теоретската расправа за т.н. клаузули за синдикална сигурност и нивната дозволеност vis-à-vis меѓународните стандарди на трудот и инструментите за човекови права на Советот на Европа. Истовремено, трудот критички се осврнува и врз нивната интерпретација од страна на македонскиот Уставен Суд.

Клучни зборови: *персонален опсег на колективни договори, клаузули за сигурност на синдикатите.*

Вовед

Клаузулите за заштита на сигурноста на синдикатите се појавуваат како резултат на потребата од зајакнување и консолидација на положбата на синдикатите во нивните односи со работодавачите[1]. Причините за настанувањето на клаузулите за сигурност, произлегуваат од потребата на синдикатите да развијат самоодбранбен механизам преку кој ќе обезбедат стабилна и силна организација, со чија помош ќе бидат во можност да се соочат со сериозните предизвици во заштитата и унапредувањето на правата на работниците[2]. Основен механизам преку кој синдикатите ги остваруваат своите цели е колективното преговарање. Во таа насока, со развојот на колективното преговарање и склучувањето на колективните договори, оправдано се наметнува дилемата за статусот и обврските на оние поединечни работници кои не учествуваат во споделувањето на трошоците за колективното преговарање и кои на никаков начин не придонесуваат кон активностите на синдикатот во заштитата на правата на работниците и подобрувањето на нивната положба. Од друга страна, дилемата се продлабочува и со „оправданоста" или „неоправданоста" на аргументите на синдикатите за изземање на работниците кои не се нивни членови и кои немаат никаков придонес во процесот на колективното преговарање, од уживањето на придобивките од склучениот колективен договор. Сумарно, во теоријата, а последователно и во позитивните прописи, се бара одговор на прашањето: *Дали работниците кои не се членови на синдикатот кој се јавува како страна на колективниот договор (или т.н. „слободни корисници" – free riders) треба да бидат опфатени со склучениот колективен договор, користејќи ги придобивките од него, или пак, тие треба да бидат исклучени од персоналниот опсег на колективниот договор и врз нив да не се применуваат неговите придобивки*?

1. Поимна определба на клаузулите за сигурност на синдикатите

Клаузулите за сигурност на синдикатите вообичаено се дефинираат како договорни одредби во прилог на синдикатите, врз основа на кои, самото *вработување* или *работа* на работниците кај определен работодавач (т.е. гранка, или сектор), е во директна зависност од нивното членство во одреден

1 Види повеќе кај: Т. Каламатиев, А.Ристовски, *Такси за присъединяване и персонален обхват на прилагането на колективните трудови договори – позицията на МОТ и правни предизвикателства пред македонското трудово право*, Международната организация на труда и България – 100 години и занапред, Българска асоциация по трудово право и обществено осигуряване, Софија, 2020, 287-288.

2 E.Cordova, M.Ozaki, *Union security arrangements: an international overview*, International Labour Review, Vol.119, No.1, January-February, 1980, 20.

синдикат или од плаќањето на одреден паричен надоместок на синдикатот.[3] Во теоријата и практиката, се среќаваат различни видови и облици клаузули за сигурност на синдикатите. Такви се: клаузулата на „затворен дуќан" (анг. *closed shop*), клаузулата на „синдикален дуќан" (анг. *union shop*), клаузулата за „членство" (анг. *membership clause*), клаузулата на „синдикат-регрутатор на работници" (анг. *union hiring hall*), клаузулата на „агенциски дуќан" (анг. *agency shop*) и многу други видови клаузули за сигурност на синдикатите (на пример: клаузулата за „уплаќање средства" (анг. *check-off*), „шемите за надоместување на давачките" (анг. *dues reimbursement schemes*), „статусот на ексклузивен учесник во колективното преговарање" (анг. *exclusive bargaining rights*) и слично.[4] И покрај постоењето на повеќе и различни видови клаузули за сигурност, во компаративните законодавства и практики, најзначајни се клаузулите на „затворен дуќан" или одредени варијации на оваа клаузула (на пример: клаузулата на „синдикален дуќан", клаузулата за „членство") и клаузулите на „агенциски дуќан" или на задолжително плаќање одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучениот колективен договор.

Клаузулата за задолжително членство во синдикат (т.н. „затворен дуќан") претставува договорна одредба, која го обврзува работникот *да биде* или *да постане* член на одреден синдикат, како неопходна претпоставка за остварување на правата на вработување и работа.[5] Начелно, теоријата препознава два вида клаузули на затворен дуќан кои се определуваат во зависност од фактот дали работникот е обврзан на синдикално членство пред засновањето на работниот однос или по засновањето на работниот однос.[6] **Клаузулата за задолжително членство во синдикат пред засновање на работниот однос** ги обврзува сите потенцијални работници (т.е. кандидати за вработување) да станат членови на синдикатот пред да склучат договори за вработување со работодавачот. За разлика од неа, **клаузулата за задолжително членство во синдикат по засновање на работниот однос** ги обврзува работниците кои склучиле договори за вработување со работодавачот, да станат членови на синдикатот непосредно по стапувањето на работа или по истекот на одреден временски период од моментот на засновањето на работниот однос. При постоење на клаузула за задолжително членство во синдикат, престанокот на статусот „член на синдикатот" предизвикува автоматско престанување и на работниот однос

3 За ова види: V. Gotovac, *Ukidanje Instituta Doprinosa Solidarnosti – posljedica utvrđenja postojanja negativnog aspekta slobode udruživanja u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske*, Radni i službenički odnosi, Zagreb 2005, 55.

4 Види: T. Kalamatiev, A. Ristovski, *Union Security Clauses versus Freedom of Trade Union Association,* Globalisation and Law, Faculty of Law, University of Niš, 2017, 64.

5 J.D. Lockton, *Employment Law – Fourth Edition*, Palgrave Macmillan, 2003, 390-391.

6 M.Sargeant, D.Lewis, *Employment Law – Fifth Edition*, Pearson Education Limited, 2010, 326.

на работникот кај работодавачот, т.е. откажување на неговиот договор за вработување. Оттука, во теоријата, се среќаваат различни мислења и аргументи „за" и „против" клаузулите за задолжително членство во синдикат („затворен дуќан").[7]

Клаузулите за задолжително плаќање одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучениот колективен договор (т.н. клаузули на агенциски дуќан) почиваат врз претпоставката дека колективните договори кои се склучуваат на определено ниво ги обврзуваат сите работници без оглед на нивното членство или нечленување во синдикат. За разлика од клаузулите за задолжително членство во синдикат тие не го задолжуваат работникот кој не е член на синдикатот-потписник на колективниот договор да се зачлени во него, но го задолжуваат работникот да плати барем одреден паричен надоместок, идентичен или сличен на оној кој го плаќаат и работниците кои се членови на синдикатот.[8] Оттука, како работниците кои се членови, така и работниците кои не се членови на синдикатот имаат обврска да плаќаат определен материјален (паричен) придонес, наменет за „покривање" на трошоците на синдикатот кои настанале во постапката на колективно преговарање и при имплементацијата на склучениот колективен договор.

Во практиката, регулирањето и примената на клаузулите за задолжително плаќање паричен надоместок за користење на колективен договор, ги наметнуваат следните дилеми: *Дали паричниот надоместок за користење на придобивките од колективниот договор треба да се третира како „должност" (задолжителна обврска која произлегува од страна на самата клаузула) или „можност" (опција која му стои на располагање на работникот кој не е член на синдикатот, со цел да ги ужива придобивките кои произлегуваат од колективниот договор)? Како треба да се толкуваат и што треба да опфаќаат „придобивките кои произлегуваат од колективниот договор" во услови кога нивното прифаќање од страна на работникот кој не е член на синдикатот е предуслов за воведување*

7 *Поддржувачите* на ваквите клаузули ја истакнуваат нивната улога во зајакнувањето на синдикалната солидарност помеѓу работниците чија крајна цел е посилна позиција на синдикатите во процесот на колективно преговарање со работодавачите. Клаузулите за задолжително членство во синдикат, влијаат и врз зголемувањето на стабилноста и извесноста во индустриските односи. Преку нив се создава „соодветен канал на комуникација" помеѓу работодавачот и работниците. Во современите системи на индустриски односи, доминираат аргументите „против" овој тип на клаузули за сигурност на синдикатите. Аргументите *„против"* вообичаено се изнесуваат од привржаниците на идејата за индивидуални права како основен темел на современите либерално-демократски општества. При тоа, „крунски аргумент" е аргументот кој го истакнува индивидуалното и неотуѓиво право на работниците, самите да одлучат дали сакаат да го уживаат правото на синдално здружување. Доколку на работниците им е загарантирано фундаменталното право *на здружување* во синдикат, тогаш не смее да им биде оспорено ниту фундаменталното право *да не се здружат* во синдикат.

8 P.J, Cihon, J.O.Castagnera, *Employment and Labor Law – Seventh Edition*, South-Western Cengage Learning, 2011, 450.

на обврската за плаќање на паричниот надоместок? Дали обврската за плаќање на паричниот надоместок треба да се однесува само на „новите" колективни договори, т.е. на измените и дополнувањата на колективните договори со кои се унапредуваат економските и социјалните права на работниците или пак таа ќе се однесува и на постоечките колективни договори? Каков е статусот на работниците кои плаќаат паричен придонес за користење на придобивките кои произлегуваат од склучениот колективен договор во однос на синдикатот и неговите членови (т.е. дали овие лица имаат некаков вид на „квази-синдикален" статус)? Конечно, дали со самото наметнување обврска на несиндикализираните работници да плаќаат задолжителен паричен надоместок доаѓа до имплицитна „принуда" на работниците да станат членови на тој синдикат, бидејќи и бездруго се задолжени да уплаќаат еден вид на синдикална членарина?

2. Правен статус на клаузулите за сигурност на синдикатите во инструментите на Меѓународната Организација на Трудот (МОТ) и Советот на Европа и во компаративното трудово право

Проблематиката на клаузулите за сигурност на синдикатите, вклучувајќи ги и клаузулите за задолжително плаќање на одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучениот колективен договор независно од членството во синдикатот, не се предмет на регулирање на меѓународните стандарди на трудот, односно Конвенциите и Препораките на **МОТ**.[9] Во рамките на МОТ, проблематиката на ваквите клаузули, посредно се интерпретира преку прописите за гаранција на слободата на синдикално здружување, односно правото на синдикално организирање и колективно преговарање. Основни (фундаментални) Конвенции на МОТ со кои се уредува материјата на слободата на здружување и колективно преговарање се Конвенцијата за слободата на здружување и заштита на правото на организирање (Бр.87, 1948) и Конвенцијата за правото на организирање и колективно преговарање (Бр.98, 1949). Анализирајќи ја содржината на третираните Конвенции, може да се дојде до заклучок дека тие заземаат неутрален пристап во однос на уредувањето на опфатот на слободата на синдикално здружување (т.е. нејзините „афирмативни" и

9 Во функција на заокружување на „сликата" во врска со регулирањето на клаузулите за сигурност на синдикатите во останатите универзални меѓународни инструменти за човекови права, ја наведуваме и позицијата на ООН. Во таа насока, напоменуваме дека Универзалната Декларација за Правата на Човекот од 1948 година, во една општа одредба наведува дека "никој не смее да биде принуден да припаѓа на одредена асоцијација" (чл.20, ст2). И покрај тоа што ваквата одредба е општа и генеричка, таа може да имплицира забрана за воведување на клаузули за задолжително членство во синдикат. За разлика од Универзалната Декларација, Меѓународниот Пакт за Граѓански и Политички Права и Меѓународниот Пакт за Економски, Социјални и Културни Права од 1966 година, „молчат" во поглед на ова прашање.

„негативни" елементи), а посредно, преку неа и во однос на дозволеноста или забранетоста на клаузулите за сигурност на синдикатите.[10] Оттука, всушност се доаѓа до заклучок дека дилемите за „негативните" својства на слободата на синдикално здружување (т.е. правото да не се биде член на синдикат), а преку нив и дилемите за правната допуштеност на клаузулите за сигурност на синдикатите (вклучувајќи ја и клаузулата за задолжително плаќање на одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучениот колективен договор без оглед на членството во синдикатот), МОТ ги препушта на самостојно уредување од страна на националните трудовоправни поредоци на поединечните земји-членки.[11] Доколку клаузулите за синдикална сигурност се признати и дозволени во националното работно законодавство или пракса на одредена држава-членка на МОТ, таквата држава нема никакви ограничувања да ги ратификува и применува Конвенциите бр.87 и 98.[12] Сепак, МОТ не пропушта да даде определени начелни правни мислења, кои можат да послужат и како цврст темел при носењето одлука за уредување на проблематиката за клаузулите за сигурност на синдикатите во домашниот трудовоправен систем. Во таа насока, во продолжение наведуваме неколку покарактеристични ставови на **Комитетот за слобода на здружување (CFA)**, преку кои, го осознаваме начелниот пристап на МОТ во однос на правниот третман на клаузулите за сигурност на синдикатите, со посебен осврт кон клаузулите за задолжително плаќање паричен надоместок за користење на поволностите од склучениот колективен договор без оглед на членството на работникот во синдикатот. Во поглед на општите клаузули за сигурност на синдикатите, Комитетот за слобода на здружување го истакнува следниот начелен став: „*потребно е да се прави разлика помеѓу оние клаузули за синдикална сигурност кои*

10 Во оваа пригода, вреди да се напомене дека уште во 1927 година пред органите на МОТ била изнесена идејата за усвојување на Конвенција која би ги опфатила „главните елементи" на слободата на здружување, вклучувајќи го и „негативниот" аспект на слободата на здружување (т.е. правото да не се биде член на синдикат). Претставниците на Владите и Работодавачите се залагаа за интегрално уредување на опсегот на слободата на здружување (опфаќајќи ги нејзините афирмативни, но и нејзините негативни аспекти). Сепак, ваквиот пристап е оквалификуван како неприфатлив од страна на Синдикатите. Сето тоа, резултираше со усвојувањето на Конвенциите бр.87 и 98 кои предвидуваат неутрален пристап во однос на „негативниот" аспект на слободата на здружување, т.е. тие, ниту ја прејудицираат, ниту пак ја опструираат правната основаност и допуштеност на клаузулите за синдикална сигурност. Види: J, Servais, *International Labour Law*, Wolters Kluwer, 2017, 189.

11 Комитетот за слобода на здружување на МОТ, утврдува дека проблемите поврзани со правниот третман на клаузулите за синдикална сигурност треба да бидат разрешени на национално ниво, во согласност со националната практика и системот на индустриски односи во секоја земја посебно. Со други зборови, како согласносни со принципите на МОТ и стандардите за слобода на здружување можат да се третираат како оние случаи во кои државите-членки на МОТ ги **дозволиле** клаузулите за сигурност на синдикатите, така и случаите во кои државите-членки ги **забраниле** ваквите клаузули. Види: International Labour Office, *Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fourth (revised) edition, 1996, 70-71.

12 B.M, Šunderič, *Pravo Međunarodne Organizacije Rada*, Beograd 2001, 199.

се дозволени со закон, од оние кои се наметнати од страна на законот. Единствено вторите, ќе бидат во спротивност со принципите за слобода на здружување и ќе доведат до создавање на синдикален монополизам".[13] Во друг случај, Комитетот зазема и поконкретен став во кој не пропушта да истакне дека „*во случај кога клаузулата за сигурност претпоставува задолжително членство во одредена организација како услов за вработување, постои голема веројатност дека станува збор за дискриминација, доколку условите кои им се наметнуваат на лицата засегнати од клаузулата се неразумни"*.[14] Меѓународната организација на трудот (преку Комитетот за слобода на здружување), се произнесува и во повеќе други случаи кои се однесуваат конкретно на клаузулите за задолжително плаќање на одреден паричен надоместок за користење на придобивките од склучен колективен договор. Во еден таков случај, Комитетот утврдува дека „*доколку законодавството ја признава можноста од воведување на клаузули за сигурност на синдикатите како што се оние со кои се врши задржување на синдикалната членарина од платите на работниците кои не се членови на синдикатот а имаат придобивки од склучениот колективен договор, таквите клаузули треба да имаат правно дејство само преку колективниот договор"*.[15] Сличен пристап на Комитетот, пронаоѓаме и во неговата одлука со која се утврдува дека „*задржувањето на синдикалната членарина од страна на работодавачот и нејзиното префрлување на сметката на синдикатот е прашање кое треба да се разреши преку процесот на колективно преговарање помеѓу работодавачите и сите синдикати, но без законска опструкција"*.[16]

Спротивно на пристапот заземен во МОТ, интерпретацијата на слободата на синдикално здружување во рамките на меѓународните правни инструменти усвоени во рамките на **Советот на Европа** го опфаќа и правото на работниците на нездружување во синдикат. И покрај тоа што двата клучни акти (Европската Конвенција за Правата на Човекот од 1950[17] и Европската Социјална Повелба од 1961[18]) формално го уредуваат само „позитивното" право на слобода на синдикално здружување, Европскиот Суд за Правата на Човекот (во помал обем) и Европскиот Комитет за Социјални Права (во поголем обем) го истакнуваат и „негативниот" аспект на слободата на синдикално здружување, штитејќи ги работниците од обврската за задолжително членство во синдикат.[19] Анализирајќи ги

13 Види: 259th Report, Case No.1385, para.551.
14 Види: 2006 Digest, para. 368.
15 Види: 290th Report, Case No.1612, para.27.
16 Види: 287th Report, Case No.1683, para.338.
17 ЕКПЧ, чл.11.
18 ЕСП, дел I, точка 5.
19 A.M, Swiatkowski, *Council of Europe – Labour Human Rights and Social Policy Standards*, Wolters Kluwer, 2016, 202.

практиката и постапувањето на Европскиот Комитет за Социјални Права во повеќе различни случаи кои ја тангираат проблематиката на клаузулите за синдикална сигурност, можат да се извлечат повеќе начелни ставови. Прво, работникот не смее да биде принуден да се зачлени или да продолжи да биде член на синдикат. Работникот ужива слобода на избор дали ќе се зачлени во синдикат и оттука, уживањето на оваа слобода не смее да му биде попречено.[20] Второ, националното право мора да содржи јасна забрана за сите облици на принудно здружување во синдикат без оглед дали таквото здружување е наметнато од страна на работното законодавство или е уредено во колективен договор.[21] Трето, клаузулите во колективните договори или другите правно уредени спогодби кои овозможуваат „резервирање" на работните места кај работодавачот само за работниците кои се членови на одреден синдикат се спротивни на правото на слобода на синдикално здружување.[22] Сумарно, Советот на Европа недвосмислено и категорично ги забранува клаузулите за задолжително членство во синдикат, без оглед дали се однесуваат на задолжително членство пред или по засновање на работниот однос. Советот на Европа ги забранува и сите други клаузули за синдикална сигурност (вклучувајќи ја и практиката на автоматско задржување средства од платите на сите работници, без оглед дали се или не се членови на синдикат, во функција на финансирање на активностите на синдикатот кај работодавачот).[23] Сепак, се чини дека позицијата која ја зазема во однос на клаузулите за задолжително плаќање на одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучен колективен договор е понеутрална во споредба со позицијата во однос на клаузулите за задолжително членство во синдикат. Така, во еден случај, Комитетот утврдува дека синдикатот има право да им наметне обврска за плаќање паричен надоместок на работниците кои не се членови на синдикатот, доколку таквата обврска се однесува на одредени услуги кои ги врши синдикатот како што е надзорот и контролата врз работодавачот, дали работодавачот врши исплата на плата на работниците во согласност со колективниот договор.[24] Во друг случај пак, Комитетот јасно укажува на недозволеноста на практиката за задолжување на несиндикализираните работници да уплаќаат паричен надоместок (членарина) во износ кој е еднаков на износот кој го уплаќаат работниците-членови на синдикатот.[25]

Клаузулите за задолжително плаќање на одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучен колективен договор, ги пронајдовме во

20 Confederation of Swedish Enterprise v. Sweden, *Complaint No. 12/2002*, Decision on the merits of 15 May 2003, §2
21 A.M, Swiatkowski, op.cit, 202.
22 Conclusions XIX-3 (2010), Iceland.
23 Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 5, Confederation of Swedish Enterprises v Sweden, Complaint No 12/2002, Decision on the merits of 22 May 2003 §42.
24 1090. Complaint no. 12/2002, Collective complaints, *op. cit*.
25 Conclusions 2002, p. 131 (Romania).

трудовоправните системи на следните земји: **Канада**[26]**, САД**[27]**, Колумбија**[28]**, Еквадор**[29]**, Панама**[30]**, Антигва**[31]**, Тринидад и Тобаго**[32]**, Нигерија**[33]**, Конго**[34]**, Филипини**[35]**, Израел**[36] **и други.** Од компаративен аспект, посебен интерес

26 Во **Канада**, клаузулата за задолжителен надоместок за синдикална солидарност произлегува од судската практика. Таа се воведува со одлуката на Судијата Ранд од 1945, во која се констатира дека „паричниот надоместок е задолжителен за сите работници кои припаѓаат на нивото, односно подрачјето на колективно преговарање за кое е склучен колективниот договор"

27 Националниот Закон за работните односи на **САД**, ја допушта можноста за договорно воведување на клаузула за задолжително членство во синдикатот (анг.union shop) која ќе започне да се применува на денот на засновање работен однос или по истекот на 30 дена од вработувањето на работникот (National Labor Relations Act , Чл.(8)(a)(3). Во продолжение на овој закон се утврдува дека работникот не може да биде отпуштен од работа (доколку не се зачлени во синдикатот), освен доколку не ја почитува обврската за плаќање на паричен надоместок за потребите на синдикатот (National Labor Relations Act , Чл.(8)(b) (2). Практичната имплементација на оваа одредба, значи дека за сметка на клаузулата за задолжително членство во синдикат по зансовање на работен однос, работното законодавство на САД го „фаворизира" задолжителното плаќање надоместок (членарина) од страна на работниците кои не се членови на синдикатот.

28 Во **Колумбија**, работниците кои не се синдикално здружени, а ги уживаат придобивките кои произлегуваат од склучениот колективен договор, имаат обврска да платат паричен придонес кој изнесува *една половина* од вообичаената синдикална членарина во случај кога помалку од една-третина од вкупниот број работници во претпријатието се здружени во синдикатот или пак, паричен придонес во висина од *целосен износ*, во случај кога повеќе од една-третина од вкупниот број работници во претпријатието се здружени во конкретниот синдикат.

29 Во **Еквадор**, услов за воведување ваква клаузула е да постои синдикат кој ќе биде призаен во согласност со закон.

30 Во **Панама**, задолжителна обврска за плаќање придонес за користење на колективен договор постои доколку синдикатот-потписник на колективниот договор го претставува мнозинството работници во едно претпријатие.

31 Во **Антигва**, клаузулата за задолжително плаќање на паричен надоместок се нарекува „надоместок за колективно преговарање" и тој изнесува 6$, а обврска за плаќање на ваков надоместок имаат сите работници кои припаѓаат во подрачјето на примена на колективниот договор.

32 Во **Тринидад и Тобаго**, клаузулата за задолжителен паричен надоместок кој се исплаќа на мнозинскиот синдикат, следи по поднесено барање (апликација) од страна на синдикатот, врз основа на кое треба да се организира соодветно гласање (произнесување) на работниците на нивото на примена колективниот договор. Исходот од гласањето ги обврзува сите работници во конкретното преговарачко ниво да плаќаат одредена сума (која е еднаква на синдикалната членарина).

33 Федералната Влада на **Нигерија** во 1978 година, издала наредба со која им наложила на работодавачите (од јавниот сектор) да извршат автоматско задржување на одреден дел од средствата предвидени за плата на државните службеници и останатите вработени во јавниот сектор кои ги исполнуваат условите да бидат членови на синдикат. Појдовна точка на Владата била претпоставката дека ваквата практика ќе се применува и од страна на работодавачите во приватниот сектор.

34 Законодавството на **Конго** пак, ги овластило работодавачите да задржуваат одредени парични средства, т.е. месечен придонес во износ од 0,5% од платата на сите работници кои потоа се уплаќаат на сметката на Синдикалната конфедерација на Конго.

35 Законик за труд на **Филипини** од 1974, предвидува дека работниците кои припаѓаат на подрачјето за кое се применува колективниот договор, а не се членови на синдикатот на кој му било признато правото да учествува во колективното преговарање, може да бидат обврзани да платат разумен придонес кој е еднаков на придонесите и другите парични надоместоци кои ги плаќаат членовите на синдикатот, во случај доколку ги прифатат придобивките од склучениот колективен договор.

36 Според позитивните прописи на **Израел**, доколку 30% или 1/3 од работниците се зачленети во синдикатот и доколку е потпишан колективен договор на ниво на работодавач или на ниво на гранка во која членува синдикалната организација, по автоматизам и останатите вработени кај работодавачот имаат обврска

предизвикува пристапот во трудовоправниот систем на **Швајцарија**. И покрај долгогодишната примена во практиката, правното уредување на т.н. „придонес за солидарност" во Швајцарија датира од 1949 година и тоа како резултат на Одлуката на Швајцарскиот Федерален Суд.[37] Во конкретниот случај, Федералниот Суд се произнесува во однос на две клаузули за сигурност на синдикатите (клаузулата за задолжително членство во синдикат и клаузулата за задолжително плаќање на придонес на синдикатот за користење на поволностите од склучениот колективен договор, т.е. придонесот за солидарност). Судот се произнесува „против" клаузулата за задолжително членство во синдикат, аргументирајќи ја својата одлука со образложението дека секоја договорна одредба со која работодавачот се обврзува да вработува само членови на конкретниот синдикат, всушност претставува принуда за работниците кои не се членови на тој синдикат да се зачленат во него. Според мислењето на Судот, таквата практика е противзаконска и е во спрега со „негативниот" аспект на слободата на синдикално здружување, т.е. правото да не се биде член на синдикат. Сепак, Судот е афирмативен во однос на втората клаузула, прифаќајќи ги аргументите дека работниците кои не се членови на синдикат мора да сносат одредена „финансиска жртва" за да ги уживаат придобивките кои произлегуваат од склучениот колективен договор. Во таа насока, Судот прави јасна разлика помеѓу „присилувањето на работниците да се зачленат во одреден синдикат" од „задолжувањето на несиндикализираните работници да се подредат на правилата уредени со колективниот договор". Тој смета дека „не постои никаква повреда на личните слободи на работникот, доколку тој биде задолжен да го признае колективниот договор кој му носи повеќе придобивки и помеѓу другото е склучен и во негов интерес". Откако Федералниот Суд на Швајцарија ја признал правната основаност на „придонесите за солидарност", тој се соочил со две дополнителни дилеми а тоа се: *висината на придонесите за солидарност* и *обврзаноста за плаќање на вакви придонеси од страна на работниците кои се членови на друг синдикат*, различен од синдикатот кој учествувал во колективните преговори и го склучил колективниот договор. Во однос на првата дилема, Судот утврдил дека висината на придонесот за солидарност треба да биде различна (значително помала, на пример 50%) од редовната синдикална членарина која ја плаќаат останатите членови на синдикатот. Аргументите кои преовладале во овој случај се свеле на образложението дека функцијата на придонесот за солидарност е пропорционално учество на работниците кои не се членови на синдикатот-потписник на колективниот договор во трошоците за колективното

да платат одредена такса за користење на услугите и придобивките со кои се стекнале членовите на синдикатот како резултат од колективното преговарање и склучениот колективен договор.

37 Случај *„Mueller und Landesverband Freier Schweizer Arbeiter v. Zuercher Autogewerbeverband und Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband*", BGE, Vol. 75 (1949), Pt. II, pp. 305.

преговарање и имплементацијата на колективниот договор. Во однос на втората дилема, Федералниот Суд утврдил дека под обврската за плаќање придонес за солидарност се подведуваат и работниците кои се членови на друг синдикат кој не е страна на склучениот колективен договор. Членовите на другиот синдикат (кој е различен од синдикатот-страна на колективниот договор) немаат должност да плаќаат придонес за солидарност, само доколку нивниот синдикат нема можност да се приклучи кон постоечкиот колективен договор или не може да склучи сличен колективен договор.[38]

Компаративната анализа на работните законодавства на повеќе земји од централна и источна Европа[39], покажа дека клаузулите за сигурност на синдикатите не се регулираат и не се правно допуштени речиси во ниту една земја. Ваквиот заклучок, не значи и дека во одредени временски периоди од развојот на сопствените системи на индустриски односи, работните законодавства на одредени земји не ја предвидувале можноста за воведување одреден вид клаузули за сигурност на синдикатите. Такви се случаите на **Хрватска**[40] и

38 M.Dudra, *The Swiss System of Union Security*, Labor Law Journal, March, 1959, 167-171.

39 Истражувањето е направено врз основа на податоците објавени во Дата базата на прописи во сферата на трудот на земјите од централна и источна Европа (CEELex).

40 Во 2003 година, Хрватскиот законодавец усвоил измени и дополнувања на Законот за работата со кои се воведува институтот „придонес за солидарност". Со измените и дополнувањата, се предвидела можноста за воспоставување надоместок за користење на придобивките кои произлегуваат од склучениот колективен договор (или т.н. придонес за солидарност) чија висина изнесувала одреден, пропорционален дел од висината на редовната синдикална членарина (т.н. квазичленарина без обврска за формално членство во синдикатот) и чии обврзници биле работниците кои не се членови на синдикатот. Придонесот за солидарност можел да се воведе со колективен договор со обврзувачко дејство за несиндикализираните работници вработени на нивото за кое се применува колективниот договор, доколку колективниот договор бил дополнително прифатен на посебен референдум. Свесен за потенцијалниот „ризик" од дискриминација, законодавецот пропишал и дека плаќањето на придонесот за солидарност нема да се смета за дискриминација врз работниците кои не се членови на синдикатот. Сепак, само две години по воведувањето на одредбите со кои се воспоставува „придонесот за солидарност", тие биле укинати од страна на Уставниот Суд на Хрватска. Види: Одлука на Уставниот Суд на Република Хрватска, бр. U-I-2766/2003, U-I-469/2004, U-I-1607/2004, U-I-2206/2004, U-I-4513/2004 and U-I-4768/2004 од 24 мај, 2005. Аргументите на Уставниот Суд можат да се класифицираат во неколку форми на повреди на уставноста, т.е. уставните начела и одредби. **Првата повреда се однесува на начелото за слобода на синдикално здружување**. Во овој контекст, Судот пронаоѓа имплицитна „принуда" на несиндикализираните работници да плаќаат задолжителен придонес за солидарност, која од своја страна може да води до нивно несакано зачленување во синдикат и ја истакнува „негативната" димензија на слободата на синдикално здружување, аргументирајќи дека одлуката на работниците да *не бидат* членови на синдикат не смее да биде условена со никакви негативни последици, вклучувајќи го и плаќањето придонес (т.е. квазичленарина) како облик на ретрибуција за нечленување во синдикатот. **Втората повреда се однесува на начелото на еднаквост и рамноправност**. Судот смета дека воведувањето на придонесот за солидарност може да доведе до неуставно разликување на работниците врз основа на нивното членство или нечленување во синдикат. Додека синдикално здружените работници кои врз основа на членството во синдикатот имаат право на учество во синдикалните активности кое ултимативно го вклучува и правото да учествуваат во одлучувањето за намената и користењето на финансиските средства (и тоа како на средствата од синдикални членарини, така и на средствата од придонесот за солидарност), несиндикализираните работници немаат право да одлучуваат за намената и користењето на тие средства, што значи и дека немаат право на надзор

Бугарија[41].

врз сопствените парични средства наменети за постигнување погодности од колективното преговарање и склучување на поквалитетни колективни договори. **Третата повреда се однесува на начелото на владеење на правото**. Уставниот Суд на Хрватска, смета дека преку воведувањето на обврската за плаќање на придонес за солидарност и тоа преку склучен колективен договор (кој задолжително мора да биде „усвоен" на „работнички референдум"), хрватското работно законодавство создава правна несигурност во колективните работни односи. Спорен е и потребниот квантум за спроведување на референдумот (најмалку 1/3 од работниците на подрачјето за кое се склучува колективниот договор), како и потребното „мнозинство" за усвојување на колективниот договор (најмалку половина плус еден од работниците кои учествувале на референдумот). Во вакви услови, потребна е согласност на најмалку 1/6 од вкупниот број работници за успех на референдумот за усвојување на колективниот договор, што е исклучително низок праг за наметнување на обврска врз сите работници без оглед на нивното членство или нечленување во синдикат. На крај, Уставниот Суд на Хрватска го наведува и аргументот дека со „договорното" воведување на придонесот за солидарност, договорните страни наметнуваат обврска за трети лица а колективниот договор постанува договор „на товар на трети лица".

41 Согласно со членот 57 од Бугарскиот Кодекс на Трудот (*работниците кои не се членови на синдикатот-страна на колективниот договор, можат да пристапат кон колективниот договор склучен од нивниот работодавач врз основа на писмена изјава упатена до него или до раководството на синдикалната организација која го склучила договорот* – став 2 изменет и дополнет во 1996 г, 2001 и 2020 г*; правилата и условите за пристапувањето од ставот 2, вклучувајќи го и плаќањето паричен надоместок за пристапување, се определува помеѓу страните на договорот, при што не смеат да бидат во спротивност или да го заобиколат законот или добрите обичаи* – став 3, нова –ДВ, бр. 107 од 2020 г.) Оваа одредба упатува кон неколку заклучоци. Колективните договори можат да се применуваат врз сите работници (вклучувајќи ги и работниците кои не се членови на синдикатот-страна на колективниот договор или воопшто не се членови на синдикат), доколку тие пристапат индивидуално и со сопствена волја**,** кон склучениот колективен договор. Оттука, пристапувањето кон колективниот договор претставува „право" а не „обврска" на работниците кое се практикува во писмена форма. Во случај кога работникот не пројавил иницијатива да се приклучи кон склучениот колективен договор, тој не се применува врз него. Клучниот момент во интерпретацијата на одредбата за примената на колективните договори, која упатува кон дилемата за допуштеноста или недопуштеноста на клаузулите за задолжително плаќање на т.н. „паричен надоместок за пристапување", се однесува на содржината на колективниот договор, или т.н. клаузули за „правилата" и „условите" врз основа на кои се спроведува пристапувањето. Се чини дека новиот став 3 од 2020 година, со кој изречно се воспоставува можноста за воведување на паричниот надоместок за пристапување кон колективниот договор ја разрешува оваа дилема. Нему му претходеше и Одлука на Врховниот Административен Суд на Бугарија уште од 2007 година (ВАС р.No 4544 од 8.07.2007 г.) со која беше утврдено дека *„договорениот паричен надоместок е дел од фактичкиот систем на пристапување кон колективните договори и законски предуслов, со чие исполнување се врши проширување на дејството на колективниот договор"*. Во бугарската трудовоправна теорија, можат да се пронајдат повеќе аргументи против третирањето на клаузулата за „условите" на пристапувањето кон колективен договор како клаузула која го легализира и преку која може да се спроведе плаќањето задолжителна паричен надоместок за пристапување кон колективен договор. *Првиот аргумент*, ги истакнува ограничувањата што произлегуваат од самиот закон, кои го забрануваат воведувањето на одредени услови спротивни на законот и добрите обичаи. Се смета дека со таквите ограничувања се спречува било какво правење разлика помеѓу работниците-членови и работниците кои не се членови на синдикатот, бидејќи тоа е во спротивност со општата забрана за дискриминација. Според в*ториот аргумент,* условувањето на примената на колективниот договор врз работниците кои не се членови на синдикатот-страна на колективниот договор со плаќање такса за пристапување, е надминување на границите на слободата на договарање која што е ограничена од императивните прописи уредени пред сé во работното законодавство. Според *третиот аргумент*, плаќањето на паричниот надоместок како „услов" за пристапување кон колективниот договор претставува повреда на слободата на синдикално здружување (изразена преку правото на нечленување во синдикат) и води кон воспоставување на синдикален монополизам. Види: В. Мръчков, К. Средкова, А. Василев, *Коментар на Кодекса на труда*, Сиби, 12 издание, 2016, 171.

3. Слободата на синдикалното здружување во македонскиот трудовоправен систем

Македонскиот Устав[42] ги гарантира општата слобода на здружување (како граѓанско и политичко право), а потоа и слободата на синдикално здружување (како економско, социјално и културно право).[43]

Понатамошното разработување на слободата на синдикалното здружување, организирање и колективно преговарање во Република Северна Македонија е предмет на уредување на **Законот за работните односи** (во понатамошниот текст: ЗРО)[44]. Клучна компонента во гаранцијата и имплементацијата на слободата на здружување на работниците и работодавачите е доброволноста на нивното членство. Во таа насока, ЗРО утврдува дека *работникот, односно работодавачот слободно одлучува за своето стапување и истапување од синдикатот, односно здружението на работодавачите*.[45] *Никој не смее да биде ставен во понеповолна положба поради членство или нечленство во синдикатот, односно здружението на работодавачите, односно учество или неучество во дејноста на синдикатот, односно здружението на работодавачите*.[46] Во светлото на овие уставни и законски одредби, треба да се бараат и првичните аргументи во однос на дилемата за воведување на задолжителен паричен надоместок за сите работници (кои не се членови на синдикат) и работодавачи (кои не се членови на здруженијата на работодавачи). Основна цел на уставното начело на слобода на здружување на работниците и работодавачите, како и на законските одредби со кои се разработува и доуредува ова начело е гаранцијата на (пред сé) **позитивните аспекти** на слободата на здружување, правото на организирање и колективно преговарање, кои треба да се интерпретираат во „најширока" смисла. Сепак, слободата на синдикално здружување во себе содржи и **негативни аспекти** кои се манифестираат преку правото да не се биде член на синдикат. Може да се заклучи дека „негативниот аспект" на слободата на здружување (т.е. нечленувањето на работниците во синдикат) опфаќа „негативна" димензија на вклучувањето на работниците во активностите на синдикатот и „негативна" димензија на финансирањето на таквите активности. Од толкувањето на Уставот на РМ и одредбите во Законот за работните односи, може да се заклучи

42 Устав на Република Македонија, Сл.весник на РМ, бр.52/91.

43 Во однос на слободата на синдикално здружување, Уставот на РМ утврдува дека заради остварување на своите економски и социјални права, граѓаните имаат право да основаат синдикати. Синдикатите може да основаат свои сојузи и да членуваат во меѓународни синдикални организации. Со закон може да се ограничат условите за остварување на правото на синдикално организирање во вооружените сили, полицијата и органите на управата (член 37).

44 Закон за работните односи, Сл.весник на РМ, бр.62/05.

45 ЗРО, член 185, став 1.

46 ЗРО, член 185, став 2.

дека во македонскиот трудовоправен систем постои изречна забрана за „принудување" на работниците и работодавачите да членуваат во синдикати и здруженија на работодавачи. Секој работник и работодавач има лично и индивидуално право, самостојно да одлучи дали ќе се зачлени во синдикат или здружение на работодавачи (т.е. во кој синдикат или здружение на работодавачи ќе се зачлени). Сепак, со идентична леснотија, не може да се утврди правилна интерпретација и во однос на втората димензија преку која се манифестира „негативниот" аспект на слободата на здружување. Аргументите „во прилог" на воведувањето на обврска за плаќање паричен надоместок (членарина) за користење на придобивките од склучениот колективен договор на работниците кои не се членови на синдикат или синдикатот-потписник на колективниот договор, можат да се „бранат" со истакнување на *потребата од воспоставување на „еднаква положба"* помеѓу работниците кои се членови на синдикатот-страна на колективниот договор и кои учествуваат во финансирање на неговите активности и несиндикализираните работници кои не сносат никаков паричен издаток за финансирање на активностите на синдикатот наменети за колективно преговарање и склучување на колективен договор. Според овие аргументи, „неедкавоста на положбата" помеѓу работниците кои плаќаат и работниците кои не плаќаат синдикална членарина треба да се бараат во тоа што првите (директно или индиректно) учествуваат во процесот на колективно преговарање, а вторите (ниту директно, ниту индиректно) не учествуваат во овој процес, а притоа во целост или во најголем дел ги уживаат придобивките кои произлегуваат од склучениот колективен договор. Од друга страна, аргументите „против" воведувањето на обврска за плаќање на паричен надоместок за користење на колективниот договор од страна на работниците кои не се членови на синдикатот-потписник на колективниот договор, имаат своевидна потпора во уставно-правниот поредок на Република Македонија, а пред сé, во самиот Закон за работните односи. Се наметнува дилемата дали воведувањето на ваква финансиска обврска спротивно на волјата на несиндикализираните работници, нема да значи и директна дискриминација на работниците која е забранета со закон. Во таа насока, ЗРО утврдува дека *работодавачот не смее барателот на вработување или работникот, да го става во нееднаква положба заради..... членување во синдикат..... или заради други лични околности*.[47]

4. Персонален опсег на примена на колективните договори во македонскиот трудовоправен систем

Прашањето за персоналниот опсег на колективните договори во Северна Македонија е прашање кое предизвикува дилеми, како од аспект на

47 За ова види: ЗРО, член 6, став 1.

неговото правно уредување и интерпретација, така и од аспект на неговата практична примена. Законот за работните односи воспоставува комбиниран систем на персонална примена на колективните договори кој зависи од нивото на колективно договарање, односно од видот на склучениот колективен договор. Во таа насока, **Општите колективни договори** се применуваат непосредно и се задолжителни за сите работодавачи и вработени во приватниот, односно јавниот сектор (во зависност од секторот за кој е склучен општиот колективен договор)[48], а **Поединечните колективни договори** ги обврзуваат – важат врз сите работници кај работодавачот, вклучувајќи ги и работниците кои не се членови на синдикат или на синдикатот – потписник на колективниот договор.[49]

Додека правното дејство на Општите и Поединечните колективни договори е „erga omnes", Законот за работните односи, определува ограничен персонален опсег (примена) на **Посебните колективни договори**. Законските одредби со кои се уредува персоналниот опсег на Посебните колективни договори, предизвикуваат дилеми како од **номотехничка и терминолошка**, така и од **суштинска природа**. Персоналниот опсег (примената) на колективните договори, се уредува во два посебни члена од Законот (примена и важност на колективните договори[50] и лица кои ги обврзува колективниот договор[51]) помеѓу кои и покрај тоа што не постои суштествена разлика, евидентно е непотребното повторување на правните правила содржани во нив. Така, додека во членот 205, став 3, Законот предвидува дека *посебните колективни договори се применуваат непосредно и се задолжителни за работодавачите кои се членови на здружението на работодавачи потписник на колективниот договор или кои дополнително му пристапиле на здружението*, во членот 208, став (1) и став (2), предвидува дека *колективниот договор* (се мисли на посебниот) *ги обврзува сите лица кои го склучиле, кои во времето на склучувањето биле или дополнително станале членови на здруженијата кои го склучиле, кои му пристапиле и кои дополнително станале членови на здруженија кои пристапиле на колективниот договор*. Вака определниот персонален опсег, ја наметнува дилемата **дали постои разлика помеѓу поимите „страна" и „лице"**, бидејќи „страна" на посебен колективен договор може да биде само синдикат и здружение на работодавачи – основани на нивото за кое е склучен колективниот договор, додека „лице", односно субјект врз кој се применува посебниот колективен договор може да биде само работник (доколку е член на синдикат кој го склучил или кој пристапил кон склучен колективен договор) и работодавач (доколку е член на здружение на работодавачи кое

48 За ова види: ЗРО, чл.205, став 1 и став 2.
49 За ова види: ЗРО, чл.208, став 3.
50 За ова види: ЗРО, чл.205, став 3.
51 За ова види: ЗРО, чл. 208, став (1) и став (2).

го склучило или кое пристапило кон склучен колективен договор) како „индивидуални страни на работен однос". Постоечките одредби отвораат и други дополнителни дилеми, за кои, не постои соодветен и унифициран одговор во практиката, како на пример: **прво**, *дали при определувањето на правото на „пристапување" кон склучениот колективен договор, законодавецот го имал предвид пристапувањето на колективен субјект кој може да биде „страна" на посебен колективен договор (синдикат или здружение на работодавачи) или индивидуален субјект кој може да биде „страна" на договор за вработување (работодавач кој не е член на здружение на работодавачи и/или несиндикализиран работник), или пак и едниот и другиот начин на пристапување* и **второ**, *дали посебниот колективен договор кој обврзува одреден работодавач ќе се применува и врз несиндикализираните работници (нечленовите) вработени кај тој работодавач?* Обидот да се даде одговор на претходните дилеми е комплексен.

Во однос на дилемата поврзана со **разграничувањето на поимите „страна"** (која е обврзана од колективниот договор) **и „лице"** (врз кое се применува колективниот договор), се чини дека законодавецот, од една страна го имал предвид поимот „страни" кои го склучиле колективниот договор и кои се обврзани од колективниот договор (пред се, во „облигациониот дел" кој ја сочинува неговата содржина[52]), а од друга страна поимот „лица" (работник и работодавач) врз кои се применува колективниот договор (пред се, во нормативниот дел од неговата содржина[53]). Во однос на **дилемата во**

52 „Облигациониот дел" на колективните договори во Северна Македонија, вообичаено се состои од обврските и правата кои ги обврзуваат и се применуваат помеѓу самите договорни страни (на пример: *условите и постапката за изменување и дополнување на колективниот договор; постапката за мирно решавање на колективните работни спорови; следењето на примената и толкувањето на колективниот договор; откажувањето на колективниот договор* и сл). Колективните договори во Северна Македонија, вообичаено содржат и одредби со кои се уредуваат прашањата во врска со *условите за работа на синдикатот, условите за работа и посебната заштита на синдикалниот претставник и информирањето и консултирањето на работниците со посредство на нивните претставници*. Согласно преовладувачките мислења во домашната теорија, овие одредби од колективните договори се сметаат за одредби од „облигациона природа". Види: Г. Старова, *Трудово право*, Скопје: Просветно дело, 68. Сепак, со оглед на тоа што, тие, индиректно создаваат и нормативен ефект врз условите за работа и вработување на работниците опфатени со колективниот договор, вреди да се истакнат и пристапите во компаративното трудово право, кои ваквиот вид одредби ги сметаат како посебни, т.н. „нормативни одредби" од колективна природа. Види: C. Engels, L.Salas, *Collective Bargaining in Belgium: Collective Bargaining in Europe*, Collecion Informes y Estudios, Num.70, 2005.

53 „Нормативниот дел" на колективните договори во Северна Македонија, ги опфаќа прашањата кои припаѓаат во сите суштествени фази од постоењето на работниот однос (склучувањето, содржината и престанокот). Со нив, вообичаено се уредуваат условите за работа (на пример: платите, вклучувајќи ги нивната структура и состав; работното време; одморите и отсуствата и сл.) и условите во вработувањето (на пример: *забраната на дискриминација; посебните услови за засновање работен однос; посебните случаи на едностранo распоредување на работниците од страна на работодавачот; одредени аспекти на пробната работа и приправничкиот стаж; стручно оспособување и образование на работниците; случаите на отказ на договорот за вработување со кои се доуредуваат основаните причини за отказ*

врска со „пристапувањето” кон склучениот Посебен колективен договор, се чини дека законодавецот, првенствено го имал предвид пристапувањето на „колективните субјекти” кои можат да бидат „страна” на Посебниот колективен договор. Ваквиот став произлегува и од толкувањето на посебниот член на ЗРО со кој се уредува можноста за дополнително пристапување кон склучен (посебен) колективен договор *на лица кои можат да бидат „страна” на колективен договор* (се мисли на синдикат или здружение на работодавачи - основани на нивото на кое е склучен колективниот договор), со доставување на изјава за пристапување до страната-потписник на колективниот договор и до страната која дополнително пристапила кон склучениот колективен договор.[54] Индивидуалното пристапување на работодавач кој не е член на здружение на работодавачи – потписник на колективниот договор или кое дополнително пристапило кон склучениот колективен договор е можно само со зачленување на работодавачот во претходно наведените здруженија на работодавачи, но не и со „директно” пристапување кон склучениот Посебен колективен договор. При тоа, работното законодавство не го условува пристапувањето кон склучениот колективен договор со исполнување на дополнителни материјални услови или обврски (одреден праг на репрезентативност, уплаќање на одреден надоместок за пристапување и сл.) кои треба да ги исполнува страната која ја поднела изјавата за пристапување, ниту пак, упатува кон уредување на таквите услови или обврски со колективен договор. Во практиката, прашањето поврзано со персоналниот опсег и можноста за пристапување кон склучениот посебен колективен договор, страните на колективното договарање го уредуваат на различни начини. Одредени колективни договори предвидуваат дека нивните одредби се применуваат врз сите работници и работодавачи од соодветната гранка, односно оддел за кои е склучен колективниот договор.[55] Се чини дека со ваквиот персонален опсег, овие колективни договори ја дерогираат правната рамка со која се уредува примената на посебните колективни договори согласно Законот за работните односи, бидејќи без соодветен законски основ, предвидуваат „erga omnes” правно дејство на колективниот договор склучен на ниво на гранка, односно оддел. Други колективни договори ја утврдуваат можноста за дополнително пристапување кон колективниот договор на работодавачи кои не се членки на здружението на работодавачи-потписник на колективниот договор, преку пристапување кон здружението, без да предвидат било каква постапка

предвидени со закон, како и условите и постапката за откажување на договорот за вработување и сл). Види: А. Ристовски, *Анализа за колективно договарање во Северна Македонија*, Меѓународна Организација на Трудот, 2022, 14.

54 За ова види: ЗРО, чл.233.

55 За ова види: КД за енергетиката, чл.3; КД за комуналните дејности, чл.3; КД за угостителството, чл.3; КД за здравствената дејност, чл.4 и др.

или услови за таквото пристапување.[56] Трети колективни договори пак, ја утврдуваат можноста за дополнително пристапување од страна на синдикати кои не се потписници на колективниот договор, врз основа на претходно писмено известување и добиена согласност за пристапување од страна на потписниците на колективниот договор.[57] Колективните договори од оваа група, не ги прецизираат условите за давање согласност за пристапување кон колективниот договор. Оттука, се наметнува дилемата за основаноста и оправданоста на пристапот заземен во овие колективни договори и неограниченият праг на дискреција и арбитрерност кои го стекнуваат нивните страни при уредувањето на персоналниот опсег на примена.

Во однос на **дилемата во врска со примената на Посебните колективни договори врз несиндикализираните работници**, ниту законските прописи, ниту пак самите колективни договори нудат соодветна разрешница за нивната примена врз нечленовите вработени кај работодавачот врз кого се применува посебниот колективен договор. Обид за разрешување на дилемата прави македонскиот Уставен Суд, кој постапувајќи по иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на одредбите за персоналниот опсег на примена на неколку посебни колективни договори од јавниот сектор, наведува дека *утврдените права и обврски во гранковите колективни договори ги опфаќаат и се однесуваат на членовите на синдикатите-потписници.*[58] Се чини дека ваквото, рестриктивно и

56 За ова види: КД за текстилна индустрија, чл.2 и КД за кожарската и чевларската индустрија, чл.2.

57 За ова види: КД за основното образование, чл.1, став 3; КД за средното образование, чл.1, став 3; КД за високото образование, чл.3.

58 Уставниот Суд се соочи со предизвикот да постапува по иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на одредбите во неколку посебни колективни договори (член 3, став 2 од Колективниот договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитание на децата и во дејноста одмор и рекреација на децата; член 3 и член 99 од Колективниот договор за основното образование во Република Македонија и член 3 од Колективниот договор за средното образование во Република Македонија). Начелно, подносителите на иницијативата (група работници членови на Независниот синдикат за образование и наука – синдикат кој не е потписник на горенаведените посебни колективни договори), ги оспорија споменатите колективни договори токму во делот на нивниот персонален опсег на примена. Тие наведуваат дека колективните договори се однесуваат само на работниците кои се членови на синдикатот-потписник (Самостојниот синдикат за образование, наука и култура – СОНК), но не и на работниците кои се членови на друг синдикат, или пак не се членови на ниту еден синдикат. Согласно подносителите на иницијативата, тоа во пракса би значело дека доколку работниците сакаат да ги остварат правата предвидени во колективен договор, *би биле присилени* да се зачленат во синдикатот-потписник. Конечно, сето тоа би водело кон различен третман помеѓу работниците во зависност од нивното членство или нечленување во репрезентативниот синдикат, т.е. нивна дискриминација. Во своето површно образложение, Уставниот Суд, само го реафирмира рестриктивното толкување на законските одредби за персоналниот опсег на посебните колективни договори, наведувајќи дека утврдените права и обврски во гранковите колективни договори ги опфаќаат и се однесуваат на членовите на синдикатите-потписници. *Argumentum a contrario*, посебните колективни договори не ги опфаќаат и не се однесуваат на работниците кои се членови на друг синдикат или не се членови на ниту еден синдикат. Судот ги одби и наводите за постоење на различен третман помеѓу работниците кои се членови и работниците кои не се членови на синдикат, при тоа, давајќи нејасна и неубедлива аргументација дека работниците кои се членови на гранковиот синдикат не се во иста или слична положба со работниците кои не се членови на

необразложено толкување на персоналниот опсег на примена на посебните колективни договори од страна на Уставниот Суд на РСМ е различно, па дури и спротивно со толкувањето на редовните судови во одлучувањето во постапките по индивидуалните работни спорови, како и со постапувањето на работодавачите-обврзани со посебниот колективен договор, кои вообичаено го применуваат неговиот „нормативен дел" и врз работниците кои не се членови на синдикат[59]. Друго проблематично и спорно прашање поврзано со персоналниот опсег на примена на Посебните колективни договори е прашањето – *дали со нив, можат да се предвидат поповолни права и подобри работни услови, но само за членовите на синдикатот-потписник на таквиот колективен договор*? Во изминатиот период, ова прашање беше адресирано во контекст на примената на Колективниот договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитание на децата од предучилишна возраст и во дејноста одмор и рекреација на децата, чии потписници се Самостојниот синдикат за образование, наука и култура – СОНК и Министерството за труд и социјална политика на Република Северна Македонија[60]. Поконкретно, како проблематично и спорно се наметна прашањето за допуштеноста на одредбите во колективниот договор со кои се уредуваат поповолни права за членовите на синдикатот-потписник на колективниот договор, и тоа на: отсуство од работа во случај на лична, неодложна потреба; отсуство од работа со надоместок на плата; отсуство од работа без надоместок на плата; регрес на годишен одмор, јубилејна награда и надоместок за вонредно ангажирање и придонес во предучилишното воспитание и образование. Споменатите одредби од колективниот договор беа предмет на поднесување иницијатива за оценување на нивната уставност и законитост во постапка пред Уставниот Суд на РСМ. Во Решението со кое ја одбива иницијативата, Уставниот Суд, *inter alia*, наведува дека „*оспорените одредби од предметниот колективен договор не се на штета на интересите на работниците кои не се членови на синдикатот*", и дека со нив „*на останатите работници не им се одземени, ниту ограничени права од работен однос утврдени со Уставот, закон и колективен договор*". Сумарно, Судот оцени дека во „*конкретниот случај не може да стане збор за повреда на правата од синдикално организирање и дискриминација, од причини што работниците кои се членови на синдикат имаат одредени права наспрема работниците кои не се членови на тој синдикат и оттука истите не се во иста или слична положба*"[61]. Неприфаќајќи ја иницијативата за оценување на уставноста и законитоста на спорните одредби, Судот пропушта корисна можност за продлабочена

тој синдикат. Види: Одлука на Уставниот Суд на РМ, У.бр.74/2018 од 21.11.2018, Скопје.

59 Види: А. Ристовски, op.cit., 38.

60 Види: Службен весник наРепублика Северна Македонија, бр.220/2022

61 Види: Решение на Уставниот Суд на РСМ, У.бр.107/2022 од 25/01/2023.

и суштинска анализа на правната ситуација која и понатаму продолжува да биде проблематична. Освен површното образложение со скромните аргументи во прилог на легитимирањето на можноста за воспоставување поповолни права односно работни услови исклучиво за членовите на синдикатот-потписник на гранковиот колективен договор, Судот воопшто не ги адресира следните дилеми: *ако гранковите колективни договори се применуваат inter partes (како што е наведено во образложението од Решението на Уставниот Суд), обврзувајќи ги само синдикализираните работници, тогаш зошто со предметниот колективен договор, воопшто се опфатени и несиндикализираните работници, па макар и со помалку поволни права во споредба со правата на работниците-членови на синдикатот? Дали за права предвидени и уредени со закон (како на пример, правото на отсуство од работа со или без надоместок на плата, правото на јубилејна награда и сл.) кои важат врз сите (erga omnes), или за права кои се понепосредно поврзани со самиот статус „работник" отколку со статусот „член на синдикат" (како на пример, правото на надоместок за вонредно ангажирање и придонес во предучилишното воспитание и образование), треба да се предвидуваат привилегии и поповолен третман по основ членство во синдикат и кој е законскиот правен основ за тоа? По кои критериуми Уставниот Суд врши разграничување на правата кои се подобни за поповолен третман по основ на членство во синдикат и дали таков третман може да се договори за сите права предвидени со закон (на пример, дали работниците можат да имаат различен третман во поглед на права по основ на заштита на безбедност и здравје при работа, или да имаат различна основна плата за исто работно место под исти услови)? Ако ексклузивната надлежност за колективно договарање на ниво на гранка, односно оддел, произлегува од статусот на репрезентативноста на синдикатот на ниво на соодветната гранка, односно оддел што понатаму води кон можноста за постоење на само еден колективен договор за конкретната гранка, односно оддел, која е оправданоста, репрезентативниот синдикат да договара одредени привилегирани права само за своите членови, а не и за останатите работници?* Начелно, истото прашање за допуштеноста на предвидувањето различен квалитет и квантитет на права во зависност од членството или нечленувањето во синдикатот-потписник на споменатиот Колективен договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитание на децата од предучилишна возраст и во дејноста одмор и рекреација на децата, но специфицирано во делот на остварувањето на правото на јубилејна награда, го разгледува и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација на РСМ. Сепак, наодите и интерпретативниот пристап на Комисијата се сосема спротивни од оние на македонскиот Уставен Суд. Во мислењето по

претставката за заштита од дискриминација поради исплаќање различен износ на јубилејни награди (двојно повисок за членови наспроти вработени кои не се членови на синдикатот-поптисник на колективниот договор), Комисијата пронаоѓа директна дискриминација врз работниците кои не се членови на синдикатот врз основа на нечленување во синдикална организација, поткрепена со причинско-последователна врска помеѓу нечленувањето во синдикатот и настанатата штета, односно нееднаквото исплаќање на износот на јубилејната награда во однос на вработените кои се членови на синдикатот[62]. Ниту аргументите од образложението во ова мислење не се без недостатоци. Комисијата, погрешно утврдува дека одредбата (чл.100) од Колективниот договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитание на децата од предучилишна возраст и во дејноста одмор и рекреација на децата, со која се утврдува повисока јубилејна награда за членовите на синдикатот е спротивна на одредбата од ЗРО со која се предвидува дека со колективен договор не може да се определат помали и понеповолни права од правата утврдени со закон, кои ако се определени се сметаат за ништовни. Всушност, спорната одредба (чл.100) од колективниот договор воопшто и не се однесува на работниците кои не се членови на синдикатот. Врз нив продолжуваат да се применуваат „помалку поволните" во споредба со гранковиот колективен договор, но „повеќе поволните" во споредба со ЗРО одредби од Општиот колективен договор за јавниот сектор. Оттука, спорната одредба не предвидува помали или понеповолни права, како што е наведено во мислењето на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, туку поголеми и поповолни права за една категорија работници, а тоа се членовите на синдикатот.

62 Види: Мислење на КСЗД, бр.08-70/1 од 13.01.2025

Заклучок

Клаузулите за сигурност на синдикатите имаат функција на зајакнување на синдикатите, ја подобруваат нивната положба во однос на работодавачите и имаат за цел зголемување на правата и поволностите на работниците во процесот на колективно преговарање. Сепак, клаузулите за сигурност на синдикатите често пати се наоѓаат во судир со индивидуалното право на работниците да изберат дали сакаат или не сакаат да се здружат во синдикат. Оттука, тие или се третираат како забранети или пак, воопшто не се регулирани во националните трудовоправни системи. Клаузулите за задолжително плаќање одреден паричен надоместок за користење на поволностите од склучениот колективен договор од страна на работниците кои не се членови на синдикат или на синдикатот-потписник на колективниот договор (т.н. *клаузули на агенциски дуќан*) се помалку спорни од клаузулите за задолжително членство во синдикат (т.н. *клаузули на синдикален дуќан*). Се смета дека „помала штета" врз индивидуалните слободи и права може да се нанесе со „обврзување" на несиндикализираните работници да учествуваат во сносење на трошоците за колективно преговарање бидејќи ги користат придобивките од склучениот колективен договор, за сметка на „принудувањето" на работниците да бидат или дополнително станат членови на синдикатот-потписник на колективниот договор. Во секој случај, клаузулите на агенциски дуќан не смеат да бидат наметнати со закон.

Поаѓајќи од правниот режим за уредување на слободата на здружување на работниците и работодавачите во македонскиот трудовоправен систем, односно од соодветните одредби во Уставот на Република Северна Македонија и Законот за работните односи, може да се заклучи дека „клаузулите за задолжително членство во синдикат" треба да се сметаат за забранети. Уставот на РСМ и ЗРО ги изедначуваат „позитивниот" и „негативниот" аспект на слободата на здружување (т.е. правото на членување и правото на нечленување во синдикат и/или здружение на работодавачи) и оттука работниците и/или работодавачите не смеат да бидат принудени да основаат или да се зачленат во синдикат односно здружение на работодавачи.

Во законодавството, а последователно и практиката, повеќе проблеми и дилеми создава персоналниот опсег, т.е. лицата врз кои се применуваат посебните (гранковите) колективни договори. Во таа насока, предлагаме неколку можни решенија што можат да бидат земени предвид при идни измени и дополнувања на Законот за работните односи:

1. Персоналниот опсег на примена на посебниот колективен договор да зависи исклучиво од обврзаноста на работодавачот со таквиот колективен договор, а правата уредени со него (првенствено во нормативниот дел од неговата содржина) да се применуваат врз сите работници кај работодавачот

независно од членството или нечленувањето во синдикат. Ваквото решение би можело да се спроведе преку отстранување на ставовите 1 и 2 од членот 208 од ЗРО, а задржување на ставот 3 од членот 205 од ЗРО, при што, обврзаноста на работодавачот за примена на посебниот колективен договор ќе произлегува од неговото членство во здружението на работодавачи-потписник (страна) на посебниот колективен договор или кое дополнително пристапило кон склучениот колективен договор.

2. Персоналниот опсег на примена на посебниот колективен договор, помеѓу останатото, да биде поблиску уреден со подетални правила во ЗРО за пристапување кон него. Ваквото решение би можело да се спроведе преку: оставање во паралелна примена, т.е. задржување како на ставот 3 од членот 205, така и на ставовите 1 и 2 од членот 208 од ЗРО; измени во одредбата со која се уредува пристапувањето кон склучен (посебен) колективен договор (членот 233 од ЗРО), во насока на овозможување пристапување кон колективниот договор како на колективни субјекти (кои можат да бидат страна на колективен договор, т.е. синдикати односно здруженија на работодавачи организирани на соодветното ниво за кое е склучен посебниот колективен договор), така и на индивидуални субјекти (т.е. несиндикализирани работници, кои не се членови ниту на синдикатот-потписник, ниту пак на синдикатот кој дополнително пристапил кон склучениот колективен договор), по пат на изјава за пристапување; поблиското уредување на начинот (формалните правила) и условите (материјалните правила) под кои подлежи поднесувањето на изјавата за пристапување да бидат препуштени на автономно уредување од страна на потписниците на колективниот договор и да се предмет на регулирање на склучениот колективен договр, при што, самото пристапување да не смее да биде условувано со постапки, дејствија или активности што би значеле дискриминација или би ги ставиле работниците во нееднаква положба врз основа на нивното членство или нечленување во синдикат.

3. Персоналниот опсег на примена на посебниот колективен договор да зависи исклучиво од обврзаноста на работодавачот со колективниот договор (првиот предлог) или од подетално уредените правила за пристапување (вториот предлог), со можност, уредувањето на одредени права кои не се предвидени со закон, да важат или да бидат поповолно уредени за членовите на синдикатот-потписник или кој дополнително пристапил кон склучениот колективен договор[63].

63 Предлогот делумно е инспириран од пристапот заземен во трудовоправниот систем на Република Словенија. Согласно членот 224 (уредување на правата и обврските на членовите на договорните страни во колективните договори) од преодните и завршните одредби на Законот за работните односи на Република Словенија (Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS), „*до уредување со Законот за колективните*

Конечно, важно е да се спомене и дека со исклучок на правилата за „erga omnes" примена на општите и поединечните колективни договори, постоечкото македонско работно законодавство не ја предвидува можноста од проширување на персоналниот опсег на посебните колективни договори. Со други зборови, во Северна Македонија сеуште не постои правен механизам за проширување на примената на колективните договори и врз работодавачи кои не се членки на здруженија-потписници на посебни колективни договори, ниту пак, дополнително пристапиле кон таквите здруженија. Социјалните партнери се согласни дека новиот Закон, треба да предвидува механизам на проширување на примената на посебните колективни договори, но сеуште не се усогласени условите и постапката во кои ќе се врши таквото проширување (минималниот број/процент на вработени во гранката, односно одделот кои треба да бидат опфатени со постоечкиот посебен колективен договор, критериумот – постоење или непостоење јавен интерес за проширување и сл.)

договори (Сл. весник на РС, бр. 43/06) во колективниот договор на ниво на дејност може да се договорат права и обврски кои не се веќе уредени со закон, само за членовите на договорните страни". Врз основа на оваа одредба, одредени гранкови колективни договори во Словенија, предвиделе одредени права кои ќе се применуваат само врз членовите на синдикатот-потписник на колективниот договор. Такво е на пример правото на поголема јубилејна награда од 20% за членовите на репрезентативниот синдикат-потписник на колективниот договор (КД за нестопански дејности, КД за здравство и социјална заштита, КД за образование). На пример, ако јубилејната награда за работник кој не е член на синдикатот а има 40 години работен стаж изнесува 605 ЕУР, за работник кој е член на синдикатот изнесува 726 ЕУР. Друго такво право е на пример, правото на поголем надоместок за солидарна помош од 20% кој се исплаќа за елементарни непогоди (КД за нестопански дејности). Ваквите зголемени права беа предмет на оценување од страна на редовните судови во Словенија, како прашања во контекст на работен спор, при што, пониските судови оцениле дека разликата во исплаќањето на солидарна помош наменета само за членовите на репрезентативниот синдикат е недопуштена, но спротивно толкување имал Врховниот суд на Република Словенија. Во конечната одлука од 10.09.2019, Врховниот Суд навел дека пониските судови погрешно го примениле материјалното право при оценувањето на допуштеноста на исплаќањето повисока солидарна помош регулирана со чл.6 од Анексот на КД за нестопанските дејности, бидејќи не ја земале предвид одредбата од чл.224 од ЗРО која е правна основа за исплаќање повисок надоместок за солидарна помош на членовите на репрезентативниот синдикат (види: Одлука на Врховниот Суд на Република Словенија, VSRS Sodba VIII Ips 50/2019). Дополнителна поткрепа за полноважноста на зголемените материјални права на работниците-членови на синдикатот потписник на споменатите колективни договори, дава и Уставниот Суд на Република Словенија, кој постапувал по иницијатива за оценување на уставноста и законитоста на чл.224 од ЗРО. Уставниот суд ја одбил иницијативата за оцена на уставноста и законитоста на чл.224, поради тоа што предлагачот не покажал непосреден правен интерес што е неопходен предуслов за прифаќање на иницијатива за оцена на уставност и законитост (види: Одлука на Уставниот Суд на Република Словенија U-I-174/13-25; U-I-54/14-27; U-I-200/14-24 од 10.03.2016).

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Cihon, P, J, Castagnera, J, O., (2011), *Employment and Labor Law – Seventh Edition*, South-Western Cengage Learning
2. Cordova, E. Ozaki, M., (1980), *Union security arrangements: an international overview*, International Labour Review, Vol.119, No.1
3. Dudra, M., (1959), The Swiss System of Union Security, Labor Law Journal, March
4. Engels, C, L.Salas, L., (2005), *Collective Bargaining in Belgium: Collective Bargaining in Europe*, Collection Informes y Estudios, Num.70
5. Gotovac, V., (2005), *Ukidanje Instituta Doprinosa Solidarnosti – posljedica utvrđenja postojanja negativnog aspekta slobode udruživanja u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske*, Radni i službenički odnosi, Zagreb
6. International Labour Office., (1996), *Freedom of Association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, Fourth (revised) edition
7. Kalamatiev, T, Ristovski, A., (2017), *Union Security Clauses versus Freedom of Trade Union Association*, Globalisation and Law, Faculty of Law, University of Niš
8. Каламатиев, Т, Ристовски, А., (2020), *Такси за присъединяване и персонален обхват на прилагането на колективните трудови договори – позицията на МОТ и правни предизвикателства пред македонското трудово право*, (Е.Мингов, И.Илиева, К.Средкова), Международната организация на труда и българия – 100 години и занапред, Българска асоциация по трудово право и обществено осигуряване, Софија
9. Lockton, J.D., (2003), *Employment Law – Fourth Edition*, Palgrave Macmillan
10. Мръчков, В, Средкова, К, Василев, А., (2016), *Коментар на Кодекса на труда*, Сиби, 12 издание
11. Ристовски, А., (2022), *Анализа за колективно договарање во Северна Македонија*, Меѓународна Организација на Трудот
12. Sargeant, M, Lewis, D., (2010), *Employment Law – Fifth Edition*, Pearson Education Limited
13. Servais, J. M., (2017), *International Labour Law*, Wolters Kluwer
14. Старова, Г., (2009), *Трудово право*, Скопје: Просветно дело

15. Swiatkowski, A, M., (2016), *Council of Europe – Labour Human Rights and Social Policy Standards*, Wolters Kluwer
16. Šunderič, B,M., (2001), *Pravo Međunarodne Organizacije Rada*, Beograd

Правни извори и судска практика:

1. Комитет за Слобода на Здружување на Меѓународната Организација на Трудот (МОТ):

- Случај бр.1385, para.551. 259th Report
- Случај бр. 1683, para.338. 287th Report
- Случај бр. 1612, para.27. 290th Report
- 2006 Digest, para. 368

2. Организација на Обединетите Нации (ООН):

- Универзалната Декларација за Правата на Човекот на ООН
- Меѓународен Пакт за Граѓански и Политички Права на ООН
- Меѓународен Пакт за Економски, Социјални и Културни Права на ООН

3. Совет на Европа и Комитет за Социјални Права на Советот на Европа:

- Европска Конвенција за Правата на Човекот на Советот на Европа
- Европска Социјална Повелба на Советот на Европа
- Жалба бр.12/2002, Confederation of Swedish Enterprise v. Sweden, Decision on the merits of 15 May 2003, §2
- Заклучоци XIX-3 (2010), Iceland.

4. Северна Македонија:

- Устав на Република Македонија, (Сл.весник на РМ, бр.52/91)
- Закон за работните односи, (Сл.весник на РМ, бр.62/05)
- Колективен договор за енергетиката, (Службен весник на РМ бр. 47/2016)
- Колективен договор за комуналните дејности, (Службен весник на РМ 107/2006)
- Колективен договор за угостителството, (Службен весник на РМ 2/2008)
- Колективен договор за здравствената дејност, (Службен весник бр. 60/2006, 156/2007, 17/2009, 88/2009, 60/2010, 33/2011, 5/2013, 172/2014, 118/2015, 3/2016, 75/2016, 137/2016, 80/2018, 31/2019,

32/2019, 196/2019, 219/2019, 1/2020, 22/2020, 32/2020, 174/2021)

- Колективен договор за текстилната индустрија, (Службен весник на РМ бр. 220/2015)
- Колективен договор за кожарската и чевларската индустрија, (Службен весник на РМ бр. 220/2015)
- Колективен договор за основното образование, (Службен весник на РМ 24/2009, 28/2010, 39/2010)
- Колективен договор за средното образование, (Службен весник на РМ бр. 24/2009, 28/2010, 39/2010)
- Колективен договор за високото образование, (Службен весник бр. 102/2021)
- Колективниот договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитание на децата и во дејноста одмор и рекреација на децата, (Службен весник на Република Северна Македонија, бр.220/2022)
- Одлука на Уставниот Суд на РМ, У.бр.74/2018
- Решение на Уставниот Суд на РСМ, У.бр.107/2022
- Мислење на Комисијата за Спречување и Заштита од Дискриминација на РСМ, бр.08-70/1

Останати прописи и случаи:

1. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPDVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22, 54/22 – ZUPŠ-1, 114/23 in 136/23 – ZIUZDS
2. Одлука на Врховниот Суд на Република Словенија, VSRS Sodba VIII Ips 50/2019
3. Одлука на Уставниот Суд на Република Словенија, U-I-174/13-25; U-I-54/14-27; U-I-200/14-24 од 10.03.2016
4. Одлука на Уставниот Суд на Република Хрватска, бр. U-I-2766/2003, U-I-469/2004, U-I-1607/2004, U-I-2206/2004, U-I-4513/2004 i U-I-4768/2004 од 24 мај, 2005
5. Случај *„Mueller und Landesverband Freier Schweizer Arbeiter v. Zuercher Autogewerbeverband und Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband*", BGE, Vol. 75 (1949), Pt. II, pp. 305.

Todor Kalamatiev, PhD,*
Full Professor (retired), University 'Ss. Cyril and Methodius' in Skopje, Iustinianus Primus Faculty of Law - Skopje
Aleksandar Ristovski, PhD,**
Full Professor, University 'Ss. Cyril and Methodius' in Skopje, Iustinianus Primus Faculty of Law - Skopje

COLLECTIVE AGREEMENTS AND DILEMMAS REGARDING THEIR PERSONAL SCOPE OF APPLICATION IN THE MACEDONIAN LABOUR LAW SYSTEM: PERMISSIBLE UNION SECURITY OR PROHIBITED DISCRIMINATION BASED ON NON-MEMBERSHIP IN A TRADE UNION?

Abstract

The question of the personal scope of collective agreements in North Macedonia - particularly concerning the parties and individuals bound by collective agreements concluded at the branch, that is section level (so-called special collective agreements) – represents a contentious issue that raises numerous dilemmas within the Macedonian labour law system. The ambiguous provisions in the existing labour legislation and their practical application raises complex interpretive problems related to: 1) the procedures and conditions for acceding to an already concluded special collective agreement, 2) the application of such collective agreements to workers depending on their membership (or non-membership) in the trade union that concluded or subsequently acceded to the agreement and 3) the permissibility (or prohibition) of selectively applying certain rights, benefits, or obligations arising from the collective agreement based on union membership status. This paper examines these issues through the theoretical debate on union security clauses and their admissibility in light of international labour standards and Council of Europe human rights instruments. Simultaneously, it provides a critical analysis of their interpretation by the Constitutional Court of North Macedonia, assessing whether preferential treatment for union members constitutes lawful trade union protection or unlawful discrimination against non-unionized workers.

Keywords: *personal scope of collective agreements, trade union security clauses.*

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

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 02

Krassimira Sredkova , PhD,*
Full Professor at Sofia University "St. Kliment Ohridski" (Bulgaria)
Bulgarian Association of Labour Law and Social Security

УДК: Krassimira Sredkova
349.22:331.105.6(497.2)
1.01 Изворна научна статија

CHANGES IN THE WORKING LIFE AND SOCIAL DIALOGUE IN BULGARIA

Abstract

At the present stage of socio-economic and social development of society, the involvement of all participants in a process, such as the labour one, is a prerequisite for job satisfaction, for better labour results. And work is our everyday life. That is why the general processes of democratisation of society are increasingly present in it. For that reason also the labour legislation regulates various forms of active presence in the solution of general labour issues by all interested parties.

Keywords*: working life, social dialogue, labour legislation*

* E-mail: sredkova@admin.uni-sofia.bg

1. Concept of social dialogue

Social dialogue is a fundamental principle of any democratic society. Taking into account the interests of the broadest range of citizens and legal entities in shaping and implementing national policy is among the most important guarantees of its success. This is particularly important in periods of transition, such as the one in which our country has been living for almost 40 years now.

The idea of social dialogue was enshrined first in **Article 3 of the ILO Constitution**. It provides that the supreme organ of the organisation, the General Conference, is composed of representatives of States, employers and workpeople. The other organs are structured in the same way. This allows for reconciliation of interests when establishing the international labour standards and in the other activities of ILO. From the ILO, the idea of social dialogue was further adopted in national legislations, where it was particularly developed after the end of the Second World War.

As is already known, one of the basic principles on which modern Bulgarian labour law is built is the principle of social dialogue.[1] It is explicitly enshrined in **Article 2 of the Labour Code** (LC). According to this principle, relations between employees and employers, and in some cases the State, must develop in a spirit of cooperation, mutual concessions and mutual respect for the interests of each one of the parties. This principle is a manifestation of the idea of civil society in employment relationships. At the present stage of socio-economic and social development, the involvement of all participants in a process such as the labour one is a prerequisite for job satisfaction, for better labour results. And work is our everyday life. That is why the general processes of democratisation of society are increasingly present in it. For that reason also the labour legislation regulates various forms of active presence in the solution of general labour issues by all interested parties. In this way is achieved a reconciliation of conflicting interests that are conditional upon each other.

2. Development of the idea of social dialogue in Bulgaria

Social dialogue in its modern forms in Bulgaria has its historical roots. Its initial forms are to be found in certain control bodies and bodies for settlement of labour disputes, known to our labour legislation even before the Second World

1 See **Мръчков, В.** (1997). Социалният диалог и трудовото право в България. – In: ***Социалният диалог и трудовото право в Белгия, Германия, Испания, България.*** София, 1997, PHARE, 131—161; Трудово право. 10. изд. (2017). София, Сиби, 73—74; In: ***Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев, Ем. Мингов.*** Коментар на Кодекса на труда. 13. изд. (2021). София. Сиби, 2021, 28--32; **Средкова, Кр.** Трудово право. Обща част. (2010) София: Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 136—138; Трудово право. Специална част. Дял II. Колективно трудово право. (2019) София, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 46-49.

War, such as the Supreme Labour Council.[2] However, its modern development began after the political changes of November 1989.

The first step in this direction was taken on 15 March 1990, when a **General Agreement** was concluded **between the Government, the CITUB and the National Union of Business Managers,** establishing ***a National Commission for the Reconciliation of Interests***. It was followed by a number of similar agreements in 1990 and 1991, which laid the foundations for the establishment of a permanent legal framework for social dialogue in the Labour Code.

The December 1992 **amendments and supplements to the Labour Code** explicitly elevated social dialogue to a fundamental principle of labour law and established the legal framework for tripartite cooperation as a form of social dialogue. This framework has been developed and refined by the subsequent amendments and supplements to the Labour Code and the adoption of certain special labour laws.

3. Legal framework for social dialogue

The principle of social dialogue is explicitly laid down in a number of acts of the current Bulgarian legislation. It is proclaimed, in the first place, in **Article 2 LC**. This provision is the basis for the legal regulation of the different forms of social dialogue — tripartite (tripartite cooperation, certain hypotheses of collective labour dispute settlement, participation in supervisory bodies in industrial relations) and bilateral (collective bargaining, collective labour dispute settlement, participation of employees in the resolution of issues of common interest in enterprises).

As a principle of legislation, social dialogue is proclaimed in a number of **other provisions** of the Labour Code and in other acts in the field of social legislation — e.g. Article 1, para 3 LC; Article 3, item 4 SIC; Article 5, item 3 HIA, etc. It is held in the structure of the governing bodies of NSSI, NICA, the Working Conditions Fund, etc.

4. Groups of interests reflected in the social dialogue and those who express these interests

4.1. Employees' interests

It is clear even to a person inexperienced in labour law that employees have particular common interests in labour relationships. These are related to securing more favourable conditions for providing labour, healthier and safer ma-

2 See **Средкова, Кр.** Българското трудово законодателство – 100 години и след това. (2007). -- In: ***Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право.*** Т. II. София, Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 19--59.

terials, working conditions, higher remuneration, etc. Representatives of these interests by virtue of Article 4, para. 1 LC are the trade union organisations as well as designated elected representatives of the employees under Article 7—7a LC. They examine and express these interests in tripartite cooperation, collective bargaining, etc.

4.2. Employers' interests

Employers also have their own specific common interests in labour relationships. These interests consist in ensuring the more efficient use of the workforce and are represented by employers' organisations (Article 5, para 1 LC). This is achieved through tripartite cooperation, collective bargaining at branch and sectoral level, etc.

4.3. State interests

4.3.1. National interest

The State also has certain interests in labour relationships. It is above all the bearer of the national interest, which consists in ensuring the common good of all citizens. This requires that the work process be carried out in an environment of social peace, with mutual understanding between employees and employers, and mutual satisfaction with that process. The State has an interest in successful economic activity because, among other things, this activity is a major source of funds for the implementation of effective social policy. The State representatives with regard to the national interest in the social dialogue are the executive authorities (Article 3, Article 42, etc. LC). This interest is primarily taken into account in the system of tripartite cooperation, but also in the participation of representatives of the social partners in the supervisory bodies of certain government authorities in the field of social policy — NSSI, NHIF, Working Conditions Fund, etc.

4.3.2. Own interest

In certain cases, the State has its own vested interest in labour relationships. It is related to the regulation of economic behaviour and the management of public enterprises. This interest is also represented by the executive authorities — for example, in determining the number of staff in public enterprises, in regulating the salaries in State-budget enterprises, etc.

5. Tripartite cooperation as a form of social dialogue

The general legal framework for tripartite cooperation in Bulgaria is contained in ***Articles 3—3f LC***. It is specified and further developed in the ***Rules on the Organisation and Activities of the Councils for tripartite cooperation***; the ***Ordinance on Determining the Procedure for Establishing the Existence of the Criteria for Representativeness of Employees' and Employers' Organisations***; the ***Council of Ministers Decision No 860 of 2004 on Determining the Living Standards Issues Subject to Consultation in the National Council for Tripartite Cooperation***. These acts regulate tripartite cooperation in the preparation of normative acts.

A number of ***special laws*** also regulate forms of tripartite cooperation. These relate to the structure and operation of tripartite bodies in particular areas of industrial relations — for example the Health and Safety at Work Act, Employment Promotion Act, the Settlement of Collective Labour Disputes Act, etc.

The purpose of tripartite cooperation is to serve for the maintenance of social peace, i.e. the peaceful implementation of the work process without mutual disturbances between employees, employers and the State. In tripartite cooperation, the interests of the parties are taken into account through discussions, mutual trade-offs and concessions. And this is a guarantee for a more objective consideration of these interests in the normative process and in the management of labour relationships.

Tripartite cooperation is a legal mechanism for the State to regulate the industrial relations by involving the parties directly concerned (the social partners — trade union and employers' organisations). It consists in joint participation in the discussion of labour and other related social issues with the aim of creating commonly acceptable normative and other solutions. It has been extensively studied in the Bulgarian labour law literature.[3]

The implementation of tripartite cooperation is an ***obligation*** of the State (cf. Article 3, para. 1 LC). The State participates in this cooperation through the **executive authorities** (cf. Article 3a, para. 2; Article 42 LC) — the Council of Ministers, ministers, and heads of central government authorities.

The interests of employees in the tripartite cooperation are generally represented by **representative trade union organisations.** These organisations have the right to participate in tripartite cooperation (cf. Article 3, para. 1; Arti-

3 See **Мръчков, В.** Международно трудово право. (2000) София: Наука и изкуство, 113—126; Тристранното сътрудничество в конвенциите и препоръките на Международната организация на труда. – Правна мисъл, 2001, № 2, 65—85; In: ***Коментар***, 33—59; Тристранно сътрудничество. – In: ***Трудови отношения 2016.*** **(**2016) София: Труд и право, 370—375; Трудово право, 800—815; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял II (2019), 46-60; **Sredkova, Kr.** National social dialogue in Bulgaria: within and beyond tripartism. -- Pecsi Munkajogi Kozlemenyek, 2009, N 1, 55-73.

.

cle 42 LC). However, there are also cases where **any trade union organisation**, whether or not representative, has such a right. This is the case, for example, of participation in the discussion of labour and social security matters by ministries, other central and local government authorities (Article 42 LC).

The right to participate in tripartite cooperation is in principle reserved to **representative employers' organisations** (Article 3, para. 1 LC). As in the case of trade union organisations, in some cases this right is granted to **all employers' organisations** regardless of their representativeness. This is the example given above under Article 42 LC.

The national system for tripartite cooperation is a **system** of bodies for consultation on matters of labour and social security relationships and living standards between the State and the social partners. The system is ***functional*** — it is based on the functions of the respective bodies. There is no hierarchical subordination — all bodies are autonomous in their decision-making, although it is good and usual to take into account the views of the relevant higher-level bodies.

The system for tripartite cooperation consists of the National Council for Tripartite Cooperation (Article 3a LC), sectoral, branch, regional and municipal councils for tripartite cooperation (Article 3b LC). The financing of the activities of the councils for tripartite cooperation is at the expense of the respective **State** or **municipal budget** (Article 3f, para. 2 LC).

The acts (Article 3c LC) adopted by the councils for tripartite cooperation are ***opinions***. They are given on draft laws, draft regulations and decisions of the Council of Ministers. They are ***mandatory for discussion*** by the relevant State authority. It is not obliged to comply with the opinion expressed, but it is obliged to discuss it (Article 3e, para. 6 LC). A decision of a State authority without considering the opinion of the council for tripartite cooperation, when it is requested or given at the initiative of the council, or due, is illegal. It is subject to annulment by the administrative court. This does not apply only to bills debated and adopted by the National Assembly — these can be adopted also without the opinion of the National Council for Tripartite Cooperation.

There are other forms of such cooperation outside the National System for Tripartite Cooperation. These are **bodies of different institutions** in the field of labour and social insurance relationships. Their aim is to carry out social dialogue taking into account the interests of all the parties concerned by labour relationships. Their legal framework is contained in various special laws. Such bodies are: ***National Council for Employment Promotion*** (Article 8 EPA) under the Minister of Labour and Social Policy; ***Council under the Executive Director of the NEA*** (Article 7, para. 4 EPA); ***Employment Commissions*** (Article 9, para. 2—5 EPA) under the Regional Development Councils; ***Cooperation Councils*** (Article 12 EPA) under the local structures of the NEA — the Labour Offices;

National Council on Working Conditions (Article 39—40 HSWA); ***Industry and Branch Councils on Working Conditions*** (Article 41—42 HSWA); ***Regional Councils on Working Conditions*** (Article 43 HSWA) in regional and municipal centres; ***Supervisory Board*** (Article 4a—7 SCLDA) of NICA; ***Supervisory Board of the NSSI*** (Article 35—36 SIC); ***Supervisory Board of the NHIF*** (Article 13—18 HIA).

6. Collective bargaining

As a traditional form of social dialogue (bilateral cooperation within the meaning of Article 2a LC) collective bargaining is a mechanism for determining the working conditions through the common will of trade union organisations as representatives of the interests of employees and of their employer or employers' organisation as a representative of the employer's interests.

The subject-matter of collective bargaining and the resulting collective agreement includes the range of matters referred to in Article 50, para. 1 LC, which are negotiated and included in the agreement reached. These are matters of ***employment relations*** and ***social insurance relations***. In order to be the subject of collective bargaining and to be included in a collective agreement, these matters ***need not be regulated by mandatory provisions of the law***.

The levels on which collective bargaining may take place and collective agreements may be concluded are set out in Article 51, para. 1 LC. These are enterprises (Article 51a LC), municipalities (Article 51, para. 1 in conjunction with Article 51c LC), branches (Article 51, para. 1 in conjunction with Article 51b LC) and industries (Article 51, para. 1 in conjunction with Article 51b LC).

The limits of the contractual freedom of the parties to a collective bargaining are set out in Article 50, para. 2 LC. The clauses of the collective agreement must be ***more favourable to employees*** than those laid down in the normative acts issued by the State. This achieves a higher degree of legal protection than that established by law as a minimum standard only. For example, a collective agreement may provide for 25 working days of regular paid annual leave, but not 19 days because Article 155, para. 4 LC sets the minimum duration of such leave at 20 working days.

Unfortunately, collective bargaining is not very common in Bulgaria.

7. Employees' representatives

Along with the undoubtedly most important issues in any individual employment relationship — better working conditions for the employee, i.e. more efficient use of the workforce by the employer, the common interests of providing and using labour are becoming increasingly important in today's conditions. In

modern society, the idea that both employees and employers are members of one community — that of the enterprise, the place where the working process takes place — is becoming increasingly recognised. Conditions must therefore be created for joint participation in the settlement of common issues. As the eminent Belgian professor Roger Blanpain writes, "social dialogue expresses the idea of working together in mutual respect — of cooperation — away from class struggle. 'Together we are strong' should be the *leitmotif*."[4]

The participation of employees in the settlement of common issues in the enterprise, which originated in the late nineteenth century in Germany, Spain, France in the form of consultative groups, workers' committees, enterprise councils, etc., which give an opinion in the adoption of management decisions by the employer, is a relatively new phenomenon in Bulgaria, as a form of social dialogue. Its active development began in the 1990s. It has a short and not very rich history. With the exception of two provisions in the Labour Code of 1986 and the same number in the Commercial Law, with the exception of the field of higher education by virtue of academic tradition, it was only after Bulgaria's accession to the EU that its modern legal framework began, and the practice is still very small. Even with this small practice, the participation of employees has attracted the attention of both established authorities in Bulgarian labour law studies such as Prof. Vasil Mruchkov[5] , as well as other contemporary authors such as prof. Emil Mingov[6] , Assoc. Prof. Andrey Alexandrov[7] and others.[8]

Representation of employees' interests in the resolution of common issues in the enterprise is expressed through participation directly or through their elected representatives. It aims at ***developing labour (production, economic) democracy and increasing the interest in labour*.**

The existing general legal framework for the representation of the interests of employees in Bulgaria on common matters in the enterprise is mainly contained in the **Labour Code**. Its provisions can be divided into two groups.

4 **Blanpain, R.** The European Social Dialogue. (2006) — In: ***The European Social Model*** *(R. Blanpain, M. Collici, S. Sica, eds.)*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2006, p. 171.

5 See **Мръчков, В.** Информиране и консултиране на работниците и служителите в предприятието. (2007) – In: ***Юбилеен сборник „15 години Юридически факултет"***. Пловдив: Университетско издателство „Паисий Хилендарски", 18—33; In: ***Коментар***, 70—83; Трудово право, 741--756.

6 See **Мингов, Ем.** Особености на процедурата по уведомяване и консултации в случаите по чл. 123 LC. (2007) – In: ***Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право***. Т. II. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски", 123-135.

7 See **Александров, Андр.** Информиране и консултиране на работниците и служителите при промяна на работодателя. – Юридически свят, 2008, № 2, 99-118.

8 See **Манолова, Н.** Информиране и консултиране на работниците и служителите като форма на участието им в управлението на предприятието. – Български законник, 2007, № 5, 62—65; **Средкова, Кр.** За представителството на общите интереси на работниците и служителите в предприятието. (2015) – In: ***Юбилеен сборник, посветен на проф. Васил Мръчков.*** С.: Труд и право, 339—362; **Чочова, М.** Относно правоотношенията при работническото представителство. – In: ***Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право***. Т. VII. (2015) С.: Университетско издателсво „Св. Климент Охридски", 219-225.

One group concerns the participants in this process. It includes the provisions of Articles 6—7d LC. Another group of provisions concerns specific rights and obligations of employee representatives (trade union organisations and elected representatives) — collective bargaining (Ch. III, etc. LC), informing and consulting (Article 130-130d, Article 136a, Article 138, etc. LC), specific leave (Article 157, para. 1, item 5a LC), protection upon termination of employment (Article 333, para. 1, items 5—6 LC), etc. However, aside from the previously mentioned, we must also include the **Health and Safety at Work Act**, which, in its Articles 26—32, regulates participation in the management and implementation of health and safety at work through designated bodies. We should also incorporate the special regulations for individual cases into the general rules. Such regulation is established for *higher education* in **the Higher Education Act** (Articles 26—32) and for companies in the **Commercial Act** (Article 136, para 3; Article 137, para 5; Article 220, para 3), etc. Special regulations are also established for multinational enterprises. It is contained in **the Act on Informing and Consulting Employees in Multinational Undertakings, Groups of Undertakings and European Companies**. The national legal framework is mainly based on ILO **Convention No 135 of 1971 concerning Workers' Representatives**; Article 6 **ESC (Revised)** of the CoE; Article 27 of the **CFREU** and two **EU Directives** — Council Directive 94/45/EC on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees and Directive 2002/14/EC establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community.

Depending on the way in which employees' interests are expressed, they can be classified as direct or through representatives.

A direct interest is the expression of the common interests of employees when they participate personally as a legally defined community in the discussion and, in certain cases, in the solution of certain issues. The bodies for this activity are the ***General Assembly** of* employees and the A***ssembly of Proxies.*** Their powers are substantially limited — election of employee representatives (Article 7, para. 2, para. 2 and Article 7a, para. 1 LC); determining the most appropriate draft collective agreement and, through this, the trade union organisation to conclude it, where the different trade union organisations in the enterprise have not agreed to submit a common draft (Article 51a, para. 3 LC); deciding how to spend the funds for the social and welfare services for the employees in the enterprise (Article 293, para. 1 LC); deciding the terms and conditions for the use of the social, welfare and cultural services in the enterprise by the family members of employees and by retired employees (Article 299, para 3—300 LC); election of the rector, academic council and supervisory council in higher education institutions and deciding the basic guidelines for the activities of the higher education institution (Articles 29—30 HEA).

In addition to the direct expression of the interests of employees under employment relationships through their General Assembly, Bulgarian law also regulates representation through bodies or persons nominated by it. This is, so to speak, a form of **representative democracy** in labour relationships. Under this, the expression of interests is not carried out directly by the employees but through their representatives. There are numerous categories of employee representatives outside and alongside trade union organisations: ***general representatives*** (in all matters of labour and social security relationships and living standards which express a common interest); employee representatives ***in the management of the enterprise*** (in the cases provided for by law — for example, in ***working conditions, groups and committees*** — Article 27—32 HSWA); in the ***management bodies of companies*** (Article 136, para 3; Article 137, para 5; Article 220, para 3; Article 224 CA); in collective management bodies in higher education institutions (general assemblies, academic councils, faculty councils — Articles 29—32 HEA); representatives ***for informing and consulting*** employees — on common matters of labour and social security relationships and living standards (Article 130 and Article 130c LC) and on specific industrial relations issues — extension of the working day (Article 136a, para 1 LC), introduction of part-time work by the employer (Article 138a, para 1 LC), change of employer (Article 130b LC), mass dismissals (Article 130a LC). Representation in **European Works Councils** is also a special one.

Alongside this general employee representation, such representation has traditionally been carried out **by trade union organisations**.[9] This is the so-called trade union representation. It is based on the social function of trade union organisations to represent the interests of employees before State authorities and employers in matters of labour and social security relationships and living standards (Article 4, para 1 LC).

It appears that the representation of the common interests of employees is carried out by trade union organisations and by representatives elected by employees. In almost every case, the law grants the respective rights to both categories of representatives simultaneously. This raises the question of the ratio of representation. This issue is currently irresolvable given the possibility of opposing views of the two categories of representatives. What should the employer do, for example, when the trade union representatives accept the unilateral introduction of part-time work by the employer under Article 138a para. 1 LC and the representatives under Article 7 para. 2 LC disagree? Whose opinion is to be complied with?

Different assessments have been voiced in the labour law literature. These relate not only to the duplication of trade union and employees' elected representatives, but also to the multiple categories of elected representatives. This system

9 See **Мръчков, В.** Трудово право, 754--763; In: ***Коментар*****,** 58--61.

is too complex and unclear.[10] The existence of multiple representative bodies with similar functions would hinder rather than help their activities. It is inevitable that their competences will be mixed, which could lead to unnecessary tensions on the one hand, and to a transfer of responsibility on the other.[11]

The classical form of representation of employees' interests, most developed in Germany and France, is the setting up of a designated body — for example, an enterprise council (Betriebsrat) in Germany, an enterprise committee (comite d'entreprise) in France. Similar bodies have been set up in some of the newer EU Member States — e.g. Hungary, Croatia, Czech Republic. In other countries (e.g. Estonia, Latvia), including Bulgaria, representation is not designated in a separate body but is carried out by individual employees.

Which is the better model? A clear answer to this question cannot be given. I believe, however, that a special body is preferable. It corresponds to the employer's management body, communication with it is clear, a unified opinion is formed, etc. I would have recommended this in our country as well. Unfortunately, it can hardly be expected any time soon — because of the legislator's insufficient attention to the problems of workers' representation, the expected resistance on the part of the trade unions, the inertia of the employees themselves and for other reasons. It is therefore more realistic to recommend and expect the improvement of the present system through a normative delineation of the functions of representatives. Trade union organisations should retain their typical powers — conclusion of collective agreements, protection in the event of termination of employment, etc. All common issues should remain for the representatives elected by all employees, because representation in this situation is truly common, unlike trade union representation, especially in the current period of a significant reduction in trade union association. Given the current chaos in the Bulgarian legal framework in force, a solution to the above issues can only be sought by changing the legal framework.

8. Means of voluntary settlement of collective labour disputes

The means of voluntary settlement of collective labour disputes are also a manifestation of social dialogue. These are mechanisms provided for in the legislation to overcome the differences of opinion of the disputing parties and find a

10 See **Средкова, Кр.** Задължението на работодателя да предоставя информация на работниците и служителите според правото на Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, 2001, № 11, 76—80; **Александров, Андр.** Цит. съч.

11 However, it should be noted that the provision of more variants of employee representation has also received some positive assessments in our legal literature. The 'fallback' solution provided for in the provision of Article 7a, para. 2 LC, according to which the General Assembly may not elect individual employee representatives for informing and consulting but may decide to entrust the performance of these functions to the representatives under Article 7, para. 2 LC, if this better reflects the specific needs and protects the interests of the staff to a sufficiently high degree, is also highlighted. **Мръчков, В.** Трудово право, с. 724.

legal and mutually acceptable solution for them. In these cases, the settlement of the dispute takes place through negotiations, mutual concessions and trade-offs, according to the mutual common will of the parties, without interruption of the working process. In these cases, the freely expressed good will of the disputing parties is always present in one form or another. Such means are direct negotiation, mediation, labour arbitration and means of public impact. Their use is mandatory before and during a declared strike. **Their legal regulation** in Bulgaria began in 1936 with the Ordinance-Law on Collective Agreements and Settlement of Labour Conflicts. It is currently contained in Article 49 and Article 50 ***Const***; the ***Settlement of Collective Labour Disputes Act*** and several ***NICA Acts***. Such means are:

8.1. Negotiations between the disputing parties (direct negotiations)

(Article 3 SCLDA and Rules for the Structure and Activities of NICA)

These are the most desirable means of settling a collective labour dispute. The parties to the disputed legal relationship work out the issues themselves and reach mutually acceptable solutions. Direct negotiations ***consist*** of the settlement of the disputed issue and its resolution by the disputing parties themselves, by their mutual agreement in a climate of social peace in the enterprise.

The negotiation ***procedure*** is succinctly set out in Article 3 SCLDA. In principle, it is a free process, determined by the disputing— and respectively, the negotiating parties. Negotiations can reach a solution to the dispute — this is desirable. It shall be formalised in a written *agreement*. If no mutually acceptable solution is found in the course of the negotiations (the duration of which is not limited), no agreement can be reached and the dispute remains *pending*. The parties shall be left open to other means of settlement.

8.2. Negotiations with the participation of a mediator (mediation)

(Article 4—4a and § 1 TFP SCLDA, Mediation Act, Rules for Mediation and Arbitration for the Settlement of Collective Labour Disputes by NICA and Ethical Code of Conduct for Mediators and Arbitrators)

The social purpose of mediation is to settle collective labour disputes in an atmosphere of cooperation and goodwill between the parties to the dispute. If they themselves cannot achieve such effective cooperation, the mediator comes to the rescue. This is the essence of the ***procedure —*** the settlement of a collective labour dispute through negotiations between the disputing parties with the assistance of a third party (mediator). It is applied under two alternative conditions — failure to reach an agreement on the collective labour dispute in the course of direct negotiations or refusal to negotiate.

Either party to the dispute has the right to seek the assistance of a mediator to settle the dispute. The other is obliged to accept the assistance. The authority from which the assistance is sought is also obliged to provide assistance.

Mediators in collective labour disputes may be trade union and employers' organisations or the National Institute for Conciliation and Arbitration through mediators approved by its Supervisory Board.

The mediation procedure may be concluded with the parties reaching an *agreement* with the assistance of the mediator, formalised in a written agreement on their decision, or with no agreement being reached. In the latter case, the dispute shall remain *pending*.

Mediation of collective labour disputes is not very popular in Bulgarian reality. To the extent that it is used, it is mainly with employers' and trade union organisations. There are a marginal number of cases where a mediation by NICA has been sought. The main reason for not resorting to NICA mediation is sought in the need for the parties to pay the costs of the procedure, which is an obstacle for the employees as a party to the dispute.

8.3. Labour Arbitration

(Article 4a--8, § 1 TFP SCLDA, Rules for Mediation and Arbitration for the Settlement of Collective Labour Disputes by NICA and Ethical Code of Conduct for Mediators and Arbitrators)

Labour arbitration is a method of voluntary settlement of collective labour disputes by **a third party (arbitrator, arbitration panel)**. If the decision is on a legal dispute and concerns the rights and obligations of the parties, it is similar to ***a court decision***. If it concerns disputes over interests (economic disputes), it ***replaces the failed negotiations with a decision*** that the third party considers appropriate. Arbitration differs from other means of voluntary settlement of collective labour disputes in that it is the final resolution of the dispute by a third party, whereas in mediation the mediator is involved in the adoption of the decision on the dispute.

Depending on how the arbitration proceedings are initiated, labour arbitration may be voluntary or binding. Arbitration is ***voluntary*** when it is initiated at the will of the disputing parties. They reach a decision to refer the dispute to arbitration and decide on the arbitral body. Arbitration is ***binding*** when it is initiated independently of the will of the disputing parties or at the will of only one of them**.** The binding effect of the arbitration decision in this case derives from the law. In our country, binding arbitration is only admissible in the event of failure to reach agreement on the implementation of minimum activities required during

a strike (Article 14, para. 3 SCLDA).[12]

The law does not set any particular requirements for the persons who may ***arbitrate*** a collective labour dispute. This has been done by NICA on the basis of Article 4bis, para. 7, item 5 SCLDA in the Rules for the Appointment of Mediators and Arbitrators in Collective Labour Disputes. Broadly speaking, these requirements are limited to appropriate professional qualifications, experience in industrial relations, personal qualities and abilities to deal with many and different people, to be tolerant, to be firm in defending a position, etc.

Unlike other means of voluntary settlement of collective labour disputes, referring the dispute to arbitration always ends the dispute. When the dispute is settled by a single-member body, the final decision is decided by the arbitrator concerned. However, when an arbitration panel is making the decision, the decision shall be taken by the panel by a simple majority.

Pursuant to Article 7, para. 1 and 3 SCLDA, the arbitral body shall render a reasoned **decision**. It decides disputes on the basis of legality, and not on expediency — it bases its decision on the applicable law (Article 7, para. 1 SCLDA).

It is possible that the arbitration procedure may end not with a decision but with an **agreement**. The arbitration agreement reflects the common will of the parties to the dispute reached with the participation of the arbitral body. It must therefore be signed by both the parties and the arbitral body. This is a manifestation of the social dialogue which Bulgarian labour law has elevated as its fundamental principle in Article 2 LC.

Both the agreement and the arbitration decision are final. They are immediately enforceable.

9. Means of public impact

In addition to those discussed above, the law also regulates means of settling collective labour disputes by **attracting public attention**. These are carried out without interrupting the work under employment relationships and without the direct involvement of both parties in the settlement of the dispute. Their purpose is to draw public attention to the developing collective labour dispute and thereby to influence the employer's will to accept the employees' demands or to persuade the employees that their demands are unacceptable.

The means of public impact to settle collective labour disputes are regulated in **Articles 9—10 SCLDA**.

12 See for these activities **Мръчков, В.** Колективни трудови спорове и правото на стачка. (1992) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски"; Коментар на Закона за уреждане на колективни трудови спорове. (1993) София: Сиела, 1993; Трудово право, 908--910; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Том II, 153--154.

The means of public impact are several types:

9.1. Public meetings, rallies, etc.

Parties to a collective labour dispute may organise **mass public events** such as meetings, rallies, demonstrations, etc. (Article 9 SCLDA). It is a general requirement that these take place outside working hours, as during working hours employees are obliged to perform their work under the employment relationship, unless they have gone on strike in accordance with the procedure laid down by law. The events may be held either inside or outside the enterprise. When holding meetings and rallies at the place of work, employees must comply with the Settlement of Collective Labour Disputes Act and the internal regulations of the enterprise. When holding meetings, rallies and demonstrations outside the enterprise, they must comply with the Meetings, Rallies and Demonstrations Act, since, on the basis of § 1 of its Supplementary Provisions, this Act also applies to events "provided for in other normative acts". Another such normative act in this case is the Settlement of Collective Labour Disputes Act.

9.2. Informing the public

This means of influence is also provided for in Article 9 of the SCLDA. The law provides that the parties to a collective labour dispute may inform the public about the disputed issue through the **mass media**. They may make their views known in the press, radio, television, etc., so as to influence the views of the other party to the dispute.

9.3. Symbolic strike

The symbolic strike provided for in Article 10 of the SCLDA consists of the **wearing of symbols** which express the will of the employees to strike without interrupting the work under the employment relationship. Employees wear external symbols — badges, armbands, etc. — that express their protest. In this way, they aim to draw the attention of third parties present in the enterprise to the subject in dispute and to give a final signal to the employer that if he/she would not accept their demands, they will proceed to the use of coercive means, such as a strike.

Conclusion

Social dialogue is a very useful means of strengthening labour relationships. Its forms are constantly developing both in the European Union and in Bulgaria. It is important to select the most appropriate forms according to national conditions. Each of them has its own advantages for strengthening the understanding between employees, employers and the State.

ABBREVIATIONS USED

CFREU — Charter of Fundamental Rights of the European Union

CITUB — Confederation of Independent Trade Unions of Bulgaria

CoM — Council of Ministers

EPA — Employment Promotion Act

ESC (Revised) — European Social Charter (revised)

EU — European Union

HIA — Health Insurance Act

HSWA — Health and Safety at Work Act

ILO — International Labour Organisation

LC — Labour Code

NEA — National Employment Agency

NHIF — National Health Insurance Fund

NICA — National Institute for Conciliation and Arbitration

NSII — National Social Insurance Institute

SCLDA — Settlement of Collective Labour Disputes Act

SIC — Social Insurance Code

TFP — Transitional and final provisions

Literature

1. **Александров, Андр.** Информиране и консултиране на работниците и служителите при промяна на работодателя. – Юридически свят, 2008, № 2, 99—118.
2. **Манолова, Н.** Информиране и консултиране на работниците и служителите като форма на участието им в управлението на предприятието. – Български законник, 2007, № 5, 62—65.
3. **Мингов, Ем.** Особености на процедурата по уведомяване и консултации в случаите по чл. 123 КТ. (2007) – В: ***Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право***. Т. II. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2007, 123—135.
4. **Мръчков, В.** Колективни трудови спорове и правото на стачка. (1992) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
5. **Мръчков, В.** Коментар на Закона за уреждане на колективни трудови спорове. (1993) София: Сиела.
6. **Мръчков, В.** (1997). Социалният диалог и трудовото право в България. – В: ***Социалният диалог и трудовото право в Белгия, Германия, Испания, България.*** София: PHARE, 1997, 131—161.
7. **Мръчков, В.** Международно трудово право. (2000) София: Наука и изкуство, 113—126.
8. **Мръчков, В.** Тристранното сътрудничество в конвенциите и препоръките на Международната организация на труда. – Правна мисъл, 2001, № 2, 65—85.
9. **Мръчков, В.** Информиране и консултиране на работниците и служителите в предприятието. (2007) – В: ***Юбилеен сборник „15 години Юридически факултет“***. Пловдив: Университетско издателство „Паисий Хилендарски“, 2007, 18—33.
10. **Мръчков, В.** Тристранно сътрудничество. (2016) – В: ***Трудови отношения 2016.*** **(**2016) София: Труд и право, 370—375.
11. **Мръчков, В.** Трудово право. 10. изд. (2017). София: Сиби, 73—74, 754—763, 908—910.
12. **Мръчков, В.** — В: ***Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев, Ем. Мингов.*** Коментар на Кодекса на труда. 13. изд. (2021). София. Сиби, 2021, 28—32, 33—61, 70—83, 800—815.
13. **Средкова, Кр.** Задължението на работодателя да предоставя информация на работниците и служителите според правото на

Европейския съюз. – Информационен бюлетин по труда, 2001, № 11, 76—80.

14. **Средкова, Кр.** Българското трудово законодателство – 100 години и след това. (2007). — В: ***Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право.*** Т. II. София: Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 2007, 19—59.
15. **Средкова, Кр.** Трудово право. Обща част. (2010) София: Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 136—138.
16. **Средкова, Кр.** За представителството на общите интереси на работниците и служителите в предприятието. (2015) – В: ***Юбилеен сборник, посветен на проф. Васил Мръчков.*** София: Труд и право, 2007, 339—362.
17. **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял II. Колективно трудово право. (2019) София: Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 2019, 46—60, 153—154.
18. **Чочова, М.** Относно правоотношенията при работническото представителство. (2015) – В: ***Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право***. Т. VII. (2015) София: Университетско издателсво „Св. Климент Охридски", 219—225.
19. **Blanpain, R.** The European Social dialogue. (2006) – In: ***The European Social Model***. *(R. Blanpain, M. Collici, S. Sica, eds.)*. Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2006, p. 171.
20. **Sredkova, Kr.** National social dialogue in Bulgaria: within and beyond tripartism. — Pecsi Munkajogi Kozlemenyek, 2009, N 1, 55—73.

д-р Красимира Средкова,*
Редовен професор при Универзитетот во Софија „Св. Климент Охридски“ (Бугарија)
Претседател на Бугарската асоцијација за трудово право и социјална сигурност

ПРОМЕНИ ВО РАБОТНИОТ ЖИВОТ И СОЦИЈАЛНИОТ ДИЈАЛОГ ВО БУГАРИЈА

Апстракт

Во сегашната фаза на социо-економскиот и општествениот развој, вклучувањето на сите учесници во процес како што е работниот, претставува предуслов за задоволство од работата и за подобри резултати во трудот. А работата е нашиот секојдневен живот. Затоа, општите процеси на демократизација на општеството сè повеќе се присутни и во неа. Од таа причина, и трудовото законодавство ги регулира различните форми на активно учество во решавањето на општите прашања поврзани со трудот од страна на сите заинтересирани страни.

Клучни зборови: *работен живот, социјален дијалог, трудово законодавство*

* E-mail: sredkova@admin.uni-sofia.bg

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 03

д-р Сенад Јашаревиќ,*
Редовен професор на Универзитетот во Нови Сад,
Правен факултет (Србија)

УДК: 349.2-053.2-057.16
349.244-053.2(4-672ЕУ)
1.01 Изворна научна статија

*ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА ВО ВРСКА СО РАБОТАТА ВО ЕУ***

Апстракт

Се стекнува впечаток дека децата глобално се солидно заштитени кога станува збор за работата, со исклучок на одделни проблематични региони во светот. Сепак, во оваа област сè уште постојат многу проблеми. Заштитата на децата на работа подразбира не само регулирање на минималните години за вработување и посебна заштита на децата во работен однос, туку и низа други прашања поврзани со детската работа. Почнувајќи од интернационално признаената терминологија, до возраста кога едно лице се смета за дете, возраста кога едно лице може безбедно да биде работно ангажирано надвор од работен однос, „дуалното образование“ (школувањето преку работа), работното ангажирање на децата во семејните домаќинства и претпријатија, облиците на дозволена – т.н. лесна работа за деца, поимот „опасна детска работа“ итн. Тоа го согледала и Европската унија, па посебно ги уредила правата на децата на работа. Глобално гледано, решенијата во трудовото право на ЕУ се многу напредни, па секогаш треба да се имаат предвид при носењето национални закони.

Клучни зборови: *Европска унија, работа, работен однос, деца.*

* E mail: s.jasarevic@pf.uns.ac.rs

** Овој труд е резултат на истражувања за проектот „Правна традиција и нови правни предизвици“ кои ги спроведува Правниот факултет при Универзитетот во Нови Сад.

Вовед

Денес се стекнува впечаток дека децата глобално се солидно заштитени кога станува збор за работата, со исклучок на одделни проблематични региони во светот. Меѓутоа, кога се согледува подлабоко, во оваа област сè уште постојат многу проблеми. Тоа го согледала и Европската унија, па посебно ги уредила правата на децата на работа.[1]

Заштитата на децата на работа не ги подразбира само регулирањето на минималните години за вработување и посебната заштита на децата во работен однос, туку и низа други прашања поврзани со детската работа. Почнувајќи од интернационално признаената терминологија – „работа на деца“ и „детска работа“ (со негативна конотација)[2], до возраста кога едно лице се смета за дете, поткатегориите во рамките на категоријата деца во врска со работата, возраста кога едно лице може безбедно да биде работно ангажирано надвор од работен однос, „дуалното образование“ (школувањето преку работа), работното ангажирање на децата во семејните домаќинства и претпријатијата, облиците на дозволена – т.н. лесна работа за деца, поимот „опасна детска работа“, трудовата експлоатација на децата, казнувањето за недозволена детска работа, институциите и механизмите за заштита на деца.

Историски, ограничувањето на работата на децата била една од првите теми со кои се занимавало работното законодавство во светот. Во тогашните развиени земји, првите прописи од трудовото право се однесувале токму на заштитата на децата на работа и сузбивањето на нивната експлоатација.[3] Благодарение на тоа, за време на XIX век е остварен голем напредок во врска со заштитата на децата во поглед на работата. Делувало дека тој проблем е успешно решен и дека тука трудовото право ја завршило својата мисија.[4]

1 За развојот и заштитата на децата по повод работа во ЕУ видете повеќе: N. Ferreira, *Child Labour and EU Law and Policy: A Regional Solution for a Global Issue,* The EU and the Global Protection of Children's Rights: Norms, Laws and Policy Dimensions, Opladen/Berlin/Toronto, Barbara Budrich, 259-288, 2016, стр. 261-288.

2 Меѓународната организација на трудот (МОТ) разликува „*child work*“ (работа на деца) и „*child labour*“ (детска работа). Вториот поим подразбира неповолен облик на работа на деца- опасна и забранета работа, додека првиот ги опфаќа сите облици на детска работа. Видете повеќе: *World Report on Child Labour 2015: Paving the way to decent work for young people,* International Labour Organization (ILO), Geneva, 2015.

3 Првиот пропис на трудовото право, од 1802 година, бил британски закон - Закон за здравствена и душевна заштита на ученици и други лица запослени во предилници и ткајачници на памук и други фабрики (наречен, Закон за заштита на детскиот труд). И подоцнежните англиски закони се однесувале на работно-правната заштита на децата (од 1819 и 1833 година). Во истиот период и другите развиени земји донесуваат слични прописи (Франција, Германија). Видете повеќе: *Struggle for democracy, Child labour,* National Archives, UK, http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/struggle_democracy/childlabour.htm; П. Јовановић, *Радно право,* Нови Сад, 2018, стр. 39.

4 За детска работа видете повеќе: S. Jašarević, D. Božičić, *Laki rad dece u međunarodnim standardima*

Инаку, положбата на децата е предмет на многу гранки на правото и вонправни дисциплини, низа меѓународни и национални акти, а основана е и меѓународна организација за заштита на децата – УНИЦЕФ (UNICEF - United Nations Children's Fund).[5] Најсумарно кажано, под современа заштита на децата се подразбира дека: „Секое дете има право да живее без насилство, експлоатација и злоставување."[6]

Кон крајот на XX век проблематиката на детската работа повторно доаѓа во фокус. Имено, и понатаму ширум светот се јавуваат големи проблеми во врска со штетната и недозволена работа на децата (работна експлоатација, „трефикинг", вработување под дозволената возраст, работа на деца на опасни работи, сексуална експлоатација, работа во земјоделството и домаќинството, улична работа).[7] Тоа придонесе заштитата на децата во врска со работата повторно да почнат да ја регулираат многу земји – со донесување посебни одредби во работното законодавство или со усвојување специјални прописи. Исто така, се усвојуваат специјални меѓународни стандарди за заштита на децата. Глобално, најзначајни за областа на работата се: Конвенцијата за правата на детето на ОН од 1989 година,[8] а особено стандардите на Меѓународната организација на трудот (МОТ) – Конвенцијата бр. 138 за минимална возраст за засновање на работен однос, од 1973 година,[9] Конвенцијата бр. 182 на МОТ од 1999 година, за забрана на најлошите облици на детски труд и Препораката бр. 190 на МОТ за укинување на најлошите облици на детски труд, од истата година.[10]

Како и во многу други области, кога станува збор за безбедност на работа, во уредувањето на „детската работа" во светот предничат Европската унија и нејзините поединечни членки. Затоа сметаме дека регулативата на

i zakonodavstvu odabranih stranih država, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2021, vol. LV, br. 3, str. 783–802; S. Jašarević, „Zaštita dece na radu u Austriji, Francuskoj i Srbiji", Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije/Harmonisation of Serbian and Hungarian Law with the European Union Law, Novi Sad, 2022, str. 103-123.

5 „УНИЦЕФ – Организацијата на Обединетите нации за деца е специјализирана агенција на ООН која ширум светот (во 190 земји) се занимава со заштита на децата." Видете повеќе: https://www.unicef.org/what-we-do (4. 7. 2025).

6 Видете повеќе на пр: *Child protection,* UNICEF, https://www.unicef.org/child-protection ().

7 „Детската работа во земјите во развој е добро познат проблем - според Меѓународната организација на трудот денес работат повеќе од 250 милиони деца на возраст од 5 до 14 години. … Многу набљудувачи сметаат дека детската работа е работа на минатото во Европа. Меѓутоа, постојат озбилни индикации дека детската работа останува сериозен проблем и дека би можел да расте во екот на економската криза." Видете: N. Muižnieks, *Child labour in Europe: a persisting challenge,* Council of Europe, Commissioner for Human Rigts, Strasbourg, 20/08/2013.

8 Напоменатиот документ и документи кои следат се ратификувани во Србија. Конвенцијата е ратификувана во: Сл. лист СФРЈ - Меѓународни договори, бр. 15/1990 и Сл. лист СРЈ - договори. 4/1996 и 2/1997.

11 Ратификувана во Службен лист СФРЈ - Меѓународни договори, бр. 14/1982.

10 Службен лист СРЈ - Меѓународни договори, бр. 2/2003. Во истото гласило е потврдена и Препорака бр. 190.

ЕУ треба да се има предвид, па овде ќе се запознаеме со неа.

Унијата во 1994 година донесе специјална Директива за тоа, а проблематиката на детската работа влезе и во уште неколку значајни заеднички документи. Исто така, членките на Унијата ја вклучија заштитата на децата во своето работно законодавство. Причина за воведување на оваа легислатива е тоа што и во ЕУ, без оглед на развиеноста, сепак постои проблем со злоупотребата на детската работа (во семејството, во земјоделството, просење, злоупотреба на работата на имигранти, работата во неформалната економија и нерегистрираната работа, трефикинг, сексуална експлоатација, работа на улица).[11]

Интересно е дека во одделни развиени европски земји почнаа да се донесуваат и закони со *наднационално дејство*, кои помеѓу другото ја регулираат и детската работа. Причина е негативното влијание на мултинационалните компании врз условите за работа. Дејствувајќи во сиромашни земји, ваквите компании, чии сопственици неретко се од европски земји, поттикнуваат експлоатација и нехумани облици на работа на сите работници, па и на децата. За да спречат таква практика од страна на своите стопански субјекти и работодавачи, поединечни земји членки на ЕУ донесоа специјални закони кои забрануваат неетичко постапување на нивните компании кои вложуваат капитал во странство, вклучувајќи експлоатација и штетна детска работа.[12] Сличен документ минатата година усвои и Европската унија.

Во јули 2024 година беше усвоена Директива на ЕУ за длабинска анализа на одржливоста на корпорациите.[13] Директивата не се однесува само на компаниите од ЕУ, туку и на сите деловни субјекти кои се наоѓаат во „синџирот на снабдување“ на тие компании ширум светот. Според тој документ, сите претпријатија во Унијата имаат одговорност да ги почитуваат

11 За бројот на деца под 18 години кои работат во ЕУ, како и зачестеноста на недозволена работа, видете: *Study on child labour and protection of young workers in the European Union,* Executive summary, European Commission, година на издавање не е наведена, (преземено: 29. 1. 2025), стр. 4. Видете повеќе и: *Ending Child Labour by 2025,* 14.05.2021, European Union, https://www.eeas.europa.eu/eeas/ending-child-labour-2025_und_en; *Child Labour in Europe* International Labour Office, Geneva, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.ilo.org/media/313821/download&ved=2ahUKEwiWxLu39JqLAxWmFBAIHUtKEGgQFnoECCUQAQ&usg=AOvVaw0WpD8pup_xUbBfmOpco9JM (29. 1. 20025); *Combating Child Labour*, Commission staf working document, *Brussels,* SEC(2010), https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/5544.pdf/.

12 Така на пр. Британија, 2015 година усвои - *Закон за модерно ропство (Modern Slavery Act* - 2015), Франција - *Закон бр. 2017-399 за должноста за корпоративна будност на матичните компании и изведувачките компании (Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre),* из 2017, Холандија - *Закон за должна грижа за детската работа (Child Labour Due Diligence Law* - 2019).

13 *Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859*, OJ L. 2024/1760, 5.7.2024

човековите права, за кои се наведува дека се универзални, неделиви, меѓузависни и меѓусебно поврзани.[14] Новите правила ќе обезбедат компаниите да утврдат и да ги отстранат потенцијалните и реални негативни влијанија врз човековите права и животната средина во и надвор од Европа.[15] Една од прокламираните цели е и борбата против штетната детска работа, така што се очекува извонреден позитивен ефект на Директивата во оваа област ширум светот.[16]

1. Работа на децата во документите на ЕУ

Со Повелбата за фундаменталните права во ЕУ (2000),[17] во член 32 е предвидено: „Забрана на работа на деца и заштита на младите на работа". Според тој член на Повелбата: „1. Забрането е вработувањето на деца. Најниската возраст за вработување не смее да биде пониска од најниската возраст за завршување на задолжителното школување, без да се доведат во прашање правилата кои се поповолни за младите и освен во случаи на ограничени отстапки. 2. Младите лица примени на работа мора да имаат услови за работа прилагодени на нивната возраст и да бидат заштитени од економска експлоатација или било каков вид работа кој би можел да ја загрози нивната безбедност, здравје или психички, духовен, морален или социјален развој или би можел да го загрози нивното образование."

Кога станува збор за конкретната регулатива на ЕУ за работа на деца, треба примарно да се има предвид Директивата на Европската унија (ЕУ) бр. 94/33 за заштита на младите на работа.[18] На оваа област се однесуваат и уште некои комунитарни акти, како на пр. Рамковната директива бр. 89/391 од 1989 за воведување мерки за поттикнување на подобрувањето на безбедноста и здравјето на работниците на работа;[19] Директивата бр. 2011/92/ЕУ за спречување на сексуалните злоупотреби и сексуалната експлоатација на деца и детска порнографија, [20] Директивата бр. 2011/36/ЕУ на Европскиот парламент и Советот за спречување и борба против трговија

14 Точка 7. Од Преамбулата на Директивата.

15 Видете чл. 3 од Директивата.

16 Видете т. 46, 54, т. 59 од Преамбулата на Директивата. Анексот на Директивата содржи листа човекови права кои мораат да се почитуваат од страна на компаниите од ЕУ, како и листа на документи кои го регулираат тоа. Меѓу нив е низа акти кои ги уредуваат правата на детето во врска со работата (т. 7-10 од Дел 1 од Анексот и од Дел 2 од Анексот).

17 OJ, C 202/390 od 7. 6. 2016(2016/C 202/02).

18 *Directive 94/33/EC on the Protection of Young People at Work,* OJ, No L 216/12, 20. 8. 94.

19 *Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work,* Document 31989L0391, Oficial Journal (даље: OJ), OJ L 183, 29.6.1989.

20 *Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography,* OJ L 335/1, 17.12.2011.

со луѓе и заштита на неговите жртви. [21]

Клучна за уредувањето на работата е Директивата бр. 94/33 (понатаму: Директива), која претставува појдовна точка и рамка за поконкретна легислатива за земјите членки.[22] Додека по одделни прашања во Директивата, Унијата е многу јасна и строга (не дозволува можност за отстапки), кај одредени институти се дозволува воведување национални модалитети и локални прилагодувања. Целта е да се уважат националните специфичности, како и посебните карактеристики и потреби кај одделни облици на работа, дејности, возрасти или професии.

За да не дојде до терминолошки недоразбирања и лутања во практиката и регулативата на земјите членки, во член 3 од Директивата се дефинирани основните поими (овде се наведуваат само најважните):[23]

(а) *„младо лице“ (young person)* – е секое лице помладо од 18 години;

(б) *„дете“ (child)* – е секое лице помладо од 15 години или кое сè уште подлежи на задолжително редовно школување според националниот закон;

(в) *„адолесцент“ (adolescent)* – е секое младо лице старо најмалку 15 години, а помладо од 18 години, кое според националниот закон повеќе не подлежи на задолжително редовно школување;

(г) *„лесна работа“ (light work)* – подразбира секоја работа која, поради природата на задачите што ги вклучува и посебните услови под кои се врши:

(1) веројатно не може да биде штетна за безбедноста, здравјето или развојот на децата и

(2) не е таква да го попречува посетувањето на училиштето, учеството во програми за професионално насочување или да

21 Терминот „трговија со луѓе“ се користи за трговија со луѓе (вклучува регрутирање, транспорт, трансфер, засолнување или прием на лице, со закана или употреба на сила, со цел експлоатација). *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 15 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims,* OJ 2011 L 101/1

22 За најважните легислативни акти, како и останати значајни комунитарни документи видете повеќе: *Young People at Work,* European Commission, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/working-conditions/young-people-work_en (29. 1. 2025)

23 Прегледот на правилата на ЕУ кој следи се заснова примарно на документот: *Young workers in the EU: Age limits & working time,* https://europa.eu/youreurope/business/human-resources/employment-contracts/young-workers/index_en.htm За оваа тема видете повеќе: L. Zamfir, *Child labour: A priority for EU human rights action,* European Parlament,Brussels, 2019; N. Fereira, *Child labour and EU law and policy: A regional solution for a global issue,* UACES 43rd Annual Conference, Leeds, 2013, www.uaces.org; *Handbook on European law relating to the rights of the child,* European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2015; S. Egan, *Tackling the rise of child labour in Europe*: *Homework for the European court of human rights,* International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, July 2015, стр. 601–630.

влијае врз нивната способност да имаат корист од обуката што им се обезбедува.

Со Директивата државите членки се обврзуваат да преземат неопходни мерки за забрана на работата на деца. Тие се должни и да обезбедат работодавачите на младите да им гарантираат услови на работа кои одговараат на нивната возраст. Исто така, должни се да обезбедат заштита на младите од економска експлоатација и било каква работа која може да биде штетна по нивната безбедност, здравје, физички, ментален, морален или социјален развој или образование.[24]

Со овој документ се поставуваат и старосните ограничувања за работа. Не можат да се вработат лица помлади од 15 години.[25] Старосната граница може да биде и повисока во земјите во кои задолжителното редовно образование продолжува и по 15-тата година. Исклучително, деца помлади од 15 години можат да се вработат во културни, уметнички, спортски или рекламни активности, под услов тоа да е претходно одобрено од надлежен орган.[26]

Деца меѓу 14 и 15 години можат да бидат вработени како дел од програма за обука на работа или поврзана со работата, односно за стекнување работно искуство. Деца кои ќе наполнат 14 години (во одредени случаи 13 години) можат да вршат и лесна работа.[27]

Работодавачот мора да преземе неопходни мерки за заштита на здравјето и безбедноста на младите работници и да обезбеди тие да се спроведуваат врз основа на процена на ризикот од нивната работа. Сето тоа мора да се обезбеди пред младите работници да почнат да работат.[28]

Според Директивата, младите не можат да бидат вработени на работи кога:

- работата ги надминува нивните физички или ментални способности,
- работата вклучува изложеност на штетни материи, како што се опасни хемикалии или зрачења,
- постои голем ризик од несреќи или младите луѓе нема да ги препознаат ризиците бидејќи не обрнуваат доволно внимание на безбедноста, немаат доволно искуство или не се обучени за тоа,
- на работата постои опасност по здравјето поради екстремен студ, жештина, бучава или вибрации,
- работата вклучува ризични процеси (експлозии, отровни материи, високонапонски електрични опасности итн.).[29]

24 Чл. 1. ст. 1-3. од Директивата.
25 Видете чл. 1. од Директивата.
26 Чл. 5. Од Директивата.
27 Видете чл. 4. од Директивата.
28 Видете подетално чл. 6. од Директивата.
29 Чл. 7. од Директивата.

Некои земји на ЕУ им дозволуваат на работодавачите да вработуваат млади работници на опасни работи доколку таквите работи мора да се вршат во рамките на нивната стручна обука. Во тој случај работодавачот мора да обезбеди нивната работа да ја надгледува компетентно лице со цел да се осигури дека нивното здравје и безбедност се заштитени.[30]

Работодавачот е должен да ги информира младите работници за можните ризици на работата и сите преземени мерки што се однесуваат на нивната безбедност и здравје при работа. Ако работниците се помлади од 15 години, работодавачот е должен за тоа да го извести нивниот законски застапник (старател).[31]

Доколку проценатa на опасноста за младите во врска со работата покаже дека постои ризик по нивната безбедност, физичко или ментално здравје или развој, работодавачот е должен да им обезбеди соодветна бесплатна процена на здравјето и способностите, пред да започнат со работа, и таквата процена да се врши периодично.

Прецизно се уредени и условите за работа – траењето на работното време, одморите, ноќната работа.

Максималното работно време е: 8 часа дневно и 40 часа неделно за комбинирана шема на работа/обука или работа кај работодавач со цел обука; 2 часа дневно во периодот на посетување на училишна настава и 12 часа неделно (ако националното законодавство дозволува) за работа што се врши во определено време надвор од наставата; 7 часа дневно и 35 часа неделно во период од најмалку една недела кога не се посетува училишна настава (ако децата имаат 15 и повеќе години, можат да работат најмногу 8 часа); 7 часа дневно и 35 часа неделно за лесна работа што ја вршат деца кои повеќе не подлежат на задолжително редовно школување според националниот закон.[32]

Работодавачот кој вработува млади мора да им гарантира пауза од најмалку 30 минути ако работат подолго од 4 и пол часа. Доколку децата посетуваат задолжителна редовна школска настава, неопходно е да им се обезбеди период без никаква работа за време на училишниот распуст (во согласност со националните прописи).

Ноќната работа на децата е по правило забранета. Работодавачите не можат да вработуваат деца помлади од 15 години за работа меѓу 20 и 6 часот. За секој период од 24 часа, работодавачот е должен да обезбеди минимален период на одмор од 14 последователни часа и најмалку 2 дена одмор во секој период од 7 дена (последователни, ако е можно).[33]

30 Чл. 7. ст. 3. од Директивата.
31 Чл. 6. ст. 3. и 4. од Директивата.
32 Подетално видете во чл. 8. од Директивата.
33 Видете чл. 9. од Директивата.

Вработените адолесценти меѓу 15 и 18 години кои повеќе не подлежат на задолжително редовно школување според националниот закон можат да работат до 8 часа дневно и 40 часа неделно. Адолесцентите не смеат да работат меѓу 22 и 6 часот или меѓу 23 и 7 часот. Некои земји на ЕУ дозволуваат отстапувања од овие ограничувања под исклучителни услови поврзани со природата на работата (морски или риболовен сектор, вооружени сили или полиција, болници или слични установи, културни, уметнички, спортски или рекламни активности).

За секој период од 24 часа работодавачот е должен на адолесцентите да им обезбеди минимален дневен одмор од 12 последователни часа (што е 14 часа за децата) и неделен одмор од најмалку 2 дена за секој период од 7 дена (последователни, ако е можно). Ако националните правила го дозволуваат тоа, од овие правила може да се отстапи кај адолесценти кои работат во следниве сектори: морепловство и риболов, вооружени сили или полиција, болници или слични установи, земјоделство, туризам или во угостителскиот сектор (хотели, ресторани и кафулиња), како и при активности кои вклучуваат поделени работни периоди во текот на денот (двократно работно време или работа со прекини во текот на денот). Наведените мерки не го доведуваат во прашање дневниот одмор од 12/14 часа.

Европската судска практика во врска со заштита на децата на работа не е обемна. Нешто повеќе судски одлуки во таа област има Европскиот суд за човекови права во Стразбур – по повод чл. 4 од Европската конвенција за човекови права (слобода од ропство, принудна и задолжителна работа)[34], детска трговија[35], детска порнографија.[36]

Така, на пр. во случајот пред Судот во Стразбур *ECtHR, C.N. and V. v. France* – се работело за наводи за ропство и присилна или задолжителна работа, кои пред Судот ги изнеле две сестри без родители од Бурунди, помлади од 18 години, како и за непочитување на позитивните обврски од страна на Франција да се соочи на соодветен начин со овој проблем. За да утврди дали подносителите на барањето биле држени во ситуација на ропство и дали постоела присилна работа, со што би бил прекршен член 4 од Европската конвенција за човекови права, Судот своето образложение го засновал на дефиницијата за „присилна работа“ дадена во Конвенцијата на МОТ бр. 29, и детално се осврнал на работата на надзорните тела на

34 Видете: *Случај пред судот во Стразбур ECtHR, C.N. and V. v. France,* No. 67724/09, 2012 (ропство; позитивни државни обврски).

35 Случај пред судот во Стразбур, *ECtHR, Rantsev v. Cyprus and Russia,* No. 25965/04, 2010 (неуспех на државата да истражи наводни оптужби за трговија со луѓе).

36 *Случај пред судот во Стразбур, ECtHR, Söderman v. Sweden [GC],* No. 5786/08, 2013 (тајно снимање детета). Видете повеќе: *Handbook on European law relating to the rights of the child,* European agency for fundamental rights and Council of Europe, 2017, стр. 28, 111.

МОТ во Извештајот на МОТ за присилна работа – „Цената на принудата“: „Дефиницијата на МОТ за присилна работа се состои од два основни елемента: работата или услугата се бара под закана од казна и се извршува присилно. Работата на надзорните тела на МОТ послужила за разјаснување на овие два елементи. Казната не мора да биде во форма на кривични санкции, туку може да има форма на губење на права и привилегии…“ Во однос на „доброволноста“, надзорните тела на МОТ се осврнале на низа аспекти, вклучувајќи: облик и предмет на согласноста; улогата на надворешните ограничувања или индиректната принуда; можноста за повлекување на слободно дадената согласност… Многу жртви влегуваат во ситуации на присилна работа првично по сопствен избор, иако преку измама и заблуда, само за подоцна да откријат дека не се слободни да се откажат од работата, поради правна, физичка или психолошка принуда. Првичната согласност може да се смета за ирелевантна кога била користена измама или заблуда за да се добие истата.[37]

Во случајот *Rantsev v. Cyprus and Russia* – подносителот се жалел врз основа на членовите 2, 3, 4, 5 и 8 од Европската конвенција поради непотполно спроведена истрага за околностите под кои неговата ќерка починала, пропуштањето на кипарската полиција да ѝ обезбеди адекватна заштита и пропуштањето на кипарските власти да преземат чекори за казнување на лицата одговорни за смртта и злоставувањето на неговата ќерка. Подносителот се жалел и заради пропуштањето на руските власти да истражат наводна трговија со луѓе чија жртва била неговата ќерка, како и нејзината последователна смрт и да преземат чекори за да ја заштитат од опасноста да стане жртва на трговија со луѓе. Се работело за сомнеж на принудна работа и сексуална експлоатација во кабаре, односно насилство во врска со нејзиното напуштање на работата.

Во пресудата, меѓу другото, се наведува дека во ноември 2003 година Јавната правобранителка на Република Кипар објавила извештај за „уметниците“ на Кипар. Во воведот таа објаснила дека: „Со оглед на околностите под кои Оксана Ранцева го загуби животот и во светло на слични случаи кои биле изнесени во јавноста во врска со насилството или смртта на странски државјанки кои дошле на Кипар да работат како „уметници“, одлучив да поведам истрага по службена должност (*ex officio)* …“[38] Исто така се наведува и следново: „Причината поради која полицијата ја предала Оксана Ранцева на нејзиниот работодавач, наместо да ја пушти на слобода, останува непозната, со оглед дека не постоел налог за нејзино апсење ниту

37 Видете повеќе: International Training Centre, Tourin, ILO, Compendium of Court decisions, European Court of Human Rights, C.N. and V. v. France, Application No. 67724/09, 11 October 2012

38 Видете точка 80. од Пресудата. Пресуда, која е мошне обемна – 78 страна со превод на српски јазик може да се види на: https://www.vrh.sud.rs/sites/default/files/attachments/rantsev_v_cyprus_russia.pdf

налог за нејзино протерување.“[39] Во Пресудата се споменува и: „Извештајот на Омбудсманот се однесувал на историјата на вработувањето на младите странски државјанки како уметници, нагласувајќи дека зборот „уметничка“ на Кипар станал синоним за проститутка.“[40] Во својот заклучок Судот меѓу другото наведува: „Јасно е дека член 2 ѝ наложува на Државата не само обврска да се воздржи од противправно лишување од живот, туку и да преземе соодветни мерки за заштита на животот на сите оние кои се под нејзина надлежност.“[41]

Заклучок

Правото на Европската унија претставува еден од најнапредните правни системи во светот. Тоа содржи низа многу оригинални, но и корисни правни решенија на кои можат да се огледаат националните законодавства. Такви се и решенијата во областа на заедничкото трудово и социјално право. Една од денес најсложените и најосетливи области што ја регулира заедничкото право е заштитата на децата при работа и во врска со работата. Станува збор за ранлива категорија, каде секој пропуст има далекусежни последици. Покрај тоа, иако изгледаше дека прашањето за (зло)употребата на детската работа е правно решено, во последно време, поради економската криза, глобализацијата, големите миграции, ксенофобијата и меѓународната трговија со луѓе, прашањето за злоупотреба на детската работа повторно е во фокусот. Ни се чини дека Европската Унија и одделни нејзини членки изнашле многу добри решенија, во согласност со тековните околности и проблеми, и дека тие решенија треба да се имаат предвид при националното регулирање и заштита на правата на децата во врска со работата, односно дека националните прописи и практики во тој правец треба да се „освежат“.

39 Точка 82. од Пресуда.
40 Точка 83. од Пресуда.
41 Точка 218. од Пресуда.

Користена Литература:

Книги, монографии и научни трудови:

1. L. Zamfir, Child labour: A priority for EU human rights action, European Parlament,Brussels, 2019.
2. N. Fereira, Child labour and EU law and policy: A regional solution for a global issue, UACES 43rd Annual Conference, Leeds, 2013, www.uaces.org.
3. N. Ferreira, Child Labour and EU Law and Policy: A Regional Solution for a Global Issue, The EU and the Global Protection of Children's Rights: Norms, Laws and Policy Dimensions, Opladen/Berlin/Toronto, Barbara Budrich, 259-288, 2016, стр. 261-288.
4. S. Egan, Tackling the rise of child labour in Europe: Homework for the European court of human rights, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, July 2015, стр. 601–630.
5. S. Jašarević, „Zaštita dece na radu u Austriji, Francuskoj i Srbiji", Harmonizacija srpskog i mađarskog права sa правом Европске уније/ Harmonisation of Serbian and Hungarian Law with the European Union Law, Novi Sad, 2022, str. 103-123.
6. С. Јашаревић, Д. Божичић, Лаки рад деце у међународним стандардима и законодавству одабраних страних држава, Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, 2021, вол. LV, бр. 3, стр. 783–802.
7. П. Јовановић, Радно право, Правни факултет, Нови Сад, 2018, стр. 39.

Правни извори и судска практика:

1. Handbook on European law relating to the rights of the child, European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2015;
2. International Training Centre, Tourin, ILO, Compendium of Court decisions, European Court of Human Rights, C.N. and V. v. France, Application No. 67724/09, 11 October 2012.

Останати прописи, извештаи и случаи:

1. Child Labour in Europe International Labour Office, Geneva, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=-j&opi=89978449&url=https://www.ilo.org/media/313821/down-

load&ved=2ahUKEwiWxLu39JqLAxWmFBAIHUtKEGgQFnoECCUQAQ&usg=AOvVaw0WpD8pup_xUbBfmOpco9JM (29. 1. 2025);

2. Child protection, UNICEF, https://www.unicef.org/child-protection (4. 7. 2025).
3. Combating Child Labour, Commission staf working document, Brussels, SEC(2010), https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/5544.pdf/.
4. Ending Child Labour by 2025, 14.05.2021, European Union, https://www.eeas.europa.eu/eeas/ending-child-labour-2025_und_en.
5. Muižnieks, N., Child labour in Europe: a persisting challenge, Council of Europe, Commissioner for Human Rigts, Strasbourg, 20/08/2013.
6. Struggle for democracy, Child labour, National Archives, UK, http://www.nationalarchives.gov.uk/pathways/citizenship/struggle_democracy/childlabour.htm.
7. Study on child labour and protection of young workers in the European Union, Executive summary, European Commission, година издавања није наведена, (преузето: 29. 1. 2025).
8. World Report on Child Labour 2015: Paving the way to decent work for young people, International Labour Organization (ILO), Geneva, 2015.
9. Young People at Work, European Commission, https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/rights-work/labour-law/working-conditions/young-people-work_en (29. 1. 2025)
10. Young workers in the EU: Age limits & working time, https://europa.eu/youreurope/business/human-resources/employment-contracts/young-workers/index_en.htm

Senad Jasarevic, PhD,*
Full Professor at the University of Novi Sad,
Faculty of Law (Serbia)

PROTECTION OF CHILDREN AT WORK AND IN RELATION TO WORK IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

It appears that children are generally well-protected globally when it comes to labor, with the exception of certain problematic regions in the world. However, upon closer examination, there are still many unresolved issues in this area. The European Union has recognized this and has specifically regulated children's labor rights. The protection of child labour involves not only setting minimum employment ages and special safeguards for working children but also addresses a range of other issues related to child labour. This spans internationally recognized terminology, the age threshold defining a 'child', subcategories of child labour, the permissible age for safe engagement in work outside employment relationship, 'dual vocational training' (education combined with work), child labour in family households and enterprises, permitted forms of 'light work' for children, the definition of 'hazardous child labour,' labour exploitation of children, penalties for unlawful child labour, and institutional child protection frameworks and mechanisms."

Keywords: *European Union, labour, employment, children.*

* E-mail: s.jasarevic@pf.unc.as.rs

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 04

д-р Љубинка Ковачевиќ*,
Редовна професорка на Универзитетот во Белград,
Правен факултет (Србија)

УДК: 331.31:341.24
349.235:341.24
1.01 Изворна научна статија

РАЗВОЈ НА ПРИЗНАВАЊЕТО И ЗАШТИТАТА НА ПРАВАТА НА ОГРАНИЧЕНО РАБОТНО ВРЕМЕ, ОДМОРИ И РАЗОНОДА

Апстракт

Ограниченото работно време, одморите и разонодата денес се заштитени како основни човекови права. На нивното потврдување во националните законодавства, како и на ниво на Обединетите нации, Меѓународната организација на трудот, Советот на Европа и Европската унија претходеше мачна борба на работниците за скратување на работното време. Иако на национално, меѓународно и европско ниво е постигнат постепен, но и постојан напредок во поглед на скратувањето на работното време и заштитата на безбедноста, здравјето и достоинството на работа, голем број работници не ги уживаат овие права. Ова, пред сè, поради тоа што во подрачјето на примена на релевантните меѓународни инструменти не влегуваат работниците во неформалниот сектор, како ни работниците кои се ангажирани со новите форми на работа. Освен тоа, меѓународните и европските стандарди за работно време не го земаат предвид економското потекло на масовното кршење на правните правила кои се однесуваат за работното време, како што се ниските плати и несигурноста на вработувањето, поради кои работниците се согласуваат да бидат исцрпени до максимум со незаконска прекувремена работа. Во истражувањето тргнуваме од поставката дека стандардите кои се однесуваат на должината на работното време се изградени заради заштита на здравјето, безбедноста и достоинството на работа, но и заради влијание врз одредени економски варијабли. Последната констатација особено подразбира користење на скратувањето на работното време како средство за борба против невработеноста, а потоа и овозможување на индивидуално продолжување на работното време заради заштита на слободата

* E-mail: ljubinka@ius.bg.ac.rs

на договарање и куповната моќ на работниците, како што дозволува правото на Европската унија. Во таа смисла, разгледувањето на развојот на признавањето и заштитата на правото на ограничено работно време, одмори и разонода се чини корисно во пронаоѓање аргументација за негативен одговор на прашањето дали секој што сака да заработи повеќе, е слободен да се откаже дури и од своите основни човекови права, од аспект на работното време како стока со која секој може да располага како што сака.

***Клучни зборови**: работно време, одмор, разонода, заштита на работници, меѓународно работно право*

Вовед

Во современиот свет на трудот, организацијата на работното време спаѓа во основните управувачки овластувања на работодавачот, заедно со неговата начелна слобода да го организира работното време во функција на потребите на дејноста на претпријатието.[1] Работодавачот тоа го прави во рамките на границите кои ги воспоставуваат императивните законски норми за (максималната) должина на работното време, за (минималните) одмори на вработените и за заштита на достоинството, здравјето и безбедноста при работа.

Овие временски координати за работата за работодавачот, притоа, се извојувани со активностите на работничкото движење, но и со прекугранични напори за утврдување стандарди за работното време. Така, во повеќето современи држави, законодавците го утврдуваат траењето на полното работно време, со тоа што тоа може да биде надминато, но само до максималното траење на прекувремената работа или прераспределбата на работното време.[2] Исто така, забележлива е и можноста за флексибилизација на законските правила за траење на работното време преку колективни договори.

Уживањето на правото на ограничено работно време и одмори им помага на работниците да постигнат и да ја зачуваат рамнотежата помеѓу професионалните и семејните обврски, притоа избегнувајќи повреди на работа, професионални болести и стрес на работното место.[3] Тоа понатаму го подобрува квалитетот на работата и животот на работниците,[4] а позитивно влијае и на продуктивноста и конкурентноста на претпријатијата, како и на квалитетот на нивните производи/услуги.[5]

---

1 Љ. Ковачевиќ, *Правна субординација у радном односу и њене границе* (Правни факултет Универзитета у Београду, 2011), 281.

2 G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, *Droit du travail* (Dalloz, 2023), 1104; B. Burchell, S. Deakin, J. Rubery, D. A. Spencer, 'The Future of Work and Working Time: Introduction to Special Issue' (2024) 1 *Cambridge Journal of Economics*, 21.

3 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 27 April 2016, E/C.12/GC/23, став 34.

4 B. Burchell, S. Deakin, J. Rubery, D. A. Spencer, op. cit., 15. Големиот фонд на работни часови редовно се поврзува со хроничен замор, ризик од мозочен удар и коронарни срцеви заболувања, како и со ризик од развој на анксиозност и депресија, додека работата во смени и ноќната работа се проследени и со ризици поврзани со когнитивни оштетувања, хормонски нарушувања, пад на имунитетот, развој на ментални болести, но и појава на суицидни мисли. Сепак, постојат и студии кои укажуваат на отсуство на јасна врска помеѓу работното време и менталните нарушувања. X. Niu, C. Li, Y. Xia, 'How does working time impact perceived mental disorders? New insights into the U-shaped relationship' (2024) 2 *Frontiers in Public Health*, 2.

5 *Conclusions of the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements: Working time in the twenty-first century* (International Labour Office, 2011), GB.313/POL/1, став 1.

Конечно, работното време редовно се користи и како инструмент за прилагодување на работодавачите на промените на пазарот на трудот, во смисла на можности за намалување на трошоците и пофлексибилна организација на работата.[6] Ова може да се постигне со продолжување на максималниот фонд на работни часови, со скратување на работното време, со проширување на референтниот период во рамките на кој се пресметува максималното траење на работното време, или со други средства за прилагодување на алокацијата на работни часови во согласност со потребите на работодавачите.[7]

Денес не е лесно да се пресмета точниот фонд на работни часови во одредена држава, пред сè, поради разликите кои постојат помеѓу законското и договореното работно време, работата со скратено работно време, прекувремената работа, разликите помеѓу јавен и приватен сектор, и слични фактори.[8] Сепак, и покрај ова ограничување, може да се констатира дека во првата деценија на XXI век, околу 30% од државите, главно од Европа и Африка, законски го ограничиле работното време на 40 часа неделно. Далеку побројни биле државите во кои тој максимум надминува 40 часа неделно, а во најголем број случаи изнесува 48 часа неделно.[9] Сепак, не треба да се занемари дека во многу современи држави – особено во оние каде што недостасува ефективно функционирање на инспекцијата на трудот и развиен социјален дијалог – правните правила за работното време често се прекршуваат. Ова води до исцрпување на работниците со прекувремена работа и прегорување на работното место (анг. *burnout*).[10] Имено, голем број вработени се согласуваат да работат во услови каде што не се почитуваат овие права, бидејќи не можат да си го дозволат луксузот да останат без работа. Во таа смисла, во литературата, несигурноста на работното место, изразена преку стравот на работниците дека ќе бидат отпуштени, редовно се идентификува како важен фактор за големиот фонд на работни часови: работниците кои се оптоварени со несигурност на работното место редовно работат подолго за да му покажат на работодавачот дека се неопходни за добро функционирање на претпријатието и дека се максимално посветени на работните задачи.[11] Освен тоа, многу работници кои работат за ниски

6 Видете: Ј. Рајић Ћалић, 'Флексибилизација радних односа, са освртом на рад са непуним радним временом' (2020)1 *Страни правни живот*, 87-97.

7 C. Lang, S. Clauwaert, I. Schömann, *Working time reforms in times of crisis* (European Trade Union Institute, 2013), 6-7.

8 S. Varva, '… e se fosse ancor più `smart` lavorare soltanto quattro giorni all settimana?' (2022) 1 *Labour & Law Issues*, 30.

9 C. Spinelli, 'ILO Convention 47: Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47)', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European labour law – a commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018), 1332-1333.

10 D. Anxo, M. Karisson, *Overtime Work: A Review of Literature and Initial Empirical Analysis* (International Labour Office, 2019), 37-38.

11 R. Berger, E. K. Swanzy, J. P. Czakert, 'The relevance of workload and working time in current times', in: I. M.

плати се согласуваат на незаконска прекувремена работа и кратење на одморите, бидејќи во спротивно не можат да обезбедат доволно средства за издржување.[12] Од друга страна, во современиот свет на трудот постојат и иницијативи за продолжување на работното време, особено во контекст на потребата за ублажување на последиците од економските и финансиските кризи. Слични иницијативи се поттикнати и од интензивирањето на процесот на глобализација и афирмацијата на т.н. дваесет и четиричасовна економија (анг. *24-hour economy*), во која услугите се достапни на корисниците 24 часа, седум дена во неделата, 365 дена годишно.[13] Исто така, можноста за продолжување на работното време се оправдува и со настојувањето да се унапреди куповната моќ на работниците и да се зачува слободата на договарање. Ова подразбира можност работниците кои сакаат повеќе да заработат, тоа да го постигнат со работа со поголем фонд на работни часови.

Конечно, дигитализацијата на работата, особено распространетата употреба на работа на далечина и хибридна работа, ги замаглува координатите кои класичното трудово право ги поставуваше во однос на работното време (заедно со местото на работа), во смисла на границите на подредување на работникот на власта на работодавачот, односно границите помеѓу работното време и времето за одмор.[14] Освен тоа, тешкотиите во примената на стандардниот модел на работно време ги следат и многу нови форми на работа, почнувајќи од работа преку дигитални платформи. Имено, дури и во правните системи каде што работниците на платформа се квалификувани како вработени, времето во кое чекаат на барање од клиент, редовно не се смета за работно време, т.е., редовно не се пресметува во максималниот дневен и неделен фонд на работни часови, иако решенијата се разликуваат од една до друга држава.[15]

Од друга страна, современиот свет на трудот го одбележува и тренд на скратување на работното време. Притоа, како основа за скратување на работното време се појавуваат колективните договори и законите, во смисла на законско скратување на полното работно време. Ова се прави првенствено да се надмине невработеноста, но и за намалување на професионалниот стрес, постигнување родова рамноправност, борба против климатските промени, или проширување на можностите на поединецот за образование.[16]

Rezende Taveira, N. Rebelo dos Santos, L. Pais, *Decent work worldwide: Universal values, diverse expressions* (CRV, 2023), 76.

12 Б. А. Лубарда, *Радно право. Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу* (Правни факултет Универзитета у Београду, 2013), 497.

13 T. Ramm, '*Laissez-faire* and state protection of workers,' in: B. Hepple (ed.), *The making of labour law in Europe. A comparative study of nine countries up to 1945* (Mansell Publishing Limited, 1986), 173.

14 *Cf.* M. Kovač-Orlandić, 'Savremeni izazovi regulisanja radnog vremena: da li je granica između radnog i slobodnog vremena isuviše zamagljena?' (2020) 2 *Studia iuridica Montenegrina*, 101-117.

15 B. Burchell, S. Deakin, J. Rubery, D. A. Spencer, op. cit., 18.

16 S. Varva, op. cit., 30-31; видете: T. Kalamatiev, A. Ristovski, 'How do the working time regulations influence

Исто така, постојат и примери на работодавачи кои доброволно донеле едностранa одлука за привремено експериментално скратување на работната недела, пред сè заради подобрување на квалитетот на работата и последователно привлекување нови и задржување на постоечките работници во претпријатието.

Со меѓународните правни инструменти кои го регулираат работното време, одморите и разонодата се утврдени минимални стандарди за заштита на работниците. Тие, меѓутоа, се формулирани така што овозможуваат, пред сè, заштита на вработените лица. Тие не се однесуваат на работниците во неформалниот сектор, како ни работниците со нови форми на работа. Освен тоа, може да се забележи дека меѓународните и европските стандарди за работно време не го земаат предвид економското потекло на премногу екстензивните фондови на работни часови (пред сè, ниските плати).[17] Начелниот заклучок за расчекорот што постои помеѓу меѓународните стандарди за работното време, одморите и разонодата, од една страна, и современите предизвици, проблеми и тенденции во оваа област – нè поттикна на разгледување на историското проучување на ограничувањето на работното време и признавањето на правото на одмори и разонода на универзално и регионално ниво.

Во истражувањето тргнуваме од поставката дека интервенциите кои се однесуваат на должината на работното време се преземани заради заштита на здравјето и безбедноста на работниците, но и заради влијание врз одредени економски варијабли,[18] како во вид на користење на скратување на работното време како средство за борба против невработеноста, во духот на слоганот „Да се работи помалку за да работат сите“ (фран. *travailler moins pour travailler tous*), така и во вид на продолжување на ефективното траење на работното време, според слоганот „Да се работи повеќе, за да се заработи повеќе“ (фран. *travailler plus pour gagner plus*).

1. Историски развој на ограничувањето на работното време

Прашањето за работното време е тесно поврзано со развојот на општеството, развојот на индустриското производство и развојот на уредувањето на човечкиот труд. Ова е така бидејќи до развојот на капитализмот, времето на работа зависело од годишните времиња и временските услови, додека надоместокот за работа зависел од обичаите и цените на производите, без оглед на времето кое работникот би го поминал

gender inequalities?' (2014) 2 *Радно и социјално право*, 1-24.

17 N. Bueno, 'Article 24: The right to rest and to the limitation of working hours,' in: H. Cantu Rivera (ed), *The Universal Declaration of Human Rights: A commentary* (Brill, 2023), 13, ResearchGate.

18 A. Fabre, 'Les temps du travail: entre libertés et pouvoir', in: P. Waquet (dir.), *13 paradoxes en droit du travail* (Lamy, 2012), 239.

во ефективна работа.[19] Индустријализацијата, меѓутоа, донесе со себе поинаков пристап кон временските координати на работа: тежнеењето за поголема продуктивност и максимизација на профитот беше проследено и со барања за сè поголем број работни часови, дури и по цена на нарушување на здравјето на работниците. Продолжувањето на работниот ден на 14-16 часа претставуваше, според зборовите на Маркс (Karl Marx), клучен механизам за остварување вишок вредност, поради што беше и важен столб на експлоатацијата на нивниот труд.[20] Поради тоа, на признавањето на правото на одмор и на ограничено работно време, како основни човекови права, претходеше мачна борба на работниците за ограничување на работниот ден. Таа борба, отпрвин, беше мотивирана од неопходноста за заштита на здравјето на работниците. Имено, ако ја оставиме настрана заштитата на останатите (пред сè, воени и демографски) интереси, барањата за скратување на работното време беа засновани на биолошките ограничувања на работниците и на потребата да се заштити нивниот физички интегритет, што понатаму придонесе за поширокото настојување да се спречи претворањето на работниците во обични средства за работа.[21]Затоа, останува отворено прашањето за должината на дневниот период за работа, кој може да му обезбеди на работникот потребни средства за издржување и можности за задоволување на културните потреби. Одговорот на ова прашање зависел, меѓу другото, и од опремата која работниците ја имаат на располагање,[22] бидејќи скратувањето на работното време беше овозможено со нови технички и технолошки откритија и со добра организација на работата.[23]

Политичкиот филозоф, филантроп и творец на утописките социјализам Роберт Овен (Robert Owen) така го афирмирал осумчасовното работно време, како најдолг период во кој човекот може да издржи да работи, а при тоа да се зачува доброто физичко и ментално здравје и радост.[24] Исто така, во прилог на осумчасовната работна недела било истакнувано и настојувањето да се овозможи пристап до работни места на што поширок круг на лица, особено поради тоа што е интерес на секој поединец сите луѓе да живеат во здравје, среќа и благосостојба.

Средината на XIX век го означила прифаќањето на овој стандард и од страна на работничкото движење, иако во некои држави демонстрации

19 B. Burchell, S. Deakin, J. Rubery, D. A. Spencer, op. cit., 3.

20 Ibid., 4; J. Murray, *ILO and working conditions – An historical analysis* (International Labour Office / International Institute for Labour studies), 5.

21 P. Adam, *L'individualisation du droit du travail: Essai sur la réhabilitation juridique du salarié-individu* (L.G.D.J., 2005), 52.

22 S. Bauer, 'The road to the eight-hour day' (1919) 2 *Montly Labor Review* (превод од германски на англиски А. Maylander), 41.

23 T. Ramm, op. cit., 105.

24 Ibid.

со барање за скратување на работното време биле организирани и порано. Барањето за законско уредување на осумчасовно работно време било и еден од симболите на меѓународното работничко движење: во Резолуцијата на Првата интернационала од 1866 година било потврдено дека без законско ограничување на работното време, сите останати напори за еманципација и унапредување на положбата на работничката класа ќе пропаднат.[25] Исто така, барањето за осумчасовен работен ден беше симбол и на првомајските прослави.[26]

На наведените идеи се темелеле и првите закони од областа на трудовото право, усвоени на крајот на XIX век (т.н. заштитно/работничко/законодавство). Државите, меѓутоа, се разликувале по техниките користени за примена на правилата за ограничено работно време: во некои правни системи тие правила биле третирани како облик на индивидуална заштита на работниците, додека законодавството на други држави го поттикнувало колективното преговарање за работното време.[27] Сепак, на тие различни пристапи им било заедничко тоа што ограничувањата на работното време првично биле воведени во корист на децата и жените.[28] Правилото за ограничено работно време за мажи, односно за сите работници, било воведено дури подоцна, и тоа првично само за работници со занимања кои вклучувале мануелна или физичка работа, односно со занимања опфатени со процесот на механизација.

Предлозите за скратување на работното време, меѓутоа, биле критикувани во светло на слободата на договарање и слободата на работниците да одлучуваат колку ќе работат, во смисла на можноста оние кои сакаат да заработат повеќе, да можат да работат подолго.[29] Освен тоа, бил истакнуван и стравот дека во случај на пократко работно време, работниците ќе имаат повеќе можности за препуштање на „ниски страсти“, особено на неумерено консумирање алкохол, проследено со „морален пад“ на работничката класа.[30] Конечно, се укажуваше и на тоа дека скратувањето на работното време ќе влијае на пад на продуктивноста и пад на профитот

25 Ibid.

26 A. Trachtenberg, *The history of May Day* (International Pamphlets, 1932).

27 T. Ramm, op. cit., 104.

28 B. Burchell, S. Deakin, J. Rubery, D. A. Spencer, op. cit., 4. Во пракса, таквото решение претставуваше предизвик за работодавачите, бидејќи во претпријатијата истовремено работеа работници од сите возрасти и двата пола, па постоењето на различни режими на работно време за деца и возрасни, односно за мажи и жени, значеше обврска за организирање на работно време со соодветно траење за секоја категорија работници. Спротивно на очекувањата на законодавци дека таквата состојба ќе влијае на работодавачите да бараат од сите вработени фонд на часови кој бил пропишан за деца и жени, во пракса повеќето работодавачи ги применуваа правилата пропишани за возрасни мажи врз децата и жените, додека инспекцијата на трудот редовно ги замижуваше очите пред кршењето на заштитното законодавство. G. Aubin, J. Bouveresse, *Introduction historique au droit du travial* (PUF, 1995), 226.

29 T. Ramm, op. cit., 106.

30 Ibid., 106.

на индустриските претпријатија, со фаворизирање на претпријатијата од други држави во кои овие ограничувања не биле пропишани.[31]

И покрај силното противење на работодавачите, сепак, преовлада став за неопходноста од заштита на работниците, како послаба страна, во име на правдата, достоинството, општествениот интерес и зачувувањето на населението кое било оптоварено со напорната работа за работодавачите.[32] Така, уште во 1833 година, англискиот Закон за фабриките го ограничил работниот ден на децата (9 часа на ден и 48 часа неделно за деца под 13 години, односно 12 часа на ден и 69 часа неделно за деца на возраст од 13-18 години), додека 11 години подоцна работното време на жените во текстилната индустрија било ограничено, со оглед на тоа што, благодарение на колективното договарање, тој стандард бил проширен на вработените (од двата пола) во други сектори. Кога станува збор за другите држави, работното време, првично, било скратено на 10-12 часа дневно (во Германија 1891, во Франција 1906, во Шпанија 1907, во Луксембург 1913, во Белгија 1914),[33] додека осумчасовниот работен ден беше воведен по Првата светска војна: Германија и Луксембург тоа го сторија во 1918 година, Данска, Франција и Холандија во 1919 година (во однос на Холандија овој стандард беше воведен заедно со стандардот за работна недела од 45 часа), Белгија во 1921 година, а Италија две години подоцна.[34] Некои од овие закони, меѓутоа, дозволувале и исклучоци, според кои со колективен договор или одлука на орган на јавна власт, работното време можело да трае подолго од осум часа, пред сè поради потребата да се надминат предизвиците од повоената економска криза.[35]

2. Развој на признавањето на правото на одмори (и разонода)

Ограничувањето на работното време беше проследено со признавање на правото на одмори, бидејќи одморот подразбира прекинување на работата со цел на работникот да му се овозможи да ја обнови силата, да се развива (физички, ментално, културно, на друг начин), но и да биде попродуктивен и поуспешен во работата за работодавачот, притоа ублажувајќи ги ризиците од професионални болести, повреди и стрес на работното место.[36] Ова е особено

31 G. Aubin, J. Bouveresse, op. cit., 227.

32 Ibid., 227; T. Ramm, op. cit., 105; C. Barnard, S. Deakin, R. Hobbs, *Reflexive law, corporate social responsibility and the evolution of labour standards: The case of working time* (Institute of Technology, Enterprise and Competitiveness, 2004), 8.

33 C. Spinelli, 'ILO Convention 1: Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1)', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European labour law – a commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018), 1321.

34 S. Bauer, op. cit., 60; T. Ramm, op. cit., 106-107; B. Burchell, S. Deakin, J. Rubery, D. A. Spencer, op. cit., 5.

35 T. Ramm, op. cit., 107.

36 N. Tintić, *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: radni odnosi (II)* (Narodne novine, 1972), 474-475.

важно бидејќи ризикот од повреди на работното место е пропорционален со бројот на работни часови, и, згора на тоа, експоненцијално расте ако се работи подолго од одреден фонд на работни часови.[37]

Неделниот одмор подразбира право на работникот во период од секои седум последователни дена, по правило после пет или шест последователни работни дена, да користи одредено време за одмор од работа. Денот во кој се користи неделниот одмор, притоа, редовно бил одредуван во зависност од традицијата и религијата на мнозинското население (недела како ден што христијаните треба да му го посветат на Господ, петок како ден исполнет со верски должности за муслиманите, сабота како вообичаен неработен ден за Евреите и Адвентистите, итн.).

Исто така, треба да се има предвид дека во државите со мнозинско христијанско население постоел верски втемелен обичај на воздржување од работа во недела, додека правото на неделен одмор било признато во неколку европски држави во XIX век. Тоа првично било направено само во корист на децата и жените, додека помеѓу 1905 и 1910 година, правото на неделен одмор било загарантирано како право на сите работници во индустриските и трговските претпријатија, а подоцна и како универзално право на сите работници во сите сектори, кое, притоа, не било задолжително остварувано во недела.[38] Основните цели на законското признавање на тоа право беа поврзани со заштитата на здравјето и приватниот и семејниот живот на работниците, но и со обезбедувањето можности за забава и потрошувачка.[39] Иако имаше отпор кон признавањето на ова право, особено во контекст на стравот дека тоа би можело да биде погубно за малите претпријатија, преовлада уверувањето дека уживањето на ова право е неопходно не само за работникот, туку и за целото општество,[40] бидејќи со тоа на работниците им беше овозможено да учествуваат во општествениот живот.[41]Затоа, може да се заклучи дека признавањето на правото на неделен одмор поминало долг пат – од почитување на обврските што работниците ги имаат како верници, преку почитување на нивните семејни должности, до почитување на нивните граѓански должности.[42]

Од друга страна, признавањето на правото на годишен одмор претставува последица на постепеното скратување на работното време и тежнеењето кон заштита на здравјето на работниците. Сепак, ова право е

37 D. Anxo, M. Karisson, op. cit., 1.

38 G. Aubin, J. Bouveresse, op. cit., 228-229. *Cf.* M. Poiares Maduro, 'Never on Sunday – What has (EU) law got to do with it?', in: S. Sciarra (ed.), *Labour law in the courts. National judges and the European Court of Justice* (Hart Publishing, 2001), 273-290.

39 G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, op. cit., 1190.

40 G. Aubin, J. Bouveresse, op. cit., 290-230.

41 Ibid., 230.

42 Ibid., 230.

признато значително подоцна во споредба со другите видови одмори. Тоа се правеше крајно срамежливо и постепено, па така во повеќе европски држави, правото на платен годишен одмор првично го уживале само државните службеници, вработените во железничкиот сообраќај и вработените во одредени претпријатија во т.н. приватен сектор (на пример, во Франција),[43] додека како универзално право, ова право е признато дури пред Втората светска војна. Траењето на годишниот одмор, притоа, постепено било продолжувано, бидејќи на годишниот одмор почнале да му се припишуваат и други функции, како што се спречување на абсентизмот или придонес во развој на туризмот, индустријата за забава и ревитализација на руралните подрачја.[44] Ова дополнително го поттикна признавањето на правото на платен годишен одмор низ цела Европа, бидејќи „работничката класа, која го освои слободното време, сега требаше да го освои и користењето на своето слободно време“.[45]

Конечно, треба да се осврнеме и на правото на разонода. Времето за одмор, имено, може да се подели во две категории: првата категорија ја сочинува т.н. основно или неопходно време (анг. *basic/necessary time*), кое е посветено на активности неопходни за задоволување на основните потреби на работниците (на пример, време потребно за сон, подготовка на храна, чистење и извршување други домашни работи), додека втората категорија е поврзана со разонодата, која се смета за автентично слободно време.[46] Имено, се верува дека за разлика од првиот период, кој е посветен на извршување неопходни активности, втората категорија на одмор му овозможува на работникот целосна слобода во поглед на изборот на начинот на кој ќе биде искористен тој период.[47] Во таа смисла, во делот на вонправната литература се пишува за „резидуална“ дефиниција на разонодата, според која овој поим го опфаќа периодот кој не е исполнет со платена работа и неплатена работа во домаќинството.[48] Исто така, може да се наиде и на предлог разонодата да се означува како т.н. дискрециono време (анг. *discretionary time*), бидејќи поединецот дискрециono одлучува за начинот на неговото користење. Затоа, разонодата може да се дефинира како: „збир на активности на кои поединецот, по своја волја, може целосно да се посвети, без разлика дали

43 Ibid., 284.

44 G. Auzero, D. Baugard, E. Dockès, op. cit., 1198.

45 G. Aubin, J. Bouveresse, op. cit., 285. Во социолошката литература, во таа смисла, се наведува дека продолжувањето на годишниот одмор се поклопува со развојот на масовниот туризам и масовното купување автомобили, исто како што скратувањето на работното време во средината на минатиот век коинцидираше со воведувањето на комерцијалната телевизиска програма. J. T. Haworth, A. J. Veal, 'Work and leisure. Themes and issues', in: J. T. Haworth, A. J. Veal, *Work and Leisure* (Routledge, 2004), 215.

46 A. James, 'Work emails at the breakfast table: Proximity of labour and capital as an unexamined difficulty for the (just) distribution of discretionary time' (2024) 2 *Journal of Applied Philosophy*, 352.

47 Ibid.

48 J. T. Haworth, A. J. Veal, 'Introduction', in: J. T. Haworth, A. J. Veal, *Work and Leisure* (Routledge, 2004), 1.

одмара или се забавува, дали го зголемува нивото на својата информираност или своето образование, дали доброволно општествено се ангажира или ја остварува својата слободна творечка способност, откако ќе се ослободи од своите професионални, семејни и општествени обврски".[49] Тоа, понатаму, значи дека разонодата, сама по себе, не е ниту добра ниту лоша,[50] туку може да вклучува најразлични содржини, од спортски и културни активности, преку коцкање, до целосна неактивност на поединецот.[51]

Државата, може да поттикнува или да сузбива некои од тие активности, но, начелно, им го препушта на поединците изборот на содржината со која ќе го исполнат слободното време. Затоа, треба да се има предвид дека правото на разонода е изрично потврдено заедно со правото на одмор во Универзалната декларација за човекови права и во Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права. При тоа, мора да се забележи дека правото на разонода не е дефинирано во овие акти и отсуствува индикативна листа на активности кои го опфаќаат остварувањето на ова право.

3. Меѓународно регулирање на скратувањето на работното време

3.1. Стандарди на Меѓународната организација на трудот

3.1.1. Стандарди за осумчасовно дневно работно време и работна недела од 48 часа

Апелот за скратување на работното време, видовме, беше актуелизиран кон крајот на Првата светска војна: „последните месеци од 1918 година, осумчасовниот работен (– Љ. К.) ден стана воен крик на масите; работодавачите возвратија дека може да биде воведен само со меѓународна акција".[52] Во таа смисла, во Версајскиот мировен договор (Уставот на Меѓународната организација на трудот/ МОТ) беше потврдено дека воведувањето на осумчасовно дневно работно време и работна недела од 48 часа е стандард кон кој треба да се тежнее, таму каде што сè уште не е постигнат,[53] а поради потребата за спречување на нелојална конкуренција на меѓународниот пазар, како и потребата на овој начин да се придонесе кон поголема вработеност.

Во нормативната дејност на МОТ, прашањето за работното време

49 Р. Божовић, *Искушења слободног времена* (Председништво Конфедерације Савеза социјалистичке омладине Југославије, 1975), 47.
50 J. T. Haworth, A. J. Veal, 'Introduction', 2.
51 S. Varva, op. cit., 37.
52 S. Bauer, op. cit., 41.
53 Версајски мировен договор (1919), член 427.

беше разгледувано во два правци: одредување на должината на работното време (и утврдување на максималниот фонд на работни часови) и заштита на минималниот период на неделен, а подоцна и годишен одмор.[54] Значењето на овие прашања го потврдува фактот дека првата конвенција усвоена од Општата конференција на трудот беше Конвенцијата за работното време во индустријата (Конвенција на МОТ број 1). Со нејзините одредби, работното време на вработените во јавните и приватните индустриски претпријатија беше ограничено на осум часа дневно и 48 часа неделно, иако со повеќе отстапувања.[55] Исклучоците, така, се однесуваат на можноста работното време да изнесува во просек осум часа дневно и 48 часа неделно, во текот на референтен период од три недели, со тоа што професионалните организации на работниците и работодавачите можат да одредат дури и подолг референтен период. Освен тоа, работното време за сменските работници може да изнесува во просек 56 часа неделно, ако тоа е неопходно поради вонредни околности.

Овие исклучоци биле прифатени како резултат на трипартитен компромис, бидејќи претставниците на работодавачите во Општата конференција на трудот го потенцирале значењето на подолгата работа во закрепнувањето на опустошената економија од војна.[56]

Стандардот за работна недела од 48 часа е потврден и во Конвенцијата број 30 за работно време во трговијата и канцелариите, вистина со можност за продолжување на работното време до десет часа дневно.[57] Сепак, таа конвенција немаше голем број ратификации, ниту пак беше доследно применувана во државите кои ја ратификуваа, пред сè поради стравот од последиците од воведувањето на овој стандард врз производството и конкурентноста на работодавачите на меѓународниот пазар.[58] И покрај тоа, конвенциите бр. 1 и 30 силно влијаеја на законодавците во многу држави, вклучувајќи ги и државите кои не ги ратификуваа, особено во контекст на регулирањето на прекувремената работа. Во врска со тоа, треба да се има предвид дека МОТ ги класифицира овие две конвенции како инструменти кои треба да се осовременат (анг. *technical instruments with interim status*),[59] додека современото толкување на нивните одредби подразбира право и обврска на државите да ги контролираат и ограничуваат овластувањата на работодавачите за продолжување на работното време на дневно, неделно и годишно ниво, кога тоа е неопходно за унапредување на продуктивноста и економската ефикасност, но само во границите одредени со концепцијата

54 J. Murray, op. cit., 6.
55 Конвенција на МОТ бр. 1, член 2.
56 L. Betten, *International Labour Law – Selected issues* (Deventer/Boston, 1993), 190-191.
57 Конвенција на МОТ бр. 30, чл. 3-4.
58 C. Spinelli, 'ILO Convention 1: Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1)', 1322.
59 Ibid., 1322.

на достоинствена работа.[60] Затоа, државата и работниците мора да бидат информирани за актуелните облици на работното време, при што државата има должност со соодветни механизми да обезбеди делотворна примена на релевантните правни прописи.[61]

3.1.2. Работна недела од 40 часа како начело

Следната фаза во развојот на меѓународното регулирање на работното време го одбележа усвојувањето на Конвенцијата број 47 за четириесетчасовна работна недела (1935), со која е афирмиран нов универзален стандард за кој се очекува постепено да биде остварен во државите членки на МОТ. Конвенцијата го афирмира скратувањето на работното време во мера во која тоа е можно, првенствено поради потребата од поделба на достапните работни места помеѓу вработените и невработените лица по големата економска криза.[62] Освен тоа, скратувањето на работното време било афирмирано како пожелно и поради воведувањето нови методи на производство, кои овозможувале остварување исти резултати за пократко работно време. Тоа бил и мотив во Конвенцијата да се внесе барање стандардот за работна недела од 40 часа да се имплементира без негативни последици по платите на вработените, бидејќи работниците, во спротивно, не би можеле да ги уживаат поволностите овозможени од индустрискиот развој.[63]

Беа потребни дури 20 години Конвенцијата број 47 да го добие потребниот број ратификации за да стапи на сила.[64] Меѓутоа, Скромниот број на ратификации не претставуваше пречка Конвенцијата да изврши силно влијание врз државите членки на МОТ, бидејќи во многу држави, вклучувајќи ги и оние кои не ја ратификуваа оваа Конвенција, беше воведено законско правило за четириесетчасовна работна недела.[65] Затоа, во литературата Конвенцијата број 47 се наведува како жива илустрација на фактот дека воздржувањето од ратификација на одредена конвенција не мора да се поклопува со неприфаќање на нејзината содржина. Ова е така бидејќи бројот на ратификации нужно не сведочи за обемот во кој одредени универзални стандарди се интегрирани во националните законодавства.[66]

Скратувањето на работното време, во форма на правно необврзувачки акт повторно беше истакнато по Втората светска војна и првата фаза

60 J. Murray, op. cit., 5.
61 Ibid., 5.
62 C. Spinelli, 'ILO Convention 47: Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47)', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European labour law – a commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018), 1332.
63 C. Spinelli, 'ILO Convention 47: Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47)', 1333.
64 T. Ramm, op. cit., 107.
65 J. Murray, op. cit., 1.
66 Ibid.

од повоената обнова на економијата. Во ова време не беше можно да се постигне согласност за нова конвенција, бидејќи (до 60-тите години на минатиот век), Конвенцијата број 47 имаше само неколку ратификации. Затоа, во 1962 година беше усвоена Препораката број 116 за скратување на работното време, која исто така, силно влијае на регулирањето на работното време во современите држави.[67]

Конечно, треба да се има предвид и тоа дека МОТ усвои и 14 конвенции и 11 препораки кои ја регулираат примената на начелото за работна недела од 40 часа во различни сектори, како и низа прописи за неделен и годишен одмор, ноќна работа и работа со скратено работно време.

Меѓутоа со тоа, не е задоволена потребата за ревизија на меѓународните стандарди за работното време, пред сè во поглед на нивно прилагодување на околностите присутни во современиот свет на трудот. Тие прилагодувања се афирмираат како неопходни, иако и денес на ограничувањето на работното време се гледа како на основен инструмент за заштита на здравјето и безбедноста при работа.

Тоа што е ново е организацијата на работното време, која особено во своите изразено флексибилни облици, може да има сериозни последици како за вработените, така и за работодавачите. Затоа, останува надежта дека на ниво на МОТ ќе бидат осмислени стандарди кои подеднакво ќе ја земат предвид севременската потреба на работниците за заштита на здравјето, безбедноста и усогласувањето на професионалните и семејните должности, и потребата на работодавачите полесно да се прилагодуваат на промените на пазарот.[68]

3.1.3. Стандарди за одмори

Меѓународното трудово право утврдува минимални периоди на одмор, бидејќи ги смета за предуслов за работа со разумно работно време, како и предуслов за делотворно остварување на правото на праведни услови за работа.[69] Првата констатација, попрецизно, значи дека регулирањето на работното време, а особено утврдувањето на неговото максимално траење, влијае на можноста на работникот да ужива одредени видови одмори, како и на очекуваното траење на тие одмори.[70] Во таа насока, беше афирмиран ставот дека за здравјето на работникот од суштинско значење е можноста, по истекот на работната недела, да собере сила и да има време за разонода. Тоа гледиште, меѓутоа, се потпираше на модел на работник од машки пол

67 Ibid., 15.
68 C. Spinelli, 'ILO Convention 47: Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47)', 1333.
69 K. Bagdi, 'The effect of digitalization on workers right to rest periods' (2024) 2 *Hungarian Labour Law E-journal*, 88.
70 Ibid.

кој работи со полно работно време за работодавач.[71] Во таа смисла, времето за одмор било гледано како време за разонода, кое на работникот му овозможувало да се занимава со посакувани активности – од градинарство, преку спорт, до стекнување нови знаења во библиотеки и на курсеви – бидејќи жените биле посветени на домашните работи.[72] Исто така, беше укажувано на значењето на одморот за исполнување на должностите што работникот ги има како татко и како граѓанин, што беше во духот на едно од основните начела на МОТ – начелото дека трудот не е стока.[73]

Врз основа на тие поставки, со Конвенцијата број 14 за неделен одмор во индустријата (1921) и Конвенцијата број 30 за неделен одмор во трговијата и канцелариите (1930) е пропишано правото на одмор од најмалку 24 последователни часа, за период од секои седум дена. На државите, притоа, им е препуштено да го определат денот во кој работниците ќе го користат неделниот одмор, а владата секако треба да го стори тоа имајќи ги предвид обичаите и традицијата на одредено општество, а таму каде што постојат можности за тоа – и со почитување на традициите и обичаите на верските малцинства.[74] Исто така, државите би требало да обезбедат, кога и да е тоа можно, сите вработени во едно претпријатие симултано да го користат неделниот одмор.[75] Нови стандарди за неделното време во неиндустрискиот сектор беа усвоени во 1957 година (Конвенција број 106).

Од друга страна, правото на годишен одмор беше регулирано дури во 1936 година со Конвенцијата број 52 за платен одмор, со која на секој работник со најмалку една година континуирана работа, му следува право на платен годишен одмор во траење од најмалку шест работни дена, додека за работници помлади од 16 години тој стандард изнесува најмалку 12 дена. Иако во времето на усвојување, ова правило се сметаше за многу напредно, со Препораката број 98 (1954) државите беа повикани да им обезбедат на работниците право на годишен одмор во траење од најмалку две недели. Од друга страна, со Конвенцијата број 101 за платен одмор за вработените во земјоделски претпријатија (1952) беше потврдено правото на платен годишен одмор, вистина без прецизирање на минималната должина на одморот. Со тоа на државите им беше оставена слобода во одредувањето на должината на годишниот одмор на работниците во земјоделството, додека во Препораката број 93 (1952) беше сугерирано тој минимум да биде една работна недела.

Конвенциите бр. 52 и 101 беа ревидирани во 1970 година со Конвенцијата број 132. Одредбите на подоцнежната конвенција се

71 J. Murray, op. cit., 6.
72 Ibid.
73 Ibid.
74 Конвенција на МОТ бр. 14, член 2; Конвенција бр. 30, член 6, став 4.
75 Конвенција на МОТ бр. 14, член 2; Конвенција бр. 30, член 6, став 2.

применуваат на сите работници, освен на оние кои работат на море, со тоа што договорните страни можат да исклучат и други категории на работници од нејзиното поле на примена. Согласно одредбите на оваа конвенција, секој има право на платен годишен одмор во траење од најмалку три работни недели за една година работа, со тоа што годишниот одмор би требало да вклучува период од најмалку две последователни недели одмор. Од друга страна, лицата кои се вработени пократко од една година имаат право на годишен одмор во траење сразмерно на должината на нивниот работен стаж.

3.2. Акти на Организацијата на Обединетите нации

3.2.1. Право на одмор и разонода

Со Универзалната декларација за човекови права е потврдено дека „секој има право на одмор и разонода, вклучувајќи разумно ограничување на работното време и периодични платени одмори".[76] Посебен предизвик во осмислувањето, толкувањето и примената на предметната одредба од Универзалната декларација претставуваше изричната гаранција на правото на разонода, бидејќи разонодата, по правило, се сфаќа како универзално право на човекот да ужива во слободното време. Сепак, Универзалната декларација не содржи дефиниција за разонода, додека државите, при изработката на текстот на Универзалната декларација, се согласија дека правото на одмор и разонода не значи и право на мрзеливост.

Исто така, при формулирањето на одредбата од членот 24 на Универзалната декларација, имаше и предлози дека треба да се прецизира или барем егземпларно да се наведат начините за остварување на правото на разонода (на пример, користење на слободното време за духовно и културно издигнување и унапредување на здравјето на работниците), односно дека треба да се спречи злоупотребата на разонодата („работниците треба да го користат слободното време повеќе за свое самоунапредување отколку за штетна мрзеливост").[77] Сепак, преовлада ставот дека секој треба слободно да одлучи за начинот на кој ќе го користи своето слободно време.[78] Од друга

76 Универзална декларација за човекови права, член 24. Формулацијата на одредбата од Декларацијата, притоа, потсетува на соодветните одредби од Уставот на СССР од 1936 година, со кои било укажано и на пожелните активности на работниците за време на одморот и разонодата („правото на одмор и разонода се обезбедува со скратување на работниот ден на седум часа за повеќето работници, со воспоставување годишни одмори со полна плата за работниците и вработените, и со обезбедување широка мрежа на санаториуми, одморалишта и клубови за сместување на работниот народ"). Устав на СССР, член 119, нав. според: N. Bueno, 'Article 24', 3-4.

77 Буено наведува дека тоа бил ставот на претставникот на Чиле. N. Bueno, 'Article 24', 11.

78 Р. Божовиќ, 'Од досаде до доколице' (2007) 1 *Социолошка луча*, 18. („Секое одредување на слободното време мора да го земе предвид степенот на можност човекот, како целосна и креативна личност, самостојно и свесно да ја одредува својата егзистенција и својот однос кон себеси и светот. Оттука, слободното време претставува вид на егзистенција која е доброволно одбрана како најдобар начин на

страна, во прецизирањето на поимот разонода може да помогне и практиката на Комитетот за правата на детето, бидејќи со Конвенцијата за правата на детето е потврдено правото на детето на одмор, разонода и учество во игра и рекреативни активности.[79] Во практиката на Комитетот, таа одредба се толкува на начин дека играта и рекреацијата се од пресудно значење за здравјето и општото добро на детето, бидејќи овозможуваат развој на креативноста, имагинацијата, самодовербата, но и физичката, социјалната, когнитивната и емотивната сила и вештини.[80] Уште повеќе, разонодата и рекреацијата придонесуваат за сите аспекти на учењето, му овозможуваат на детето да учествува во секојдневниот живот, но му обезбедуваат и уживање и задоволство.[81] Конечно, се укажува и на тоа дека играта и рекреацијата му помагаат на детето во постигнување емотивна рамнотежа, решавање конфликти, поедноставно одлучување, откривање на светот што го опкружува, како и експериментирање со нови идеи, улоги и искуства, врз основа на што детето учи да ја разбере и изгради својата позиција во светот.[82] Иако наведеното толкување на поимот разонода е поврзано со право кое се остварува независно од работата, во литературата, со право, се укажува дека може да биде од корист и за разбирање на содржината на правото на разонода, во смисла на одредбите на Универзалната декларација. Толкувањето на Комитетот, имено, укажува на тоа дека правото на разонода не треба да се поврзува со обично трошење време или со обичен прекин на работата и опоравување од работа.[83] Наместо тоа, разонодата се поврзува со активности кои се неопходни за животот на поединецот, бидејќи „индивидуалните и општествените користи од рекреацијата и играта не се ограничени на децата. Тие, исто така, се применуваат и на возрасните, кои, засега, уживаат само одмор од работа и право на разонода“.[84]

Правото на одмор и правото на разонода се потврдени и во Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, и тоа

човекова самореализација. Настаната врз самите основи на внатрешните способности и предиспозиции, слободното време станува „простор“ на човековото препознавање и творечко созревање. Тоа е пат до човекот како творечки и слободен субјект. Тоа нè уверува дека часовниците не се вистински мерачи на времето, а на човекот му останува трката со времето, речиси секогаш безнадежна. Таа е безнадежна особено таму каде што е поречено човековото слободно и креативно битисување“). Видете: Д. Божичиќ, ‘Практични проблеми у вези са коришћењем и остваривањем права на годишњи одмор у Републици Србији’ (2023) 1 *Радно и социјално право*, 176.

79 Конвенција за правата на детето, член 31, став 1.

80 Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, 17 April 2013, CRC/C/GC/17, став 9. *Cf.* N. Lott, ‘A framework for implementing the right of the child to play: space, time, acceptance, rights-informed’ (2025) 25 *Human Rights Law Review*, 1-22.

81 Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 17 (2013)*, став 9.

82 *ibid*.

83 N. Bueno, ‘Article 24’, 12.

84 Ibid.

како составен дел на правото на фер и праведни услови за работа. Пактот потврдува дека сите работници мора да уживаат неделен одмор, но без прецизирање на неговите квантитативни координати. Во праксата на Комитетот за економски, социјални и културни права е афирмиран ставот дека, начелно, неделниот одмор треба да изнесува најмалку 24 часа последователно во период од секои седум дена.[85] Деновите за одмор, притоа, треба да одговараат на обичаите и традицијата на секоја договорна страна, со истовремено користење на одмор од страна на сите работници во претпријатието. Наведените правила можат да бидат дерогирани во исклучителни ситуации, како што се несреќи, виша сила, итна потреба да се изврши одредена работа или да се спречи штета, како и во случај кога природата на дејноста на работодавачот бара работа за време на викенди или други денови кои се сметаат за денови за одмор.[86] Овој исклучок е дозволен само доколку на работниците, како компензација, им е обезбеден соодветен одмор, ако е тоа можно веќе во следните седум дена.

Пактот го гарантира и правото на платен годишен одмор, исто така, без прецизирање на неговото минимално траење. Во практиката на Комитетот за економски, социјални и културни права, таа одредба се толкува на начин дека правото на платен годишен одмор го имаат сите работници, вклучувајќи ги и работниците кои работат со неполно работно време или на привремени работи, и тоа во траење од најмалку три работни недели.[87] Определувањето на минимален работен стаж како предуслов за остварување сразмерен дел од годишниот одмор не се смета за спротивно на одредбите на Пактот, под услов тој период да не е подолг од шест месеци.[88] Исто така, беше заклучено дека времето за користење на годишниот одмор треба да биде предмет на договор меѓу работодавачот и работникот, но дека со закон треба да се утврди минимален период на непрекинато користење на годишниот одмор, кој во идеална ситуација изнесува две недели.[89] Конечно, користењето отсуство од работа поради болест или друга оправдана причина не се смета за причина за скратување на годишниот одмор.

3.2.2. Ограничено работно време како инструмент за ефективно остварување на правото на одмори

Универзалната декларација не го прецизира значењето на поимот разонода, додека во нејзиниот финален текст, како носител на правото на одмор и разонода, наместо „работник“, е определен „секој“. Сепак, фактот што во текстот на Универзалната декларација, одредбата за правото на

85 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 23,* став 39.
86 Ibid*,* став 40.
87 Ibid.*,* став 41.
88 Ibid.
89 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 23,* став 43.

одмор и разонода се наоѓа веднаш по одредбата со која е потврдено правото на работа, сугерира дека ова право им припаѓа пред сè на работниците.[90]

Понатаму, треба да се забележи и тоа дека Универзалната декларација го гарантира правото на ограничено работно време и правото на платен годишен одмор како две потесни права, кои произлегуваат од правото на одмор и разонода. Дополнително, предметните одредби на Универзалната декларација може да се разберат и на начин дека ограничувањето на работното време и признавањето на правото на годишен одмор се инструменти за обезбедување на правото на одмор и разонода.

Содржината на правото на ограничено работно време можеме да ја откриеме во светлината на одредбата од членот 7, точка г) на Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, иако ни овој инструмент не го прецизира максималниот број работни часови. Со тоа на државите им е призната флексибилност при одредувањето на максималното работно време, со можност за почитување на специфичните национални услови, но и тоа само во границите на она што се смета за разумно максимално дневно работно време.[91] Тоа, не ја исклучува обврската за воведување минимални стандарди кои мора да се почитуваат и кои не можат да бидат укинати или намалени поради економски причини и заради продуктивност.[92]

Во таа насока е формулирана општа препорака дневното работно време (без прекувремена работа) да се ограничи на осум часа, при што, понатаму, зависно од работните задачи, треба да се зема предвид сложеноста на работното место, како и можноста за воведување сменска работа, прекувремена работа во вонредни ситуации, флексибилно работно време и флексибилни аранжмани.[93] Во случаите каде националното законодавство дозволува подолго работно време, работодавачите треба, како компензација, во наредниот период да им овозможат на работниците работа со пократко работно време, така што просечниот неделен фонд на работни часови да не го надминува општиот стандард од осум часа дневно.[94] Исто така, на работниците за прекувремена работа мора да им се обезбеди зголемена плата, а постои и потреба при пресметувањето на работното време да се земат предвид и дежурството и приправничката работа.[95] Понатаму, државите треба да го ограничат и неделното работно време, и тоа во сите сектори и за сите облици на работа, со тоа што во однос на работите со зголемен ризик може да се воведе скратено работно време. Бидејќи многу договорни страни на Пактот се одлучија за работна недела од 40 часа, на државите кои тоа

90 N. Bueno, 'Article 24', 6.
91 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 23,* став 36.
92 Ibid., став 34.
93 Ibid., став 35.
94 Ibid., став 35.
95 Ibid., ст. 35, 37 и 46.

не го сториле им е препорачано постепено постигнување на овој стандард, како и признавање на правото на секој работник на неделен одмор во траење од најмалку 24 часа непрекинато секои седум дена.[96]

3.3. Стандарди на Советот на Европа

3.3.1. Значење на стандардот „разумно дневно и неделно работно време“

Прашањето за скратување на работното време е посредно регулирано и на ниво на Советот на Европа. Така, во Европската социјална повелба, како битен елемент на гаранцијата на правото на праведни услови за работа, е утврдена обврската на државите кои се договараат да обезбедат „разумно дневно и неделно работно време, при што работната недела треба постепено да се скратува до мера до која тоа го дозволуваат зголемувањето на продуктивноста и другите релевантни фактори“.[97]

Поради изразените национални специфичности, во Повелбата не е прецизиран бројот на работни часови кој *in abstracto* треба да се смета за работно време со „разумна должина“, а тоа не е направено ниту во праксата на Европскиот комитет за социјални права.[98] Адекватноста на фондот на работни часови, наместо тоа, се проценува според економските и другите прилики во секоја држава посебно, и тоа во светлината на она што, според толкувањето на Европскиот комитет за социјални права, го чини *ratio legis* на соодветните гаранции од Повелбата,[99] а тоа се заштита на здравјето и безбедноста на работниците, со почитување на општиот интерес, особено во сферата на економијата.[100] Во таа смисла е, на пример, оценето дека не може да се смета за разумно работно време од 16 часа дневно или работна недела од 60 часа.[101] Во практиката на Комитетот е потврдено и дека користењето прекувремена работа не смее да биде препуштено на дискреционата власт на работодавачот, туку дека причините за нејзино воведување, како и максималниот број часови на прекувремена работа, мора да бидат пропишани со закон.[102]

Конечно, треба да се има предвид и дека Европската социјална повелба ги повикува државите на постепено скратување на неделното

96 Ibid., ст. 37 и 39.
97 Член 2 точка 1 од Европската социјална повелба (European Social Charter, *European Treaty Series*, No. 35).
98 N. Bueno, ‘Article 24’, 9.
99 L. Samuel, *Droits sociaux fondamentaux: Jurisprudence de la Charte sociale européenne* (Editions du Conseil de l’Europe, 2002), 41.
100 Ibid., 42.
101 K. Lörcher, op. cit., 170.
102 Ibid.

работно време, и тоа до мера до која тоа го дозволуваат зголемувањето на продуктивноста и другите релевантни фактори, како што се природата на работата и изложеноста на работниците на ризици кои ја загрозуваат нивната безбедност и здравје.[103] Станува збор, поточно, за програмска одредба со која се потврдува дека од договорните страни се очекува упорно да трагаат по можности за понатамошно скратување на работното време, што, на крајот, значи и имплицитна забрана за негово продолжување.[104]

3.3.2. Стандарди за одмори

Европската социјална повелба ги обврзува договорните страни да обезбедат неделен одмор, кој, колку што е можно, треба да се користи на денот што според традицијата, обичаите или религијата се смета за ден на одмор.[105] Европскиот комитет за социјални права смета дека ова правило е применето доколку најмалку 80% од работниците во одредена држава можат да го користат неделниот одмор на денот што традиционално се смета за ден на одмор.[106]

Овој акт го потврдува и правото на годишен одмор во траење од најмалку две недели, додека на работниците помлади од 18 години им е признато право на одмор во траење од најмалку три недели. Со Ревидираната европска социјална повелба е загарантирано право на минимум четири недели платен годишен одмор. Според ставот на Европскиот комитет за социјални права, годишниот одмор не може да се замени со паричен надоместок, освен во случај на престанок на работниот однос, при што на вработените не треба да им се остави можност да се откажат од ова право.[107] Покрај тоа, Комитетот смета дека во една календарска година, работникот треба да оствари најмалку две недели одмор непрекинато, при што од ова правило може да се отстапи доколку постојат објективни причини утврдени со националното законодавство, на пр. итни причини поврзани со функционирањето на претпријатието.[108] Конечно, потврдено е и правото на работниците кои работат со опасни или нездрави занимања на дополнителни денови годишен одмор, со цел да се намали акумулацијата на физичкиот и менталниот замор и да се скрати периодот на нивна изложеност на ризици.[109] Во таа смисла, треба да се има предвид дека, во согласност со современата концепција за заштита на здравјето и безбедноста при работа,

103 Ibid., 172.
104 Ibid.
105 Европска социјална повелба, член 2, став 5.
106 L. Betten, op. cit., 201.
107 K. Lukas, *The Revised European Social Charter. An article by article commentary* (Edward Elgar Publishing, 2021), 54.
108 Ibid.
109 L. Betten, op. cit., 205.

во чиј центар се наоѓа начелото на превенција, од државите се бара да преземаат мерки неопходни за елиминација на ризиците, додека во однос на резидуалните ризици се појавува обврска за преземање на „компензациски мерки", како што се квалификуваат скратеното работно време и подолгиот годишен одмор.[110] Европскиот комитет за социјални права, притоа, смета дека работникот не може да се откаже од правото на одмор во замена за паричен надоместок. Наместо тоа, годишниот одмор мора да се искористи *in natura*.

3.4. Право на Европската унија

3.4.1. Општи правила за работното време и времето за одмор како фактори за заштита на здравјето и безбедноста при работа

Слично како Обединетите нации, и на ниво на Европската унија ограничувањата на работното време и одморите се гледаат како составен дел од правото на праведни услови за работа, односно како гаранција за достоинството на трудот, но исто така се разбираат и како важен аспект на заштитата на здравјето и безбедноста при работа.[111] Така, со Повелбата на ЕУ за основните права е потврдено правото на секој работник на праведни и фер услови за работа, вклучувајќи го правото на услови за работа кои го почитуваат нивното здравје, безбедност и достоинство, како и правото на ограничување на максималното траење на работното време, на дневен и неделен одмор, и на платен годишен одмор.[112] Од друга страна, Директивата на Европскиот парламент и Совет 2003/88/ЕЗ за одредени аспекти на организацијата на работното време го поврзува прашањето за работното време со унапредување на условите за живот и работа на работниците, и особено со обезбедување подобра заштита на нивното здравје и безбедност. Со директивата се пропишани безбедносни и здравствени барања за организацијата на работното време, кои се однесуваат на минималното траење на одморите (особено дневниот и неделниот одмор), паузите со соодветно траење, и ограничувањето на просечното траење на работната недела, со воведување бинарен однос помеѓу работното време и периодите за одмор.[113] Работното време се разбира како секој период во текот на кој работникот работи, се наоѓа на располагање на работодавачот и извршува работни активности, при што за квалификација на работното време е

110 K. Lörcher, 'Article 2: The right to just conditions of work', in N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert (eds), *The European Social Charter and employment relation* (Hart Publishing, 2017), 175-176.

111 K. Bagdi, op. cit., 88.

112 Charter of Fundamental Rights of the European Union, член 31, ст. 1-2.

113 L. Mitrus, 'Defininig working time *versus* rest time: an analysis of the recent CJEU case law on stand-by time' (2023) 1 *European Labour Law Journal*, 36.

потребно одредениот период така да биде квалификуван во националното законодавство или практика. Од друга страна, одмор се дефинира на негативен начин во однос на работното време и опфаќа секој период кој не претставува работно време. Работното време и периодот за одмор, оттука, меѓусебно се исклучуваат, при што постојат и периоди кои се наоѓаат на работ на овие поими, како што е случајот со дежурството и приправноста за работа, кои биле предмет на разгледување од Европскиот суд на правдата, токму поради многу ригидното повлекување на линијата на разграничување помеѓу работното време и времето за одмор во Директивата.[114]

Државите членки на ЕУ се должни да го ограничат траењето на работното време така што „за секој период од седум дена, вклучувајќи ги и часовите прекувремена работа, просечно да не трае подолго од 48 часа". Овој просечен фонд на работни часови се пресметува за референтен период кој не може да биде подолг од четири месеци.[115] Од друга страна, „соодветен одмор" подразбира право на работникот на редовни периоди на одмор од работа, при што континуитетот и доволната должина на одморот треба да спречат краткорочни и долгорочни негативни последици од заморот врз здравјето на работникот, но и врз неговите колеги и трети лица.[116]

Конечно, треба да се спомене и слободата на државите членки на ЕУ во однос на изборот на мерки потребни за обезбедување почитување на минималните стандарди поврзани со дневниот и неделниот одмор и ограничувањето на работното време. Директивата, на пример, директно не го уредува прашањето за мерење на работното време, ниту потврдува обврска за водење евиденција на работното време, освен во однос на исклучокот поврзан со индивидуалното ослободување од правилото за максималната должина на работната недела, кое е дозволено, меѓу другото, под услов работодавачот да води евиденција за сите работници на кои се применува оваа дерогација.[117] Судот на правдата на ЕУ, сепак, во своите одлуки ја истакна важноста на мерењето на работното време, нагласувајќи дека тоа е од суштинско значење за остварување на целите на Директивата поврзани со унапредување на условите за живот и работа на работниците и за подобра заштита на нивното здравје и безбедност.[118] Во тој контекст, државите треба да бараат од работодавачите воспоставување на објективен, сигурен и достапен систем кој овозможува секојдневно мерење на траењето на работното време за секој работник.[119]

114 Ibid.

115 Види: член 6 и член 16 став 2 точка б) од Директивата 2003/88/ЕЗ.

116 K. Bagdi, op. cit., 89.

117 Директива 2003/88/ ЕЗ, член 22, став с).

118 V. S. Leccese, 'Monitoring working time and Working Time Directive 2003/88/EC: A purposive approach' (2023) 1 *European Labour Law Journal*, 22.

119 Пресуда на Судот на правда на ЕУ во предметот С-55/18 (*Federación de Servicios de Comisiones Obreras* -

3.4.2. Можност за индивидуално исклучување од правилото за максимална должина на работната недела[120]

Уредувањето на работното време неизбежно го вклучува прашањето за можноста работникот и работодавачот да договорат работа подолга од полното работно време. На ова прашање му се посветува посебно внимание во процесот на изменување на Директивата за организација на работното време, бидејќи тој процес беше блокиран со години, токму поради спорот меѓу државите членки на ЕУ, националните и европските социјални партнери и институциите на ЕУ околу можноста правилото за максимална должина на работната недела да се дерогира.

Директивата 2003/88/ЕЗ предвидува можност државите членки на ЕУ при имплементацијата на оваа директива да не го применат правилото за максимална должина на работната недела од 48 часа. Таа можност подразбира индивидуално исклучување од правилото за максимална должина на работната недела, па работодавачите од државата што ја користи оваа можност може да им понудат на вработените да работат повеќе од 48 часа неделно. На тој начин, на вработените им се овозможува преку индивидуален договор со работодавачите да се откажат од примената на правилото за максимална должина на работната недела, под услов да се почитуваат општите принципи поврзани со заштитата на здравјето и безбедноста при работа. Тоа, конечно, значи дека основата за работа подолга од 48 часа е договорот помеѓу вработениот и работодавачот (анг. *opt-out agreement*), кој овозможува речиси неограничено продолжување на работното време!

Одредбата од Директивата која дозволува исклучување од правилото дека работната недела трае најмногу 48 часа (анг. *opt-out clause*, франц. *clause de non-participation*) е задржана и во предлогот за нејзина измена (навистина, со некои ограничувања)[121], предизвикувајќи сериозни спорови.

CCOO v. *Deutsche Bank SAE*), од 14 мај 2019 година, ECLI:EU:C:2019:402, став 60.

120 Ова поглавје се заснова врз резултатите од нашето претходно истражување објавено во: Љ. Ковачевиќ, 'Новелирање комунитарноправних прописа о радном времену: колико ће трајати радна недеља у Европи?' (2009) 9-12 *Право и привреда*, 89-96.

121 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/88/EC [COM(2004) 607 final]. Овој предлог предвидува следни ограничувања за примена на дерогационата клаузула: а) вработениот врз основа на договор со работодавачот може да работи повеќе од 48 часа неделно само ако тоа е изрично дозволено со колективен договор или друг договор меѓу социјалните партнери; б) вработениот и работодавачот може да склучат договор најмногу на една година, со можност по истекот на рокот договорот да се обнови; в) во случај на примена на дерогационата клаузула, работната недела може да трае најмногу 65 часа неделно; г) работодавачите се обврзани да водат евиденција за вработените кои работат повеќе од 48 часа неделно и да ја стават на располагање на надлежните државни органи за надзор и заштита на безбедноста и здравјето при работа; д) Комисијата е должна, по истекот на

Така, државите се поделени во две групи — оние кои предлагаат постепено напуштање на дерогаторната клаузула (на пр. Белгија, Грција, Италија, Кипар, Луксембург, Франција, Шпанија) и оние кои се залагаат дерогаторната клаузула да се задржи, но со одредени ограничувања (Австрија, Естонија, Малта, Германија, Полска, Словенија, Обединетото Кралство).[122] Во истакнувањето на барањето на втората група, особено гласно беше Обединетото Кралство, кое беше и единствената држава членка на ЕУ каде не се применуваше правилото за максимална должина на работната недела, туку беше дозволена општата употреба на дерогаторната клаузула, за која беше доволна писмена согласност од вработениот.[123] Што се однесува до другите држави, треба да се има предвид дека — откако Европскиот суд на правда, во пресудата по предметот C-303/98, потврди дека лекарите можат да работат повеќе од 48 часа неделно, доколку тоа го сакаат — многу држави членки на ЕУ ја вградија дерогаторната одредба во домашното законодавство, но само за вработените во здравството.[124] Исто така, постојат и држави кои ја ограничиле употребата на дерогаторната клаузула на здравството и некои други сектори (на пр. хотелиерство и угостителство) или за точно одредени занимања (Австрија, Белгија, Летонија, Унгарија, Германија, Полска, Словачка, Словенија, Франција, Холандија, Чешка и Шпанија), додека во пет држави членки на ЕУ клаузулата е дозволена, независно од секторот или занимањето (Бугарија, Естонија, Кипар, Малта и Хрватска), така што отстапувањето од правилото за четириесет и осум часовна работна недела е дозволено вкупно во 18 држави членки на ЕУ.[125]

Реакциите на социјалните партнери се поделени во согласност со интересите кои ги претставуваат и ги штитат.[126] Претставниците на работодавачите, така, го поддржуваат зачувувањето на дерогаторната клаузула, препознавајќи во неа можност за пофлексибилна организација на работното време и полесно прилагодување на промените на пазарот. Истовремено, дел од претставниците на работодавачите го критикуваат (новото) ограничувањето за примената на дерогаторната клаузула, особено

петгодишниот рок од стапувањето на директивата на сила, да поднесе извештај за примената на дерогационата клаузула и, ако е потребно, да предложи соодветни амандмани, вклучувајќи и предлог за постепено укинување на дерогационата клаузула.

122 A. Cieslar, A. Nayer, B. Smeesters, *Le droit à l¢épanouissement de l¢être humain au travail: Métamorphoses du droit social* (Bruylant, 2007), 590.

123 За британската пракса видете: C. Barnard, S. Deakin, R. Hobbs, 'Opting Out of the 48-Hour Week**:** Employer Necessity or Individual Choice? An Empirical Study of the Operation of Article 18 (1) (b) of the Working Time Directive in the UK' (2003) 4 *Industrial Law Journal*, 223-252.

124 Commission of the European Communities, Communication concerning the re-exam of Directive 93/104/EC, Brussels, 2003, 15.

125 D. Anxo, M. Karlsson, op. cit., 5.

126 Преглед на реакциите на социјалните партнери во ЕУ видете во: A. Cieslar, A. Nayer, B. Smeesters, op. cit., 587-588.

кога станува збор за нејзино задолжително уредување преку колективен договор. Оваа страна ја критикува Предлог-измената и поради воведувањето низа административни обврски за работодавачите, кои би претставувале најголем товар за малите и средните претпријатија.

Од друга страна, меѓу синдикатите низ Европа постои согласност дека Предлог-измената на Директивата сериозно ја загрозува заштитата на здравјето и безбедноста при работа, како што сведочат резултатите од истражувањата за условите на работа на вработените кои редовно работат повеќе од 48 часа неделно.[127] Во тој контекст, синдикатите со право заклучуваат дека дерогаторната клаузула е спротивна на основната цел на Директивата, како и на општите начела за заштита на здравјето и безбедноста при работа.[128] Истовремено, регионалните професионални организации на вработените веруваат дека ограничувањата за примена на дерогаторната клаузула од Предлогот се недоволни за заштита на вработените, и дека може да се очекува тие да се соочат со притисок да работат повеќе од 48 часа неделно, особено ако не се синдикално организирани.

Прикажаните спорови се одразуваат и на ставовите на институциите на ЕУ. За тоа сведочат два амандмани на Предлогот на Комисијата: амандманот на Европскиот парламент предвидува постепено напуштање на дерогаторната клаузула во рок од три години од имплементацијата на директивата, додека Советот предлага задржување на дерогаторната клаузула (сепак, со понатамошно ограничување на можностите за нејзина примена).

Во јуни 2008 година, Советот за вработување, социјална политика, здравство и заштита на потрошувачите (*EPSCO*) состави нов предлог, според кој максималната должина на работното време на вработените кои ја прифатиле понудата на работодавачот да работат повеќе од 48 часа би била ограничена на 60 часа неделно (односно на 65 часа неделно, ако неактивниот дел од дежурството се смета во работното време). Неколку месеци подоцна, Европскиот парламент со големо мнозинство гласаше против предлогот на *EPSCO*, образложувајќи дека тој предлог, и покрај построгите ограничувања за примената на дерогаторната клаузула, сериозно го крши правото на безбедни и здрави услови на работа.

Процесот за измена на Директивата заврши неуспешно на 29 април 2009 година.[129] Нов процес за изменување на Директивата беше иницира

127 Видете, на пример: A. Spurgeon, *Working time: its impact on safety and health* (International Labour Organisation, 2003).

128 A. Cieslar, A. Nayer, B. Smeesters, op. cit., 592.

129 V. Leccese, 'Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European Labour Law – A commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018), 1288.

истата година, социјалните партнери започнаа преговори во 2011 година, но и тие беа неуспешно завршени на крајот на 2012 година. Конечно, Европската комисија во 2017 година се обиде да го оживее процесот за изменување на Директивата, но сега преку изработка на детална анализа за влијанието од примената на Директивата врз светот на трудот.[130]

Може да се заклучи дека новелирањето на Директивата во наведената насока е проследено со ризикот работното време да се банализира, затоа што тоа претставува елемент за пресметка на платата и почнува да се смета за стока со која секој може да располага како што сака. Како поинаку да се разбере одредбата на Директивата која предвидува можност вработениот и работодавачот да се договорат дека вработениот ќе работи повеќе од 48 часа неделно – ако не како тоа дека секој што сака да заработи повеќе е слободен да се откаже дури и од своите основни права?

Таа дилема, како што видовме, го обележа и процесот на усвојување на измените и дополнувањата на Директивата – тој процес, впрочем, беше блокиран токму поради спорот меѓу земјите членки на ЕУ, социјалните партнери и заедничките институции за (не)можноста за дерогирање на правилото за максимална должина на работната недела.

Имајќи во предвид дека меѓу Советот и Европскиот парламент постојат сериозни разлики во однос на дејството на дерогаторната клаузула, не е лесно да се предвиди дали институциите на ЕУ ќе успеат да ги приближат своите ставови.

Изгледа дека компромис може да се постигне само доколку се создадат услови за воспоставување рамнотежа меѓу заштитата на здравјето и безбедноста на вработените, од една страна, и барањата за флексибилност (која овозможува организацијата на работното време да се користи како инструмент за економски напредок или опстанок на претпријатието), од друга страна.

Секое друго решение би значело дека е изневерен духот на трудовото право, а неговите императивни норми – лишени од смисла. Тоа би била апсолутна победа на економските цели над еден од основните цели на трудовото право и темелните столбови на европскиот социјален модел – заштитата и унапредувањето на безбедноста и здравјето на вработените. Тоа е потврдено, меѓу другото, и во практиката на Европскиот суд на правдата, кој застапува став дека флексибилното работно време, кое се воведува во интерес на работодавачот — не може да се смета за една од целите на Директивата.[131]

130 D. Anxo, M. Karlsson, op. cit., 5-6.
131 V. Leccese, 'Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time', 1288.

3.4.3. Право на одмори

Со Директивата 2003/88/ЕЗ е потврдено правото на минимален дневен одмор во траење од 11 последователни часови за секои 24 часа, а покрај него, работникот има и право на минимален неделен одмор од 24 последователни часа на секои седум дена.[132] Поточно, тоа значи дека Директивата гарантира право на вкупно 35 часа непрекинат одмор, бидејќи се собираат дневниот и неделниот одмор. Сепак, ова правило може да биде дерогирано ако тоа го оправдуваат објективни технички услови или услови за организација на работата, но и тогаш со обезбедување на минимален период на одмор од 24 часа (наместо 35 часа), што значи дека во тој случај неделниот одмор го апсорбира дневниот одмор.[133]

Конечно, државите членки на ЕУ се должни да обезбедат секој работник да има право на најмалку четири недели платен годишен одмор.[134] Годишниот одмор не може да се замени со паричен надоместок, освен во случај на престанок на работниот однос. Државите се слободни во националното законодавство да ги утврдуваат условите за остварување на правото на годишен одмор, но таа слобода не смее да се остварува на начин што пропишаните услови за остварување на правото на годишен одмор ќе спречат одредени категории работници да го користат ова право (на пр. условување на користење одмор со барање работникот да бил во работен однос со истиот работодавач најмалку 13 недели непрекинато).[135]

132 Директива 2003/88/ЕЗ, чл. 3 и 5.

133 V. Leccese, 'Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time', 1298.

134 Директива 2003/88/ЕЗ, член 7.

135 Пресуда на Судот на правда на ЕУ во предметот C-173/99 (*The Queen* v. *Secretary of State for Trade and Industry*) од 26 јун 2001 година, ECLI:EU:C:2001:356, став 64.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Adam P, *L'individualisation du droit du travail: Essai sur la réhabilitation juridique du salarié-individu* (L.G.D.J., 2005).
2. Anxo D, Karisson M, *Overtime work: A review of literature and initial empirical analysis* (International Labour Office, 2019).
3. Aubin G, Bouveresse J, *Introduction historique au droit du travial* (PUF, 1995).
4. Auzero G, Baugard D, Dockès E, *Droit du travail* (Dalloz, 2023).
5. Bagdi K, 'The effect of digitalization on workers right to rest periods' (2024) 2 *Hungarian Labour Law E-journal*.
6. Barnard C, Deakin S, Hobbs R, 'Opting out of the 48-hour week: Employer necessity or individual choice? An empirical study of the operation of Article 18 (1) (b) of the Working Time Directive in the UK' (2003) 4 *Industrial Law Journal*.
7. Barnard C, Deakin S, Hobbs R, *Reflexive law, corporate social responsibility and the evolution of labour standards: The case of working time* (Institute of Technology, Enterprise and Competitiveness, 2004).
8. Bauer S, 'The road to the eight-hour day' (1919) 2 *Montly Labor Review* (превод од германски на англиски A. Maylander).
9. Berger R, Swanzy E.K, Czakert J. P, 'The relevance of workload and working time in current times', in: I. M. Rezende Taveira, N. Rebelo dos Santos, L. Pais, *Decent work worldwide: Universal values, diverse expressions* (CRV, 2023).
10. Betten L, *International Labour Law – Selected issues* (Deventer/Boston, 1993).
11. Божичић Д, 'Практични проблеми у вези са коришћењем и остваривањем права на годишњи одмор у Републици Србији' (2023) 1 *Радно и социјално право.*
12. Божовић Р, *Искушења слободног времена* (Председништво Конфедерације Савеза социјалистичке омладине Југославије, 1975).
13. Божовић Р, 'Од досаде до доколице' (2007) 1 *Социолошка луча*.
14. Bueno N, 'Article 24: The right to rest and to the limitation of working hours,' in: H. Cantu Rivera (ed), *The Universal Declaration of Human Rights: A commentary* (Brill, 2023), ResearchGate.
15. Burchell B, Deakin S, Rubery J, Spencer D. A, 'The future of work and working time: Introduction to special issue' (2024) 1 *Cambridge Journal of Economics*.

16. Varva S, '… e se fosse ancor più `smart` lavorare soltanto quattro giorni all settimana?' (2022) 1 *Labour & Law Issues*.
17. James A, 'Work emails at the breakfast table: Proximity of labour and capital as an unexamined difficulty for the (just) distribution of discretionary time' (2024) 2 *Journal of Applied Philosophy*.
18. Kalamatiev T, Ristovski A, 'How do the working time regulations influence gender inequalities?' (2014) 2 *Радно и социјално право*, 1-24.
19. Kovač-Orlandić M, 'Savremeni izazovi regulisanja radnog vremena: da li je granica između radnog i slobodnog vremena isuviše zamagljena?' (2020) 2 *Studia iuridica Montenegrina*.
20. Ковачевић Љ, 'Новелирање комунитарноправних прописа о радном времену: колико ће трајати радна недеља у Европи?' (2009) 9-12 *Право и привреда*.
21. Ковачевић Љ, *Правна субординација у радном односу и њене границе* (Правни факултет Универзитета у Београду, 2011).
22. Lang C, Clauwaert S, Schömann I, *Working time reforms in times of crisis* (European Trade Union Institute, 2013).
23. Leccese V, 'Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European Labour Law – A commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018).
24. Leccese V. S, 'Monitoring working time and Working Time Directive 2003/88/EC: A purposive approach' (2023) 1 *European Labour Law Journal*.
25. Lörcher K, 'Article 2: The right to just conditions of work', in N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann, S. Clauwaert (eds), *The European Social Charter and employment relation* (Hart Publishing, 2017).
26. Lott N, 'A framework for implementing the right of the child to play: space, time, acceptance, rights-informed' (2025) 25 *Human Rights Law Review*.
27. Лубарда Б. А., *Радно право. Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу* (Правни факултет Универзитета у Београду, 2013).
28. Lukas K, *The Revised European Social Charter. An article by article commentary* (Edward Elgar Publishing, 2021).
29. Mitrus L, 'Defininig working time *versus* rest time: an analysis of the recent CJEU case law on stand-by time' (2023) 1 *European Labour Law Journal*.

30. Murray J, *ILO and working conditions – An historical analysis* (International Labour Office/International Institute for Labour studies).
31. Niu X, Li C, Xia Y, 'How does working time impact perceived mental disorders? New insights into the U-shaped relationship' (2024) 2 *Frontiers in Public Health.*
32. Poiares Maduro M, 'Never on Sunday – What has (EU) law got to do with it?', in: S. Sciarra (ed.), *Labour law in the courts. National judges and the European Court of Justice* (Hart Publishing, 2001).
33. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/88/EC [COM(2004) 607 final].
34. Рајић Ћалић Ј, 'Флексибилизација радних односа, са осврtом на рад са непуним радним временом' (2020)1 *Страни правни живот*.
35. Ramm T, '*Laissez-faire* and state protection of workers,' in: B. Hepple (ed.), *The making of labour law in Europe. A comparative study of nine countries up to 1945* (Mansell Publishing Limited, 1986).
36. Samuel L, *Droits sociaux fondamentaux: Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, (Editions du Conseil de l'Europe, 2002).
37. Spinelli C, 'ILO Convention 1: Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1)', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European labour law – a commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018).
38. Spinelli C, 'ILO Convention 47: Forty-Hour Week Convention, 1935 (No. 47)', in: E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (eds), *International and European labour law – a commentary* (Nomos/Verlag C.H. Beck/Hart Publishing, 2018).
39. Spurgeon A, *Working time: its impact on safety and health* (International Labour Organisation, 2003).
40. Tintić N, *Radno i socijalno pravo. Knjiga prva: radni odnosi (II)* (Narodne novine, 1972).
41. Trachtenberg A, *The history of May Day* (International Pamphlets, 1932).
42. Fabre A, 'Les temps du travail: entre libertés et pouvoir', in: P. Waquet (dir.), *13 paradoxes en droit du travail* (Lamy, 2012).
43. Haworth J. T, Veal A. J, 'Introduction', in: J. T. Haworth, A. J. Veal, *Work and leisure* (Routledge, 2004).
44. Haworth J. T, Veal A. J, 'Work and leisure. Themes and issues', in: J. T. Haworth, A. J. Veal, *Work and leisure* (Routledge, 2004).
45. Cieslar A, Nayer A, Smeesters B, *Le droit à l¢épanouissement de l¢être humain au travail: Métamorphoses du droit social* (Bruylant, 2007).

46. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General comment No. 23 (2016) on the right to just and favourable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 27 April 2016, E/C.12/GC/23.
47. Committee on the Rights of the Child, *General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, 17 April 2013, CRC/C/GC/17.
48. Conclusions of the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements: Working time in the twenty-first century, GB.313/POL/1 (International Labour Office, 2011).

Правни извори:

1. Универзална декларација за човекови права (Universal Declaration of Human Rights adopted on 10 December 1948, G.A. Res. 217A (III), U.N. Doc. A/810 at 71 /1948/).
2. Конвенција за правата на детето (Convention on the Rights of the Child, *UN Treaty Series*, No. 1577).
3. Конвенција на МОТ бр. 1 (Hours of Work /Industry/ Convention, 1919 /No. 1/).
4. Конвенција МОТ бр. 14 (Weekly Rest /Industry/ Convention, 1921 / No. 14/).
5. Конвенција на МОТ бр. 30 (Hours of Work /Commerce and Offices/ Convention, 1930 /No. 30/).
6. Европска социјална повелба (European Social Charter, *European Treaty Series*, No. 35).
7. Charter of Fundamental Rights of the European Union (*Official Journal*, C 326, 26 October, 2012).
8. Commission of the European Communities, Communication concerning the re-exam of Directive 93/104/EC, Brussels, 2003.

Судска практика:

1. Пресуда на Судот на правда на ЕУ во предметот C-173/99 (*The Queen* v. *Secretary of State for Trade and Industry*) од 26 јун 2001 година, ECLI:EU:C:2001:356.
2. Пресуда на Судот на правда на ЕУ во предметот C-55/18 (*Federación de Servicios de Comisiones Obreras - CCOO* v. *Deutsche Bank SAE*), од 14 мај 2019 година, ECLI:EU:C:2019:402.

Ljubinka Kovačević, PhD*
Full Professor at University of Belgrade,
Faculty of Law (Serbia)

DEVELOPMENT OF RECOGNITION AND PROTECTION OF RIGHTS TO LIMITED WORKING HOURS, REST, AND LEISURE

Abstract

Limited working hours, rest, and leisure are today protected as fundamental human rights. Their recognition in national legislations, as well as at the level of the United Nations, the International Labour Organization, the Council of Europe, and the European Union, was preceded by a struggle of workers for the reduction of working time. Although gradual but steady progress has been made at national, international, and European levels regarding the reduction of working hours and the protection of workers' safety, health, and dignity, a significant number of workers do not enjoy these rights. This is primarily because workers in the informal sector and those with new forms of employment are not covered by the scope of relevant international instruments. Moreover, international and European standards on working time do not take into account the economic causes of widespread violations of legal rules on working hours, especially low wages and employment insecurity, which force workers to accept unlawful overtime work. The research starts from the premise that standards related to working time are established to protect health, safety, and dignity at work, as well as to influence certain economic variables. The latter particularly implies using the reduction of working hours as a means to combat unemployment, followed by allowing individual extension of working hours to protect freedom of contract and the purchasing power of workers, as permitted by European Union law. In this sense, reviewing the development of recognition and protection of the right to limited working hours, rest, and leisure appears useful to argue against the view that anyone who wants to earn more is free to waive even their fundamental human rights, by viewing working time as a commodity that anyone can dispose of as they wish.

Keywords*: working hours, rest, leisure, worker protection, international labour law*

* E-mail: ljubinka@ius.bg.ac.rs

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 05

д-р Тони Дескоски,*
Редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први” – Скопје
д-р Вангел Доковски,**
Редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први” – Скопје

УДК: 349.22:331.106]:341.9(497.7)
1.01 Изворна научна статија

ПРИМЕНА НА НОРМИТЕ СО НЕПОСРЕДНА ПРИМЕНА КАЈ ИНДИВИДУАЛНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА ВРАБОТУВАЊЕ СО СТРАНСКИ ЕЛЕМЕНТ

Апстракт

Можноста за склучување на договор за вработување со странски работодавец или пак за вршење на работата во странство, ја отвори вратата на меѓународното приватно право и во делот на работните односи со странски елемент. Разликите кои постојат помеѓу трудовите законодавства во светот се очигледни и големи. Иако Меѓународната организација на трудот има интензивна активност во насока на хармонизација на правилата на трудовото право, разликите и натаму се присутни. Притоа, меѓународното приватно право не содржи материјални одредби во делот на регулирање на материјалните права и обврски кај договорот за вработување. Тоа и понатаму е дел на трудовото право. Меѓународното приватно право единствено го определува меродавното право за индивидуалните договори за вработување кај кои се јавил странски елемент. Од друга страна, нормите со непосредна примена претставуваат посебен вид материјални прописи во кои е предвидена нивната императивна примена и на оние односи кои се предмет на меѓународното приватно право. Во овој текст, авторите вршат анализа на нормите со непосредна примена кои се применуваат кај индивидуалните договори за вработување гледано низ призмата на македонскиот Закон за меѓународно приватно право.

Клучни зборови*: странски елемент, меродавно право, индивидуален договор за вработување, норми со непосредна примена.*

* E-mail: t.deskoski@pf.ukim.edu.mk
** E-mail: v.dokovski@pf.ukim.edu.mk

Вовед

Во современите услови на глобализирана економија и зголемена мобилност на лица, се забележува значително зголемување на можностите за слободно движење, не само во рамките на националните граници, туку и меѓу државите. Оваа тенденција има директно влијание врз трудовите односи, бидејќи овозможува појава на трудови односи со странски елемент, што претставува клучен концепт во рамките на меѓународното приватно право и меѓународното трудово право.

Луѓето се движат надвор од границите на државите во кои се родени од различни причини: културно и туристичко откривање, меѓучовечки и професионални контакти, како и економски причини, особено во потрага по подобро платени работни можности. Потрагата по економска стабилност и подобар животен стандард често резултира со миграција, односно преминување во држави кои нудат повисоки приходи и подобри услови за работа.

Оваа појава е значајна и во Република Северна Македонија. Во последниве години, голем број македонски државјани се одлучуваат да ја напуштат земјата и да се ангажираат во странство, при што нивната миграција може да има привремен или постојан карактер. Од друга страна, странски државјани доаѓаат во нашата држава заради задоволување на потребите од работна сила, особено во рамките на големи инфраструктурни проекти, како што се изградбата на Коридорите 8 и 10-Д. Во вакви случаи, работниот однос може да има привремен карактер, при што странските работници се ангажираат за конкретен проект или период, без намера за засновање на долгорочен или постојан работен однос.

Дополнително, во контекст на глобализацијата и меѓународната мобилност на работна сила, не е исклучена можноста странски работодавачи да воспостават работни места во нашата држава, на кои ќе се вработуваат домашни државјани. Овие ситуации претставуваат случаи на транзнационални трудови односи, каде што барем една од страните во работниот однос, дали тоа е работникот или работодавачот, е странски државјанин, или пак, работникот ја извршува својата работа во држава различна од неговото државјанство.

Во согласност со принципите на меѓународното приватно право, овие односи се квалификуваат како трудови односи со странски елемент, што има импликации врз применливото право, надлежноста на судовите и организацијата на социјалното осигурување. Зголемената мобилност на работната сила и појавата на трудови односи со странски елемент ја истакнува потребата од усогласување на националните регулативи со меѓународните стандарди, особено оние пропишани од Меѓународната

организација на трудот (МОТ) и од европското и регионалното право, со цел обезбедување на законска сигурност и заштита на правата на работниците во транснационалниот контекст.

Се поставува прашањето: дали кога ќе се јави странски елемент кај еден индивидуален договор за вработување, страните можат да изберат меродавно право различно од правото на државата каде се врши работата, или пак, нормите со непосредна примена ќе го исклучат колизиониот механизам за определување на меродавно право? На овој начин, нормите со непосредна примена стануваат централна точка при разгледување на определувањето на меродавно право кај индивидуалните договори за вработување.

1. Поим на норми со непосредна примена

Посебен вид непосредно регулирање на односите од доменот на меѓународното приватно право претставуваат т.н. **„норми со непосредна примена“ (les lois d’application immediate, mandatory rules)**, чија појава се врзува за втората половина на XX век.[1] Станува збор на посебен вид материјални прописи во кои е предвидена нивната императивна примена и на оние односи кои се предмет на меѓународното приватно право. Или, поинаку кажано, во поглед на прашањата што се регулирани со норми со непосредна примена, е исклучена примената на колизионите норми на државата на судот. Причината за ваквиот пристап лежи во потребата од зачувување на кохерентноста на внатрешниот правен систем на домашната држава. Станува збор за прашања кои според оценатa на домашниот законодавец се од витален општествен или економски интерес, поради што со овој механизам се обезбедува примена на овие норми на сите односи кои се поврзани со домашната држава. На пример, нормите на непосредна примена се употребуваат најчесто во областа на меѓународните трговски трансакции, работното и социјалното законодавство, заштитата на потрошувачите итн.[2] Па така, во Белгија и Франција прифатен е широк поим на норми со непосредна примена (*lois de police*) кои се имаат за цел нивна задолжителна примена за заштита на работникот кога работата се изведува на нивна територија.[3] Од тоа произлегува дека опфатот на нормите со непосредна примена зависи од сфаќања и вредностите врз кои почива

1 Поимот норми на непосредна примена првпат е употребен во француската правна теорија – види: Franceskakis, Phocion: La théorie du renvoi et les conflits de système en droit international privé, Paris, 1958.

2 Види поопширно: Дескоски, Тони: Нормите на непосредна примена во Римската конвенција за меродавното право за договорните обврски од 1980 година, Зборник во чест на животот и делото на Стеван Габер, Скопје, 2001, стр. 345–361.

3 Aukje A.H. van Hoek, *Private International Law: An Appropriate Means to Regulate Transnational Employment in the European Union?*, ELR November 2014 | No. 3, стр. 166.

еден правен поредок.

Кај нас, институтот норми со непосредна примена е вграден преку членот 13 од ЗМПП во кој е предвидено следново:

„(1) Нормите на правото на Република Северна Македонија чијашто примена се смета за особено важна за заштита на јавниот интерес, како што е политичкиот, општествениот или економскиот систем на државата, се применуваат на сите случаи на кои тие норми се однесуваат, без оглед на правото кое е меродавно.

(2) По исклучок судот може да ги земе предвид и нормите со непосредна примена на друга држава со која односот е тесно поврзан. При одлучувањето дали да ги примени овие одредби, судот ќе ја цени нивната природа и цел, како и последиците од нивната примена односно непримена.“

2. Карактеристики на нормите со непосредна примена

Според Mayer (Мајер) норма со непосредна примена е императивна одредба содржана во правото која задолжително треба да биде применета во однос со меѓународен елемент, независно дали тоа право е меродавно за односот.[4] Или поинаку кажано, особеноста на овие правила (нарекувани и *lois de police*) е дека истите повикуваат на примена од страна на судовите во определени случаи независно дали колизионите норми предвидуваат примена на странско право.[5] Нормите со непосредна примена служат за да се заштити општествениот и економскиот интерес на едно општество. Најчесто, истите се составен дел на конкурентското право, законите за хартиите од вредност, управувањето со валутите, национализацијата, конфискацијата. [6]

Во Европската Унија, прашањето за меродавното право кај договорните обврски, вклучително и кај индивидуалните договори за вработување, е регулирано преку Регулативата Рим I. Оваа регулатива предвидува можност страните да изберат право што ќе се применува врз нивниот договор, но истовремено воведува ограничувања преку концептот на норми со непосредна примена (*overriding mandatory provisions*).

Според дефиницијата содржана во Рим I, нормите со непосредна примена се оние чие почитување се смета за суштинско од страна на една држава за заштита на нејзиниот јавен интерес, како што е нејзиниот политички, социјален или економски поредок, до такво ниво што тие

4 Mayer Piere, *Mandatory Rules of Law in International Arbitration*, 2 ARB. INT'L, 1986, стр. 274

5 Warr Muir Horatia, Di Brozolo Luca G. Radicati, *Party Autonomy and Mandatory Rules in a Global World*, International Law Forum du droit international 6, Leiden, The Netherlands, 2004, стр. 90.

6 Baniassadi Reza Mohammad, *Do Mandatory Rules of Public Law Limit Choice of Law in International Commercial Arbitration*, 10 Int'l Tax & Bus. Law. 59 (1992), стр. 62.

се применуваат на секоја ситуација која спаѓа во нивното подрачје на примена, независно од тоа кое право инаку би било меродавно за договорот.

Ова значи дека, иако страните во индивидуален договор за вработување можат да изберат право на друга држава, императивните норми на државата каде што се врши работата или каде што работникот е ангажиран, остануваат применливи. На тој начин, Рим I го потврдува принципот на заштита на работникот како послаба страна, и ја ограничува автономијата на волјата во функција на јавниот интерес и социјалната правда.[7]

Нормите со непосредна примена претставуваат суштински инструмент во рамките на меѓународното приватно право, особено кога се разгледуваат трудови односи со странски елемент. Според Европската регулатива Рим I, овие норми се дефинираат како правила чие почитување се смета за суштинско од страна на една држава за заштита на нејзиниот јавен интерес – политички, социјален или економски – до такво ниво што тие се применуваат на секоја ситуација која спаѓа во нивното подрачје на примена, независно од тоа кое право инаку би било меродавно за договорот.

Нормите со непосредна примена може да потекнуваат од:

- правниот поредок на државата на судот (*lex fori*),
- од поредокот на онаа странска држава чие право е определено како меродавно (*lex causae*), или
- од поредок на странска држава чие право не е определено како меродавно со колизионата норма на државата на судот.

Кога овие норми се дел од *lex causae*, нивната примена не е спорна, тие се составен дел од правниот систем чија меродавност е веќе утврдена. Меѓутоа, вистинската дилема се јавува во другите две ситуации, кога судот треба да одлучи дали ќе ја исклучи примената на своите колизиони норми само на подрачјата регулирани со домашни норми со непосредна примена, или пак, ќе дозволи примена и на норми со непосредна примена од трета држава, чие право не е определено како меродавно.

Она што е карактеристично за нормите со непосредна примена е нивната способност да го исклучат колизиониот механизам за регулирање на приватноправните односи со странски елемент. Кога за одреден однос е утврдено дека постои норма со непосредна примена, тогаш се исклучува можноста за определување на меродавно право преку колизионите правила.

Од оваа карактеристика произлегува и јасната разлика меѓу императивните норми и нормите со непосредна примена. Имено, императивните норми се применуваат во рамките на избраното меродавно право, односно заедно со колизиониот механизам, додека нормите со непосредна примена го надминуваат тој механизам и се применуваат

7 Член 9, став1 од ЕУ Регулативата Рим I.

директно, независно од определеното право.

Во Регулативата на ЕУ за меродавното право за договорните обврски (Рим I), предвидена е задолжителна примена на нормите со непосредна примена на државата на судот. Од друга страна, Регулативата предвидува дека на нормите со непосредна примена на трета држава во која биле исполнети, или требало да бидат исполнети, обврските кои произлегуваат од еден договор, може да им се даде правно дејство, под услов тие да предвидуваат дека исполнувањето на договорот е незаконито. При оцената дали ќе им се даде ефект на овие норми, треба да се земе предвид нивната природа и цел, како и последиците од нивната примена или непримена.[8]

Во ЗМПП е санкционирана примената на норми со непосредна примена кои се содржани во домашното право (lex fori), а по исклучок и на оние кои се содржани во правото на државата со која односот е тесно поврзан.

Согласно членот 13 од ЗМПП, нормите на правото на Република Северна Македонија чијашто примена се смета за особено важна за заштита на јавниот интерес, како што е политичкиот, општествениот или економскиот систем на државата, се применуваат на сите случаи на кои тие норми се однесуваат, без оглед на правото кое е меродавно.

Сепак, по исклучок судот може да ги земе предвид и нормите со непосредна примена на друга држава со која односот е тесно поврзан. При одлучувањето дали да ги примени овие одредби, судот ќе ја цени нивната природа и цел, како и последиците од нивната примена односно непримена.[9]

Примената на нормите со непосредна примена потребно е да биде поставена во разумни граници со цел да се избегне нивна злоупотреба. Како класичен пример кој ја илустрира злоупотребата на институтот норми со непосредна примена ја издвојуваме одлуката на Францускиот Касационен Суд од 22 јануари 2007 година кој во спор помеѓу француски државјанин и јавен фонд од Франција, од кој тужителот (францускиот државјанин) барал надомест на штета за повреда која ја претрпел во Америка додека скијал на вода. Имено, тужителот бил повреден од страна на друг човек кој исто така скијал на вода, но по поднесување на тужбата неговото тужбено барање било одбиено, затоа што истото не претставувало граѓанскоправен деликт според правото на Америка, кое било определено согласно *lex loci delicti comissi*.[10] Но Францускиот Касационен Суд, одлучил поинаку, и утврдил дека содржината на правото на Америка е ирелевантно, затоа што француското право за надомест на таков вид на штета е од основно значење (*loi d'ap-*

8 Чл. 9, ст. 2 и 3 од ЕУ Регулативата Рим I.

9 Види член 13 став 2 од ЗМПП.

10 Текстот на судската одлука е достапен на следниот линк: http://legifrance.gouv.fr/UnDocument.do?base=CASS&nod=CXCXAX2007X01X02X00105X014.

plication nécessaire). Ова резонирање било поткрепено со тоа што судиите утврдиле дека е од суштествено значење да се покаже солидарност на жртвите од криминалните престапи, на кои им припаѓа право на надоместок заради постоење на специфичен социјален ризик (криминалитет).[11]

3. Примена на нормите со непосредна примена кај индивидуалните договори за вработување според Регулативата Рим I

Можноста за вработување во рамките на различни држави членки на Европската Унија ја зголеми релевантноста на меѓународното приватно право, особено во контекст на индивидуалните договори за вработување. Регулатива (ЕЗ) бр. 593/2008, позната како Регулатива Рим I, ја обезбедува основната рамка за определување на меродавното право за договорните обврски. Во оваа рамка постои суштинско напрегање помеѓу принципот на автономија на страните, уреден со членот 3, и потребата за заштита на работниците, кои се универзално признати како послаба страна во работниот однос.

Член 8 од Регулативата Рим I го регулира овој однос преку воспоставување хиерархиски механизам кој им дозволува на страните да изберат меродавно право, но истовремено го ограничува овој избор со задолжителни заштитни правила. Имено, изборот на право не смее да резултира со лишување на работникот од заштитата што ја обезбедуваат **императивните норми** на правото на државата каде што работникот вообичаено ја врши својата работа, или каде што се наоѓа деловната единица преку која е ангажиран.

На овој начин, Регулативата Рим I ја потврдува потребата од **балансирање на договорната слобода со социјалната функција на трудовото право**, при што се гарантира дека основните работнички права остануваат заштитени, независно од избраното меродавно право. Ова е особено значајно во контекст на зголемената мобилност на работната сила и појавата на транснационални трудови односи, каде што правната сигурност и заштитата на работникот мора да останат приоритет..[12]

Според член 8(1), со избраното право не смее да се лиши работникот од заштитата обезбедена со одредби содржани во правото на државата кое би било меродавно во отсуство на избор.[13] Овој механизам обезбедува дека

11 Поопширно види кај: Guniberti Gilles, *A New Mandatory Rule in the French Law of Torts*, 2007, текст достапен на следниот линк: http://conflictoflaws.net/2007/a-new-mandatory-rule-in-the-french-law-of-torts/.

12 Rome I Regulation, Art 3; Dickinson, *The Rome I Regulation* (OUP, 2010) 45–46.

13 Rome I Regulation, Art 8(1); Mankowski, *Rome I Regulation* (Hart, 2009) 112–115.

правото избрано од страните се применува само доколку обезбедува еднаква или поголема заштита од задолжителните правила на путативниот lex laboris, воспоставувајќи заштитна дерогација која води сметка за благосостојбата на работникот. Сепак, и понатаму се зачувува одреден степен на автономијата на волјата на страните.

Членот 8(2) воведува концепт на **lex loci laboris** како примарна точка на врзувањето. Правото на државата во која работникот вообичаено ја врши својата работа се смета за најзначајно поврзано со договорот, а неговите задолжителни одредби не можат да бидат поништени или заменети со договор.[14] Оваа одредба ја одразува потребата на државата да ги одржува основните социјални и работнички стандарди и права. Кога работникот не работи вообичаено во една држава, член 8(3) предвидува супсидијарна точка на врзувањето – правото на државата во која се наоѓа деловната единица преку која е ангажиран работникот. Членот 8(4) дополнително вклучува клаузула за самоисклучување, овозможувајќи примената на правото на друга држава доколку договорот е поблиску поврзан со таа држава.[15]

Судот на правдата на Европската Унија (CJEU) има клучна улога во толкувањето на практичниот опсег на член 8. Во случајот **Koelzsch против Луксембург**, Судот го толкува вообичаеното место на работа широко, фокусирајќи се на фактичкото извршување на работата, а не на формалните елементи како што се местото на склучување на договорот, со што се обезбедува дека работниците не се лишуваат од заштитни правила поради технички формалности.[16] Во **Schlecker против Boedeker**, CJEU ја дефинираше специјалната клаузула за самоисклучување содржана во членот 8(4), нагласувајќи дека примената на алтернативна јурисдикција бара „значајна превласт“ на релевантните околности, кои вклучуваат деловната единица што го ангажирала работникот, законот што го регулира договорот, резиденцијата на работникот и валутата на надоместокот.[17] Судот постојано нагласува дека заштитната цел на член 8 не смее да се поткопува. Во случајот **Schlehofer**, CJEU го потврди знаечњето на нормите со непосредна примена содржани во правото на државата каде работникот вообичаено ја врши работата, дури и кога договорот се применува странско материјално право, што дополнително ја ограничува автономијата на страните во меѓународното приватно право.[18]

Задолжителните правила според член 8 обично опфаќаат одредби за минимална плата, ограничување на работното време, прекувремена работа,

14 Rome I Regulation, Art 8(2); *Koelzsch v Luxembourg* (C-354/09) [2010] ECR I-1234.
15 Rome I Regulation, Arts 8(3)–(4); *Schlecker v Boedeker* (C-178/07) [2008] ECR I-9797; Collins, *EC Private International Law* (OUP, 2012) 201–205.
16 *Koelzsch v Luxembourg* (C-354/09) [2010] ECR I-1234; Mankowski, above n 2, 118–120.
17 *Schlecker v Boedeker* (C-178/07) [2008] ECR I-9797; Dickinson, above n 1, 78–81.
18 *Schlehofer* (C-170/09) [2011] ECR I-567; Collins, above n 4, 212–215.

здравје и безбедност, недискриминација, еднаквост, престанок на договор и рокови за известување, заштита од неправедно отпуштање и платен годишен одмор.[19] Тие ја сочинуваат основата за заштита кој патува со работникот преку границите, обезбедувајќи ги основните социјални и економски права на државата-домаќин. Работодавците, особено мултинационалните компании, мораат внимателно да ги идентификуваат задолжителните правила во секоја јурисдикција каде што се извршува работа, бидејќи несогласувањето може да резултира со судски постапки, парични казни, поништување на договорни одредби и оштетување на репутацијата.[20]

Современата динамика на трудовите односи, обележана со појавата на далечинска работа, дигитален номадизам и високо мобилни професионални улоги како што се меѓународните консултанти и членовите на авиокомпании, создава нови и сложени предизвици за примената на член 8 од Регулативата Рим I. Одредувањето на „вообичаеното место на работа“ станува сè покомплексно во ситуации кога работниците ги извршуваат своите работни задачи од различни држави, што бара флексибилно и фактичко толкување на поврзувачките фактори. Примената на клаузулата за исклучување („escape clause“) дополнително ја засилува потребата од внимателна, поединечна проценка на сите релевантни околности со цел да се зачува суштинската заштита на работникот како послабата страна во договорниот однос.

Член 9 од Регулативата Рим I го зајакнува приматот на нормите со непосредна примена, проширувајќи ја нивната применливост на сите договорни односи, а не само на индивидуалните договори за вработување. На тој начин, се обезбедува дека одредени основни јавноправни норми со императивен карактер—како што се оние поврзани со јавниот поредок, социјалната политика и заштитата на работничките права—се применуваат независно од избраното право. Взаемното дејствување на членовите 8 и 9 создава двослоен систем на заштита: секторски специфичен, кој произлегува од трудовото право, и општ, кој се темели на јавноправни принципи.

Овој систем ја одразува суштината на европската социјална политика, чија цел е да обезбеди дека слободата на договарање не води кон дерегулација на основните права на работниците. Судската пракса на Судот на правдата на Европската унија (CJEU) доследно ја поддржува оваа заштитна ориентација, толкувајќи ги одредбите на Регулативата на начин кој гарантира нивна практична ефективност и усогласеност со целите на европското трудово право и правото на социјална заштита.

19 Rome I Regulation, Art 8; Basedow, “Mandatory Rules in EU Private International Law” (2008) 16 *IP-Rax* 55–63.

20 Muir Watt, *EU Private International Law* (OUP, 2014) 142–148.

4. Примена на нормите со непосредна примена кај индивидуалните договори за вработување според македонскиот Закон за меѓународно приватно право

Во современото меѓународно приватно право, автономијата на волјата претставува фундаментален принцип кој овозможува страните во договорен однос да го изберат правото што ќе се применува врз нивниот договор. Овој принцип е потврден и во членот 73 од Законот за меѓународно приватно право (ЗМПП) на Република Северна Македонија, кој се однесува на договори со странски елемент, вклучително и на индивидуалните договори за вработување.

Сепак, примената на автономијата на волјата кај договорите за вработување е ограничена со цел да се обезбеди соодветна заштита на работникот како послаба договорна страна. ЗМПП предвидува дека изборот на меродавно право не смее да резултира со лишување на работникот од заштитата што ја ужива врз основа на императивните норми на правото на државата:

- во која работникот **вообичаено ја врши својата работа**, дури и ако таа работа се врши привремено во друга држава, или
- во која се наоѓа **деловната единица преку која работникот е ангажиран**, во случај кога работникот не ја врши работата во една држава.

Оваа одредба има двојна функција: од една страна, ја признава слободата на страните да изберат право, а од друга страна, ја гарантира примената на минималните стандарди за заштита на работникот, независно од избраното право. Така, ЗМПП воспоставува рамнотежа меѓу договорната слобода и социјалната функција на трудовото право.

Во пракса, ова значи дека работодавецот и работникот можат да се договорат за примената на, на пример, германското право, но доколку работникот ја врши работата во Македонија, тој не може да биде лишен од заштитата што ја обезбедуваат македонските императивни трудово-правни норми. Оваа заштита се однесува на прашања како што се минимална плата, работно време, одмор, безбедност и здравје при работа, и други основни права.

Со ваквиот пристап, ЗМПП не само што го следи примерот на европските регулативи, туку и ја потврдува својата ориентација кон заштита на човековите права во трудовите односи. Ова е особено важно во контекст на зголемената мобилност на работната сила и појавата на нови форми на вработување, кои често вклучуваат прекугранични елементи.[21]

21 Види член 79 став 1 од ЗМПП.

Супсидијарните точки на врзувањето се предвидени за ситуации во кои страните не избрале меродавно право. Ако договорните страни не избрале меродавно право за договорот за вработување, меродавно е правото на државата во која според договорот работникот вообичаено ја врши својата работа, дури и кога работата привремено ја врши во друга држава.[22] Но, доколку работникот вообичаено не ја врши работата во една држава според договорот, во таа ситуација меродавно за договорот за вработување е правото на онаа држава во која се наоѓа деловната единица преку која работникот е ангажиран. [23]

5. Наместо заклучок - препораки за подобрување на законските решенија

Определувањето на меродавното право кај договорите за вработување со странски елемент претставува комплексен и чувствителен процес, кој бара внимателна правна анализа и балансирање меѓу автономијата на волја и потребата за заштита на работникот. Иако изричниот избор на меродавно право од страна на договорните страни обезбедува правна сигурност и јасност, неговото отсуство отвора простор за интерпретации преку премолчена или хипотетична автономија на волја, кои, поради недостиг на конкретни докази, можат да доведат до несоодветна примена на правото. Примената на точки на врзување согласно ЗМПП, особено примарната точка, државата каде работникот вообичаено ја врши работата, генерално е насочена кон обезбедување на правна заштита. Сепак, второстепената точка, односно државата каде се наоѓа деловната единица, може да биде злоупотребена од страна на работодавачите, со цел да се примени право кое е поповолно за нив, но не и за работникот. Во тој контекст, целосното исклучување на автономијата на волја не секогаш е во интерес на работникот, бидејќи го лишува од можноста да избере право кое би му обезбедило повисоко ниво на заштита. Од друга страна, ограничувањето на ефектите на автономијата на волја, преку задолжителни одредби кои не можат да бидат исклучени, претставува најсоодветен пристап. Овој модел овозможува флексибилност во изборот на право, но истовремено гарантира минимална заштита на работникот, независно од избраното право. Затоа, неопходно е:

а) Јасно дефинирање на условите за премолчена и хипотетична автономија на волја, со цел да се минимизира судската дискреција и да се обезбеди правна предвидливост.

б) Воведување на обврска за информирање на работникот за последиците од изборот на меродавно право, особено во случаи

22 Види член 79 став 2 од ЗМПП.

23 Види член 70 став 3 од ЗМПП.

кога избраното право предвидува пониско ниво на заштита.

в) Засилување на примената на задолжителните одредби од трудовото право, независно од избраното меродавно право, со цел да се гарантира основна заштита на работникот.

г) Ограничување на можноста за злоупотреба на второстепената точка на врзување, преку механизми за проценка на реалната поврзаност меѓу деловната единица и работниот однос.

д) Создавање на регистар или водич за правни системи со минимални стандарди за заштита на работниците, кој би служел како референтна точка при избор на меродавно право.

ѓ) Промовирање на колективни договори и меѓународни стандарди, кои би можеле да служат како дополнителен извор на заштита во случаи на транснационални работни односи.

Користена литература:

1. Andrew Dickinson, The Rome I Regulation (OUP, 2010).
2. Baniassadi, Reza Mohammad, "Do Mandatory Rules of Public Law Limit Choice of Law in International Commercial Arbitration", 10 Int'l Tax & Bus. Law 59 (1992).
3. Collins, EC Private International Law (OUP, 2012) 201–205.
4. Дескоски, Тони: „Нормите на непосредна примена во Римската конвенција за меродавното право за договорните обврски од 1980 година", Зборник во чест на животот и делото на Стеван Габер, Скопје, 2001.
5. Franceskakis, Phocion, La théorie du renvoi et les conflits de système en droit international privé, Paris, 1958.
6. Guniberti, Gilles, "A New Mandatory Rule in the French Law of Torts", 2007, текст достапен на: http://conflictoflaws.net/2007/a-new-mandatory-rule-in-the-french-law-of-torts/.
7. Hoek, Private International Law: An Appropriate Means to Regulate Transnational Employment in the European Union?, ELR November 2014 | No. 3.
8. Jurgen Basedow, "Mandatory Rules in EU Private International Law" (2008) 16 IPRax.
9. Mayer, Piere, "Mandatory Rules of Law in International Arbitration", 2 ARB. INT'L, 1986.
10. Muir Watt, Horatia, EU Private International Law (OUP, 2014) 142–148.
11. Peter Mankowski, Rome I Regulation (Hart, 2009) 112–115.
12. Warr Muir, Horatia, Di Brozolo, Luca G. Radicati, "Party Autonomy and Mandatory Rules in a Global World", International Law Forum du droit international 6, Leiden, The Netherlands, 2004.

Правни извори и судска практика:

1. Koelzsch v Luxembourg (C-354/09) [2010] ECR I-1234.

Останати прописи и случаи:

1. http://legifrance.gouv.fr/UnDocument.do?base=CASS&nod=CXCXAX2007X01X02
2. X00105X014.

Toni Deskoski, Phd,*
Full Professor, Univesity "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje, Iustinianus Primus Faculty of Law
Vangel Dokovski, PhD**
Full Professor, University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje, Iustinianus Primus Faculty of Law

APPLICABILITY OF MANDATORY RULES TO INDIVIDUAL EMPLOYMENT CONTRACTS WITH A CROSS-BORDER ELEMENT

Abstract

The possibility of concluding employment contracts with foreign employers or performing work abroad introduces private international law into the sphere of labor relations involving a cross-border element. Significant and well-known differences exist among labor law systems worldwide. Although the International Labour Organization actively promotes harmonization in this area, these disparities persist. In fact, private international law does not regulate the substantive rights and obligations arising from employment contracts; this remains within the domain of labor law. Instead, private international law determines the applicable legal system for individual employment contracts involving a cross-border element. Mandatory rules, however, represent a distinct category of substantive provisions that require application regardless of the law otherwise applicable under private international law. This paper analyzes such rules in the context of individual employment contracts, with particular focus on their treatment under the Macedonian Law on Private International Law.

Keywords: *foreign element, applicable law, individual employment contract, mandatory rules.*

* E-mail: t.deskoski@pf.ukim.edu.mk
** E-mail: v.dokovski@pf.ukim.edu.mk

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 06

***д-р Александар Ристовски**,**
Редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј" во Скопје,
Правен факултет „Јустинијан Први" - Скопје

УДК: 349.235(4-672ЕУ)
349.235(497.7)
1.01 Изворна научна статија

РАБОТНОТО ВРЕМЕ И РЕГУЛАТИВНИТЕ ДИСКУРСИ ВО НЕГОВОТО УРЕДУВАЊЕ ВО ПРАВОТО НА ЕУ И ВО МАКЕДОНСКОТО ТРУДОВО ПРАВО

Апстракт

Правната подлога врз која е усвоен најзначајниот инструмент за регулирање на работното време во ЕУ (Директивата за одредени аспекти од организацијата на работното време 2003/88/ЕЗ) е безбедноста и здравјето при работа. Сепак, и покрај авторитативноста на таквата основа, Директивата се одликува со вграден судир помеѓу целите за сигурност од една и флексибилност од друга страна, како и со целосна маргинализација на комплементарните цели за работно-семеен/ животен баланс и суштествена родова еднаквост. Потребата за сигурност е поткопана од екстензивната организациска флексибилност, која овозможува дерогација на референтните периоди за пресметување на неделното работно време ограничено на најмногу 48 часа и индивидуална согласност на работниците за пробивање на таквото ограничување (т.н. опт-аут). Од друга страна, таа е „балансирана" со протективното толкување на поимот „работно време" од страна на Судот на правдата на ЕУ, но и со воведувањето позитивни права за работниците поврзани со организацијата на работното време фрагментирани во други комунитарни инструменти. Разгледувајќи го македонското работно законодавство наспроти споменатите аспекти на трудовото право на ЕУ, овој труд бара одговор на прашањето дали и во која мера, правниот режим со кој се уредува работното време во Северна Македонија ги пресретнува целите за здравје и безбедност при работа, усогласување на професионалните обврски на работниците со нивните семејни одговорности и суштинска родова еднаквост во распределбата на неплатената работа поврзана со давање грижа во семејството.

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

Клучни зборови: *Директива за одредени аспекти од организацијата на работното време 2003/88/ЕЗ; ограничување и дерогации од ограничувањето на максималното траење на работното време*

Вовед

Времето не е само природна појава или апстрактна именка што постои сама по себе. Тоа е и социјална појава или искуство, што зависи од начинот на кој се сфаќа, организира и користи во едно општество[1]. Работното време е една од најзначајните манифестации на времето во социјална смисла. Сепак, начинот на кој се сфаќа „работното време" и се регулира неговото траење и организација е од огромно значење за остварувањето на останатите одговорности и координацијата со другите социјални активности што произлегуваат од „слободното време" на работниците, односно луѓето. Со други зборови, демаркационата линија на работното време или продукцијата наспроти слободното време, вклучувајќи ја и т.н. социјална репродукција сфатена како процес на дневно и меѓугенерациско одржување на работното население, е социјален или општествен конструкт[2] кој зависи од релативната важност што општеството му ја дава на секоја една од овие категории. При тоа, работното време, како што ќе наведе еминентниот трудовоправен теоретичар Алан Супио, „не е само размена на работа за плата туку и субјективно искуство во животот на луѓето"[3], а вообичаеното сфаќање за слободното време, како што ќе истакне поранешната генерална секретарка на Европската Синдикална Конфедерација (ETUC) Кателене Пасхиер (по потекло од Холандија), посочувајќи кон плакат со холандски работници од 1907 година на кој бил наведен познатиот слоган – 8 часа работа, 8 часа спиење и 8 часа разонода, „целосно го занемарува периодот посветен на пружање неплатена грижа во семејството"[4].

Правната рамка со која се уредуваат границите помеѓу работното и слободното време е производ на односот помеѓу различните и не ретко спротивставени социјални цели и приоритети во општеството или т.н. регулаторни дискурси. Традиционално, начинот на кој е регулирано работното време е одраз на односот помеѓу дискурсот за **безбедност и**

1 На пример, поимот „денонoќие" може да се сфати како обичен природен феномен причинет од земјината ротација околу сонцето, сè додека не си го поставиме прашањето кои се неговите социјални лимити и што можеме да направиме во рамките на тие лимити. Слична е и состојбата со сфаќањето на временската структура на денот и часот како нејзин најзначаен дел. Часот може да биде обична временска единица која произлегува од поделбата на денот, но истовремено, може да биде и фиксна мерка, која започнувајќи од индустриската револуција и појавувањето на посложените организации на работењето што вклучуваат координирање на работните задачи на повеќе луѓе истовремено, постанува и најзначајната временска единица врз која се заснова работното време. Види: T.D. Rakoff, *A Time for Every Purpose – Law and the Balance of Life*, Harvard University Press, 2002, 1-10.

2 Социјалната репродукција може да се дефинира како обновување на и грижа за човечкиот живот, а во таа смисла и за неговата работна сила низ генерациите. Види: S.Ferguson, *Social Reproduction: What's the big idea?*, Pluto press, 2018.

3 A. Supiot, *The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective*, International Labour Review, Vol. 138, 1999, No. 1, 38.

4 A. Zbyszewska, *Gendering European Working Time Regimes The Working Time Directive and the Case of Poland*, Cambridge University Press, 2016, 122.

здравје на работниците при работа (т.н. заштитна функција на работното време) и **организациска флексибилност на работодавачите** (т.н. економска функција на работното време). На пример, познато е дека долгите работни часови доведуваат до појава на замор кај работниците, кој предизвикува „акутни" (на краток рок) и „хронични" (на долг рок) последици врз нивното здравје.[5] Сличен е и ефектот од несоодветната организација на работните часови (на пример, последователните ноќни смени), чии штетни последици посебно го погаѓаат „циркадиалниот систем", пореметувајќи го биолошкиот ритам кој го регулира циклусот помеѓу сонот и будноста[6]. Од друга страна пак, долгите работни часови, односно редовната прекувремена работа, често пати им овозможува на работодавачите да одговорат на барањата на деловно-производствениот процес со помал број квалификувани работници. Овие работници имаат поголем степен на зависност од работите за кои засновале работен однос и како такви се полесни за контролирање од страна на работодавачите. Згора на тоа, зголемената плата како резултат на зголемените работни часови, им создава навика за долго работно време проследена со отпор кон секое негово намалување по цена на намалувањето на платата.[7]

Во услови на зголемено учество на жените на пазарите на труд и промени во т.н. „родов договор"[8] преку постепено преминување од моделот „маж хранител на семејството" кон моделот „маж и жена/двајца хранители на семејството", интензивирање на работата, стареење на популацијата и промени на архетипните форми на работните односи и семејствата, прашањето за регулирањето на работното време е едно од клучните прашања од кои зависи и остварувањето на комплементарните цели за **работно-семеен/животен баланс** и **суштествена родова еднаквост** помеѓу мажите и жените[9].

5 Штетните последици од редовното работно време подолго од 8 часа дневно ги опфаќаат следните здравствени нарушувања: кардиоваскуларни напади, дебелина, висок крвен притисок кај жените, пореметувања на спиењето, пониски стапки на опоравување по боледување, гастроинтестинални и репродуктивни пореметувања, мускулоскелетални пореметувања, хронични болести и др. Истовремено, има негативни последици и врз психолошкото здравје на работниците, предизвикувајќи: тензија, депресија, умор, збунетост, гнев. Уште поштетни последици врз здравјето, предизвикува редовното работно време од 11-12 часа дневно. Според одредени студии, кај работните места со редовна прекувремена работа постои за 61% поголема стапка на опасност од повреда, 67% повисок ризик од развивање болест на срцето, ризици од страдање од депресија, па дури и поголема смртност во споредба со со работните места без прекувремена работа. Види: S. Aharoni-Goldenberg, *Overtime: Re-interpreting the opt-out derogation*, European Labour Law Journal, Vol.10 (1), 2019, 17-42.

6 P.Tucker, S.Folkard, *Working Time, Health and Safety: A Research Synthesis Paper*, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series No.31, 2012, 4.

7 T.D. Rakoff, *op. cit*., 72.

8 Поимот „родов договор" може да се определи како нормативна и материјална рамка во која се обликува родовата поделба на платената и неплатената работа во општеството. Види: J.Rubery, *Women in the Labour Market: A Gender Equality Perspective*, OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Paris, 1998, 23.

9 Види повеќе: A.Ristovski, T.Kalamatiev, *The approach of EU labour law in redressing the problems of working*

Работно-семејниот/животен баланс, може да се дефинира како збир на мерки и политики за разрешување или усогласување на конфликтите помеѓу барањата на страната на работата и барањата на страната на семејството поврзани со вршењето неплатена работа на давање грижа[10]. Оттука, построгите ограничувања врз траењето на работното време и поголемата контрола на работниците врз предвидливоста и извесноста во алокацијата на работните часови се од важност за осигурувањето доволно време за остварување други важни социјални активности во нивните животи: од грижа за деца и други повозрасни членови на семејството или домаќинството кои имаат потреба од нега, преку време за учество во граѓански, културни, политички и верски активности; спорт, рекреација и дружење, па се до „поминување време неправејќи ништо"[11]. Конечно, целта за постигнување **суштествена родова еднаквост** значи стремеж кон постигнување целосна еднаквост помеѓу мажите и жените не само во сферата на вработувањето, туку и во сферата на одговорностите во семејството. Сепак, денес жените сеуште ги сносат примарните обврски и значително поголемиот товар од неплатената грижа и вршењето други работи во домаќинството во споредба со мажите[12]. Таквата состојба создава дополнителен притисок врз нив за оддалечување од пазарот на труд и зголемување на неплатената работа во семејството, создавајќи „вициозен круг" помеѓу нееднаквостите во вработувањето и грижата во семејството.[13] Правниот режим на работното време кој води сметка за остварување на целта за работно-семеен/животен баланс, не секогаш ја инкорпорира и целта за суштествена родова еднаквост помеѓу мажите и жените. На пример, мерките и политиките за охрабрување работа со неполно работно време можат да бидат корисни алатки за постигнување подобра рамнотежа помеѓу професионалните обврски и семејните одговорности на работниците, меѓутоа, доколку таквите алатки се користат исклучиво или претежно од работничките-жени можат да доведат до „маргинализација" на жените во сферата на вработување, проследена со уште поголема „маргинализација" на мажите во сферата на вршењето неплатена работа на грижа во семејството. Во вакви околности вообичаено

parents and carers, Stanovnistvo, 61(2), 2023, 109–112.

10 E. Caracciolo di Torella, A. Masselot, *Reconciling Work and Family Life in EU Law and Policy*, Palgrave Mac-Millan, 2010, 5.

11 T.D. Rakoff, *op. cit*., 68.

12 Врз основа на истражувањето за родовата еднаквост во давањето грижа на Европскиот Институт за Родова Еднаквост (EIGE), значително поголема пропорција жени (93%) наспроти мажи (53%) биле вклучени во вршењето неплатена работа на грижа од барем неколку пати неделно. Од вработените жени и мажи кои биле вклучени во вршењето неплатена работа на грижа на дневна основа, времето кое вработените жени го потрошиле на барем една од активностите какви што се чување деца, долготрајна нега и работи во домаќинството е за еден и половина пати поголема во споредба со времето кое за истите активности го потрошиле вработените мажи (3,9 часови дневно наспроти 2,6 часови дневно). Види: EIGE, *Gender inequalities in care and consequences for the labour market*, 2021, 16, 17.

13 K. Arabadjieva, *Reshaping the Work-Life Balance Directive with Covid-19 lessons in mind*, ETUI, 2022, 9; 18.

се говори за т.н. „бифуркација" на работното време, под што се подразбира состојба во која мажите работат прекумерно долги работни часови а жените се под разик на т.н. „подвработеност"[14]. Воспоставувањето суштествена родова еднаквост, во значајна мера зависи и од самото уредување на т.н. „стандардно" (полно) работно време, кое сеуште е обликувано под влијание на сфаќањата за положбата на т.н. „неоптоварен работник-маж" кој е „ослободен" од одговорностите поврзани со вршењето неплатена работа на грижа во семејството и други работи во домаќинството[15]. Дискутабилно е дали и во која мера актуелното трудово законодавство на ЕУ успева да пронајде вистинска рамнотежа помеѓу различните регулаторни дискурси на уредувањето на работното време. Оваа прелиминарна хипотеза е уште понагласена кога станува збор за македонскиот трудовоправен контекст. Следните страници од овој труд се прилог кон образложување на наведените претпоставки.

1. Правниот режим и регулаторните дискурси во уредувањето на работното време во Директивата за работното време на ЕУ

Правната подлога врз која е усвоен клучниот инструмент кој го уредува работното време во ЕУ (а тоа најпрво е Директивата за одредени аспекти од организацијата на работното време 1993/104/ЕЗ[16], која по нејзиното укинување е заменета со истоимената Директива 2003/88/ЕЗ[17]) е концептот за **безбедност и здравје при работа**. Значењето и важноста на овој концепт или регулаторен дискурс, не само како основна причина за усвојување на споменатите директиви на ЕУ, туку и пошироко, како историски мотив за усвојување на сите најзначајни меѓународни инструменти што го уредуваат прашањето за работното време[18], е несомнено. Сепак, изборот на безбедноста и здравјето при работа како водечки концепт врз кој се засновани директивите за работното време на ЕУ подлежи и врз одредени прагматични причини, бидејќи во дадениот историски момент, единствениот начин да се надминат ограничените законодавни надлежности на Европскиот законодавец во областа на социјалната политика и да се неутрализира

14 Види повеќе: A. Bogg, *The Regulation of Working Time in Europe*, Research Handbook on EU Labour Law, Edward Elgar, 2016, 272-274.

15 Види повеќе: A. Zbyszewska, *Reshaping EU Working-Time Regulation: Towards a More Sustainable Regime,* European Labour Law Journal, Volume 7, 2016, No. 3, 345

16 *Official Journal L 307 , 13/12/1993 P. 0018 – 0024.*

17 *Official Journal L 299 , 18/11/2003 P. 0009 – 0019.*

18 Покрај стандардите на Меѓународната Организација на Трудот (вкупно 25 Конвенции и 11 Препораки со кои се уредуваат траењето и организацијата на работното време и вкупно 9 Конвенции со кои се регулираат одморите), останати релевантни меѓународни инструменти со кои се опфаќа прашањето за работното време се и: Универзална декларација за човекови права на ООН од 1948 (член 24), Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права на ООН од 1966 (член 7), Европската Социјална Повелба на Советот на Европа (ревидирана) од 1996 (член 2, член 3 и член 8).

заканата на Обединетото Кралство од вето, било, предметните директиви да се усвојат како инструменти за работна средина и безбедност и здравје при работа, за кои било предвидено гласање со квалификувано мнозинство во Советот на Министри[19]. Во одредена смисла, овие причини се и „алиби" за запоставувањето на други регулаторни дискурси (какви што се на пример, работно-семејниот/животниот баланс а во извесна мера и стремежот кон суштествена родова еднаквост), за чија потреба од уредување, Европскиот законодавец е свесен уште далеку пред усвојувањето на првата директива за работното време од 1993 година. Потврда за тоа, се на пример, мерките на мекото право на Европските Заедници усвоени во текот на 70-тите и 80-тите години од минатиот век со кои се уредуваат одредени аспекти од работното време[20].

За остварување на минималните барања за безбедна и здрава организација на работното време[21] како примарна цел на Директивата

19 Правниот основ за усвојување на Директивата 93/104/ЕС произлегува од Членот 21 од Единствениот Европски Акт (Official Journal of the European Communities, No L 169/2) со кој, Договорот за Основање на Европската Економска Заедница (Римската Спогодба) е дополнет со нов член 118а. Новиот член 118а повикува на подобрувања во работната средина и безбедноста и здравјето при работа на работниците на ниво на Заедницата. Мотивиран од потребата за хармонизација на условите во земјите-членки со истовремено одржување на постигнатите достигнувања во областа, членот 118а за прв пат предвидува можност за усвојување директиви за прашања поврзани со работната средина и безбедноста и здравјето при работа на работниците по пат на *гласање со квалификувано мнозинство* (qualified majority voting) во рамките на Советот на Министри. Обединетото Кралство се спротивставило на правниот основ под кој била усвоена Директивата 93/104/ЕЗ и сметало дека постапката на усвојување на споменатата директива требало да подлежи на правилата уредени со чл.235 од Договорот за ЕЕЗ кои претпоставувале едногласност. За таа цел, повело постапка пред Европскиот Суд на Правдата за укинување на Директивата. Во случајот ***C-84/94*** *United Kingdom v Council [1996] ECR I-5755,* ЕСП ја одбива тужбата на Обединетото Кралство и утврдува дека проблематиката на работното време соодветствува со содржината на членот 118а од Договорот за Основање на Европската Заедница. Според наодите на Судот, поимите „работна средина" и „здравје и безбедност при работа", не смеат да се толкуваат рестриктивно. Напротив, тие треба да се толкуваат интегрално, опфаќајќи ги сите физички или останати фактори кои влијаат врз здравјето и безбедноста на работникот, вклучувајќи ги и аспектите кои се однесуваат на организацијата на работното време. Ваквиот став на ЕСП е инспириран и од преамбулата на Уставот на Светската Здравствена Организација (WHO), каде под поимот „здравје" се подразбира состојба на севкупна физичка, ментална и социјална благосостојба, а не само отсуство на болест или немоќ. Конечно, позицијата на ЕСП е комплементарна и со традиционалните сфаќања за предметот на проучување на правото на безбедност и здравје при работа, кое покрај мерките за избегнување на повреди и несреќи при работа, се проширува и врз прашања какви што се заштитата од стрес, вознемирување и мобинг на работното место, но и регулирањето на работното време. За развојниот пат на Директивата за работното време на ЕУ види повеќе кај: T. Nowak, *The Turbulent Life of the Working Time Directive*, Maastricht journal of European and Comparative Law 2018, Vol. 25(I) 118 – 129.

20 Поконкретно, станува збор за Препораката на Советот за начелото на 40-часовна работна недела и 4-неделен годишен одмор од 1975 година, а посебно на Резолуцијата од 1982 година во кои Комисијата се залага за ререгулација и модернизација на организацијата на работното време (намалување на работното време придружено со флексибилизација), истакнувајќи широк опсег на социјални цели, помеѓу кои и оние за: усогласување на работата со семејството или еднаквата дистрибуција на платената работа и грижата помеѓу „брачните партнери". Види: European Commission's 1982 Memorandum on the reduction and reorganisation of Working Time, Information Memo, P-77/82 (December 1982) и Draft Council Recommendation of 23 September 1983 on the reduction and reorganisation of working time COM (83) 543 final, [1983] OJ C 290/4.

21 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, чл.1(1)

за работно време 2003/88/ЕЗ, Директивата посебно се осврнува на два аспекти од правниот режим на работното време, и тоа: 1) минималните периоди на дневен, неделен и годишен одмор, паузите и максималното траење на неделното работно време и 2) одредени аспекти од ноќната работа, работата во смени и работниот распоред. Споменатите содржини на Директивата може да се групираат во следните категории (поделба која иницијално се користела во имплементирачките прописи на Директивата за работното време во националното право на Обединетото Кралство): ограничувања (во кои спаѓаат лимитите на работното време и ноќната работа) и права (во кои спаѓаат паузите, дневниот, неделниот и годишниот одмор)[22]. Ограничувањата им забрануваат на работодавачите овозможување или толерирање пробивања на воспоставените лимити од страна на работниците. Правата пак, првенствено се однесуваат на работниците и нивната можност да ги користат стандардите предвидени во директивата. Сепак, важно да се потцрта е тоа дека за остварување ефективна заштита на безбедноста и здравјето при работа, неопходно е на работниците да им биде овозможено фактичко користење на правата кои им следуваат, а не, тие да бидат обесхрабрени во нивното користење[23]. Ваквото толкување ја минимизира секоја суштествена разлика во правната тежина и природа помеѓу поимите „права" и „ограничувања"[24]. Прашањето за пристапот на Директивата за работното време во поглед на заштитата од прекумерно долгото работно време како централно прашање во кое се вкрстуваат спротивставените регулативни дискурси на безбедност и здравје при работа, работно-семеен/животен баланс и суштествена родова еднаквост од една и организациската флексибилност на работодавачите од друга страна, првенствено зависи од начинот на кој се пропишани прашањата за траењето и организацијата на правата на пауза, дневен, неделен и годишен одмор и правилата за ограничувањата на траењето и организацијата на неделното работно време. Согласно со Директивата, правото на пауза, му следува на секој работник чие дневно работно време е подолго од 6 часа, а траењето и условите за нејзиното користење се уредуваат со колективните договори или со националното законодавство[25]. Правото на дневен одмор е определено во траење од најмалку 11 часа непрекинато во период од 24 часа[26]. Правото на неделен одмор изнесува најмалку 24 часа непрекинат одмор за секој период од седум дена, на кои се додаваат и 11 непрекинати часа дневен одмор[27]. Оттука, работниците, најмалку еднаш неделно, имаат право на одмор од

22 C.Barnard, *Recent legislation. The Working Time Regulations 1998*, Industrial Law Journal, Volume 28, Issue 1, March 1999, 63–64.

23 Види: Случај C-484/04 Commission v. UK [2006] ECR I – 7471.

24 Види: M. Risak, 2003/88/EC: *Working Time, EU Labour Law (A Commentary)*, Wolters Kluwer, 2015, 392.

25 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, чл.4.

26 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, чл. 3.

27 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, чл. 5.

вкупно 35 непрекинати часа (11 часа дневен одмор плус 24 часа неделен одмор). Правото на платен годишен одмор (отсуство) е определено во траење од најмалку четири недели, во зависност од условите за стекнување и користење на таквиот одмор, утврдени со националните прописи и/или практика.[28] Конечно, максималното неделно работно време (или поточно работното време за секој период од седум дена) е определено на 48 часа. Тоа ги вклучува и часовите за прекувремена работа[29].

Имајќи ги предвид непосредниот правен основ врз кој е усвоена Директивата за работното време[30], широкото (ергономско) сфаќање на концептот за безбедност и здравје при работа од страна на Судот на Правдата на ЕУ[31], одредените принципи вградени во Директивата[32], и на крај, краткиот преглед врз содржината на селектираните права и ограничувања од Директивата, на прв поглед, може да се извлече прелиминарниот заклучок дека Директивата цврсто и непоколебливо ги штити интересите на работниците за ограничено работно време кои првенствено се ориентирани кон целта за безбедни и здрави работни услови. Сепак, дали тоа е навистина така? Изведувањето прелиминарен заклучок дека Директивата ги фаворизира „заштитните" цели или интересите на работниците, без притоа, да се направи целосен и длабински преглед врз нејзината севкупна содржина, е најблаго кажано несоодветно. Ова, оттаму што истовремено со воведувањето на минималните стандарди во регулирањето на работното време, Директивата воведува и екстензивни дерогации и исклучоци кои во значителна мера ги „поткопуваат" воспоставените стандарди.

1.1. Критички осврт кон дерогациите и исклучоците од правилата за ограничување на максималното траење на работното време во Директивата за работното време на ЕУ

Системот на дерогации и исклучоци од правилата за ограничување на максималното траење на неделното работно време е комплексен, како во содржинска, така и во номотехничка смисла. Подведувајќи ги поимите „дерогации и исклучоци" под еден заеднички наслов систематизиран во Главата 5, Директивата за работно време ги третира овие поими како комплементарни и со нив начелно ги опфаќа следните шест случаи кои се

28 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, чл.7, став 1.

29 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, чл. 6.

30 Тоа е членот 118а од Договорот за ЕЕЗ, или неговите наследници – членот 137 од Договорот за ЕЗ и постоечкиот член 153 од Договорот за Функционирањето на Европската Унија.

31 Види: J. Kenner, *EU Employment Law (From Rome to Amsterdam and Beyond)*, Hart Publishing, 2003, 168.

32 Како на пример, рециталот 4 (според кој, унапредувањето на безбедноста, здравјето и хигиената на работниците на работа е цел, која не може да биде подредена на чисто-економски мотиви) и членот 13 (кој го става општото начело за прилагодување на работата кон работникот во контекст на организацијата на работното време).

однесуваат на: 1) работно време кое не може да се измери; 2) други посебни случаи; 3) сменска работа; 4) колективни договори; 5) доктори на обука (специјализанти) и 6) транспортни работници[33]. Сепак, помеѓу дерогациите и исклучоците треба да се прават одредени разлики. Додека дерогациите повеќе се однесуваат на привремени отстапувања кои додаваат зголемена доза на флексибилност во примената на правилата за ограничувањата на максималното работно време, исклучоците имаат карактер на релативно подолгусежни отстапувања од таквите правила. Единствено право уредено со Директивата, кое не може да биде предмет на дерогирање или исклучување е правото на платен годишен одмор. Останатите ограничувања (за максималното траење на неделното работно време, должината на ноќната работа и траењето на референтните периоди за нивно пресметување) и права (на пауза, дневен и неделен одмор) можат да бидат предмет на дерогации и исклучоци во зависност од фактот дали се однесуваат на одредени видови дејности или услови под кои работат посебни групи работници или дали можат да се воспостават со законодавство или колективни договори. Кога станува збор за **ограничувањата во однос на траењето на работното време**, Директивата предвидува екстензивни дерогации. Дерогациите се однесуваат на две прашања поврзани со траењето на работното време и тоа: прво, на прашањето за „*референтните периоди*" наменети за пресметување на максималното неделно работно време и второ, на прашањето за *самото ограничување на траењето на максималното неделно работно време*.

1.1.1. Дерогации на референтните периоди за пресметување на максималното неделно работно време

Ограничувањето на неделното работно време кое го воспоставува Директивата 2003/88/ЕС, не значи дека работникот не смее да работи повеќе од 48 работни часа во текот на една недела. Правилата за ограничување на работните часови се однесуваат на „просечното неделно работно време" во одреден референтен период, а не на максималната граница која не смее да се надмине во рамките на било која поединечна недела[34]. Сепак, треба да се има предвид дека колку се подолги референтните периоди, толку е поголема и вкупната временска рамка за упросечување на максимално дозволеното траење на просечното неделно работно време. Ваквата состојба може да доведе до компримирање на работното време во повеќе последователни недели со долги работни часови, кои сами по себе го зголемуваат ризикот врз работниците по однос на здравјето и безбедноста при работа, но и работно

33 C.Barnard, *EU Employment Law – Fourth Edition*, Oxford University Press, 2012, 553-557.

34 Види: Т.Каламатиев, А.Ристовски, *Европска Директива о Одређеним Аспектима Организације Радног Времена (2003/88/ЕЗ) и Македонско Радне Законодавство – Актуелна Ситуација и Критичке Тачке (Не) Усклађености*, Радно и Социјално Право (Часопис за Теорију и Праксу Радног и Социјалног Права), Број 1/2018, Београд, Година XXII, 2018, 35.

семејниот/животниот баланс и суштествената родова еднаквост[35]. Основен референтен период за пресметување на максималното работно време е периодот кој *не смее да изнесува повеќе од 4 месеци*.[36] Ова е вообичаен стандард кој се применува врз сите работници. Сепак, Директивата допушта два случаи на дерогации во поглед на основниот референтен период. Со **првиот случај**, се овозможува дерогирање на основниот референтен период од четири месеци **по пат на законска норма** (или поточно законски прописи, регулативи или административни одредби), и се воспоставува можност од воведување продолжен референтен период, кој *не смее да изнесува подолго од шест месеци*[37]. Дерогацијата се однесува на различни дејности или услови под кои работат посебни групи работници и тоа: *дејностите во кои местото на работа и местото на живеење на работниците се меѓусебно оддалечени, вклучувајќи ја и работата на море (offshore) или во кои местата на работа на работниците се меѓусебно оддалечени; дејностите во кои постои потреба од осигурување и надзор, кои бараат постојана присутност со цел да се заштитат имотот и лицата*; *дејностите кои бараат непрекинато давање на услуги или производство* (на пример: болници, резиденцијални институции и затвори; работници на пристаништа или аеродроми; прес служби, радио, телевизија, кинематографска продукција, поштенски и телекомуникациски услуги, амбуланти, противпожарни и служби за цивилна заштита; претпријатија што вршат комунални услуги; дејности во кои работите не можат да бидат прекинати поради технички причини; истражување и развој; земјоделство; работници кои вршат превоз на патници со посредство на вообичаени урбани превозни средства); *дејностите со предвидливо зголемување на активностите* (земјоделство, туризам, поштенски услуги); *дејностите кои ги вршат работниците во железничкиот сообраќај* (чии активности се вршат со прекини, кои го поминуваат работното време качени во возови или чии активности се поврзани со возните редови со цел да осигураат непрекинато и редовно одвивање на сообраќајот); *околностите кои ги пропишува Директивата 89/391/ЕЗ (чл.5, став 4)* и *случаите во кои може да настапи несреќа или непосредна опасност од несреќа*.[38] **Вториот случај** за дерогирање на лимитите на референтните периоди за пресметување на максималното траење на неделното работно време се однесува на дерогации кои можат да се извршат со посредство на **колективни договори**. Во рамките на овој случај, можат да бидат опфатени две ситуации[39]. Во *првата*

35 A. Zbyszewska, *Reshaping EU Working-Time Regulation: Towards a More Sustainable Regime,* European Labour Law Journal, Volume 7, 2016, No. 3, 344.
36 Директива 2003/88/ЕЗ, Член 16, 1, b.
37 Директива 2003/88/ЕЗ, Член 19, 1.
38 Директива 2003/88/ЕЗ, Член 17, 3.
39 Види повеќе кај: M. Risak, *op. cit*., 411-413.

ситуација, дерогацијата по пат на колективните договори во суштина ја заменува дерогацијата по пат на законски прописи и служи како правно средство со кое се дерогира основниот референтен период од најмногу 4 месеци и се воведува продолжен референтен период од најмногу шест месеци. Спецификата на оваа ситуација во споредба со дерогацијата што се врши со посредство на закон е тоа што, со неа може да се предвидат и други дејности или услови под кои работат посебни групи работници што не се предвидени во категориите наведени под одредбите за дерогациите опфатени со закон. Во *втората ситуација*, колективните договори служат како правно средство со кое се врши дополнително дерогирање врз претходниот, веќе дерогиран основен референтен период од најмногу четири месеци до најмногу шест месеци, со што, референтниот период за упросечување на максималното неделно работно време се продолжува за уште шест месеци. Со тоа, максималниот референтен период за упросечување на максималното неделно работно време се ограничува на најмногу *дванаесет месеци*. Референтиот период од дванаесет месеци може да се воспостави само со колективни договори или договори склучени помеѓу двете страни на индустријата, под претпоставка дека се почитувани општите начела за заштита на безбедноста и здравјето на работниците и дека постојат објективни или технички причини или причини поврзани со организацијата на работата[40]. Директивата не дозволува понатамошно дерогирање на максималниот референтен период од дванаесет месеци по ниту еден основ и со ниту едно правно средство.

1.1.2. Дерогации/исклучувања на ограничувањето на траењето на максималното просечно неделно работно време

Директивата за работното време опфаќа две дерогации, односно исклучувања на правилото за ограничување на максималното просечно неделно работно време. Првата се однесува на т.н. **работници чие работно време не се мери**, а втората, на **сите работници кои дале согласност да го пробијат предвиденото ограничување** (т.н. право на опт-аут)[41].

Во случајот на **првата дерогација** (дерогацијата за работниците со немерливо работно време), станува збор за лица чие „*траење на работното време не се мери и/или не се определува однапред*" или кое „*може да биде одредено од страна на самите работници*"[42]. Директивата упатува кон следната инструктивна листа на лица кои можат да бидат опфатени со ваквиот исклучок, а тоа се: *раководни лица* или *други лица со овластувања за самостојно носење одлуки*; *семејни работници* или *работници кои вршат*

40 Директива 2003/88/ЕЗ, Член 19, 1.
41 Види повеќе кај: M. Risak, *op. cit*., 396.
42 Директива 2003/88/ЕЗ, Член 17, 1.

верски обреди во цркви и верски заедници[43]. Сепак, листата не е исцрпна. Може да опфати и други работници, но само под услов да имаат реална автономија за носење самостојни одлуки како во однос на квантитетот (бројот), така и во поглед на организацијата (распоредот) на работните часови. Тие треба самите да одлучуваат кога работата ќе биде завршена и да можат да го прилагодуваат времето за работа на начин кој најмногу им одговара, вклучувајќи ја и можноста самостојно да одлучат дали ќе работат во одреден ден без да се консултираат со работодавачот. Пример за такви работници можат да бидат универзитетски професори, или професионалци во одредени професии (на пример, вработени адвокати, архитекти и сл) [44]. Поради претходните аргументи кои одат во прилог на поседувањето вистинска способност за самостојно одлучување во поглед на траењето и распоредувањето на работното време, дерогацијата за т.н. работници чие работно време не може да се измери може да се оквалификува и како „бенигна". Сепак, ваквата дерогација односно исклучување од правилата за ограничувањата на неделното работно време од максимум 48 работни часа треба да се толкува рестриктивно[45]. Оттука, таа не треба да се однесува, на пример, на работници кои се вработени во центри за одмор и разонода врз основа на договор за образовен ангажман, доколку од активностите што ги вршат и начинот на кој функционираат центрите во кои се вработени, произлегува дека работниците „*не се во можност да одлучуваат за бројот на работните часови што ќе ги работат*", како и дека, „*имаат обврска да бидат присутни на нивното работно место во определени периоди*"[46].

Втората дерогација од 48-часовното ограничување на неделното работно време претставува еден од најпроблематичните аспекти на Директивата за работното време со најдалекусежен домет. Станува збор за можноста за дерогирање на ограничувањето на максималното неделно работно време по пат на договорно изземање или индивидуална согласност на работникот да работи подолго од предвидениот лимит, или т.н. **право на опт-аут**[47]. Во теоријата можат да се пронајдат одредени рационални објаснувања за мотивите на поединечните работници за давање согласност за пробивање на максималниот лимит на неделното работно време. Дел од нив првенствено се од психолошко-социјална природа (високи амбиции, желба да се постигнат резултати, уживање во работата, зголемување на шансите за унапредување, стекнување поголемо работно искуство и сл), а друг дел, претежно од економска природа, бидејќи се поттикнати од

43 Директива 2003/88/ЕЗ, Член 17, 1 (a,b,c).

44 Види повеќе кај: C.Barnard, *EU Employment Law – Fourth Edition*, Oxford University Press, 2012, 553.

45 Види: Commission's implementation report: COM(2000) 787, p 3.

46 Види: Случај C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère v Premier ministre and Others*, paras. 41-43.

47 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, Член 22, 1.

желбата на работниците за поголема заработувачка[48]. Сепак, во споредба со т.н. „бенигна" дерогација наменета за „работниците со немерливо работно време", исклучокот со примена на правото на „опт-аут" е „малигнен", главно поради две причини. **Прво**, бидејќи можноста за пробивање на максималното 48-часовно неделно работно време по пат на „опт-аут" не е придружена со повисок (апсолутен и експлицитен) лимит на работни часови кој ќе ги штити работниците од прекумерно долг број работни часови „на редовна основа". Оттука, единствениот „аритметички" лимит на максималното неделно работно време произлегува од индерогабилното право на дневен и неделен одмор (11 непрекинати часа дневно + 24 непрекинати часа неделно = 90 часа неделно), што води до заклучок дека работникот кој дал согласност за пробивање на лимитот, во секој случај, не смее да работи подолго од 13 работни часа дневно или 78 работни часа неделно. Аритметичкиот лимит е само нумеричка хипотеза. Илузорно е да се смета дека трудовото право на ЕУ би толерирало редовно и континуирано работење со по 78 работни часови неделно. Оттука, клучно прашање во овој контекст е дали трудовото законодавство на ЕУ, воопшто ја допушта, односно со какви мерки ја ограничува „аритметичката" можност за 13-часовна дневна или 78-часовна неделна работа на редовна основа? Директивата за работното време го определува бедемот против прекумерно долгиот број работни часови на редовна основа, но само по пат на „описно" повикување на *почитувањето на општите начела за заштита на безбедноста и здравјето на работниците*[49]. Сепак, сама по себе, Директивата не ја специфицира содржината на ова начело. Оттука неговата интерпретација може да произлезе од комбинацијата на одредени „екстерни" норми предвидени во различни меѓународни инструменти со кои се уредуваат стандардите за „разумно ограничување на работните часови" и/или „безбедност и здравје при работа" (на пример, Декларацијата за човекови права на ООН, Меѓународниот Пакт за Економски, Социјални и Културни права на ООН и Европската Социјална Повелба на Советот на Европа), примарни извори на правото на ЕУ (како Договорот за Функционирање на ЕУ и Повелбата за фундаменталните права во ЕУ) и секундарни извори на правото на ЕУ (како Рамковната Директива за безбедност и здравје при работа *89/391/ЕЗ*), но и на „интерни" норми кои произлегуваат од одредени рецитали од Директивата за работното време, а посебно на членот 13 од Директивата кој се однесува на начелото за „прилагодувањето на работата кон работникот"[50]. **Втора причина** за критички осврт врз дерогацијата на 48-часовното неделно работно време по пат на опт-аут, е тоа што, дерогацијата има исклучително широк функционален и персонален опсег: може да ги опфати

48 S. Aharoni-Goldenberg, *op. cit*., 33.

49 Види: Директива 2003/88/ЕЗ, Член 22, 1.

50 Види: S. Aharoni-Goldenberg, *op. cit*., 26.

сите работници независно од дејноста/секторот или видот на работата што ја вршат. За волја на вистината, Директивата предвидува дополнителна листа на посебни услови, под кои може да се спроведе дерогацијата на максималното ограничување на работното време. Таквата листа ги вклучува следните услови: 1) *задолжителна согласност на самиот работник*; 2) *забрана за подведување на работникот под било какви штетни последици од страна на работодавачот, поради тоа што не се согласил да работи повеќе од просечното максимално неделно работно време*; 3) *обврска на работодавачот да води евиденција за сите работници кои вршат таква работа; 4) достапност на таквата евиденција до надлежните органи кои во функција на заштита на безбедноста и сигурноста на работниците, можат да ја ограничат или забранат можноста од надминување на максималниот број на работни часови неделно*; 5) обврска на работодавачот, *по нивно барање, да ги известува надлежните државни органи, за работниците кои работат подолго од максималниот лимит*.[51] Условите во оваа листа мораат да бидат применети кумулативно[52]. Нивната основа цел е воспоставувањето одреден степен на автономија и контрола на работникот врз изборот на должината на работните часови што ги работи, како и негова заштита од евентуални злоупотреби од страна на работодавачот. Во дополнување и за подобро разбирање на условите под кои може да се ефектуира правото на опт-аут, треба да се споменат и ставовите на Судот на Правдата на ЕУ заземени во одредени случаи. Помеѓу нив, најкарактеристичен е ставот на Судот дека „работникот кој се откажува од социјално право какво што е правото на максимално ограничено работно време, тоа мора да го направи *слободно, изречно* и *во услови на целосна запознаеност со сите факти*[53]. *Слободната* согласност на работникот да прифати или одбие работа подолга од просечните 48-работни часа неделно треба да се толкува како гаранција против било какви несакани последици од страна на работодавачот кои не мора бидат ограничени само на отказ на неговиот договор за вработување, туку можат да вклучат и други штетни дејствија какви што се на пример, едностраните трансфери на работникот на друго работно место или оддел. Таа треба да биде дадена *изречно*, бидејќи согласноста што произлегува од колективен договор не може да биде замена за онаа која ја дава самиот работник[54]. Барањето за изречна согласност треба да се смета и како барање за давање на согласноста во *писмена форма*, во чии рамки, работникот може да ги наведе и „границите"

51 Директива 2003/88/ЕС, чл.22, став 1 (а-е).

52 Види: Случај C-243/09, *Günter Fuß v Stadt Halle*, para. 50.

53 Види: Поврзани случаи C-397/01 to C-403/01 *Bernhard Pfeiffer and Others v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*.

54 Види: Случаи C-303/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, para. 74; Поврзани случаи C-397/01 to C-403/01 Bernhard Pfeiffer and Others v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV., para. 80.

на таквата согласност. Конечно, индивидуалната согласност на работникот, треба да биде и *информирана*, односно заснована врз доволно податливи сознанија за ефектите од таквата одлука врз здравјето и безбедноста при работа. Во практиката, вистинската автономија на работниците за носење слободни, изречни и информирани одлуки поврзани со траењето на нивното работно време е под голем знак прашалник. Факт е дека работодавачите „*не ги принудуваат работниците да работат прекумерно долги работни часови со вперен пиштол над главата*", но, факт е и тоа нивниот фактички избор за должината на работните часови е значително ограничен[55]. Како послаба страна во работниот однос со нееднаква преговарачка моќ, работниците се изложени на притисоци од страна на работодавачите кои произлегуваат од директни налози или закани за потпишување согласности за прекувремена работа, индиректен страв од откази или други неповолни одлуки по нивниот работен однос, па дури и „изнудени" економски мотиви за поголема заработувачка[56]. Дискутибилно е и тоа, дали работодавачите воопшто ги известуваат работниците за штетните последици од прекувремените работни часови врз здравјето и безбедноста при работа, како и во која мера воопшто, самите тие се свесни и водат грижа за таквите ризици[57].

2. Правен режим за ограничување на траењето на работното време во македонското работно законодавство (флексибилност, но за кого?)

Според статистичките податоци на Еуростат од 2020 година, Северна Македонија е петто рангирана земја во Европа по должината на просечното вообичаено неделно работно време (40,9 часа неделно)[58]. Реалното (фактичкото) неделно работно време пак, се проценува на 45-50 работни часа неделно. Кон ова треба да се додаде и податокот дека дури приближно 30% од вкупниот број работници работат со прекумерно долг број работни часови (или во просек, повеќе од 48 работни часа неделно) на редовна основа. За споредба, вообичаеното просечно неделно работно време во ЕУ-27 изнесува 37,1 часа, со значајни варијации помеѓу земјите од западна и северна Европа и земјите од јужна, централна и источна Европа[59]. Причините за долгите работни часови во Северна Македонија се повеќеслојни. Тие начелно се последица на: пониските плати и послабата

55 S. Aharoni-Goldenberg, *op. cit*., 37.

56 C.Barnard, S. Deakin, R. Hobbs, *Opting Out of the 48-Hour Week – Employer Necessity or Individual Choice? An Empirical Study of the Operation of Article 18(1) (b) of the Working Time Directive in the UK*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 282, 2004, 245-248.

57 S. Aharoni-Goldenberg, *op. cit*., 35.

58 Види: Eurostat, *Average usual weekly hours worked in the main job by professional status, full-time/part-time employment and occupation*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_EWHUIS/default/table

59 Ibid.

продуктивност на трудот, па оттука работниците често пати работат повеќе часови или повеќе работи истовремено за да заработат подостоинствена заработувачка; послабо регулираниот пазар на труд, помалиот капацитет на социјалните партнери и релативно пониската стапка на покриеност со колективни договори; релативно високата стапка на сива економија и неформална вработеност; отсуството на ефикасен инспекциски надзор и примена на законите; одредени културни и традиционални фактори и сл. Клучното прашање што се поставува во контекст на овој труд е: *дали и во колкава мера, законската рамка во Македонија со која се уредува работното време влијае врз негативните трендови на долгите работни часови кои се конфронтираат со целите за безбедност и здравје при работа, работно-семеен/животен баланс и родова еднаквост*? Одговорот на оваа дилема, го бараме во правната анализа на одредени аспекти од уредувањето на работното време во македонското работно законодавство, а посебно на прашањето за правилата за **ограничување на траењето на работното време**. Во споредба со интегралниот пристап заземен во Директивата за работно време 2003/88/ЕЗ, кој во себе ги содржи лимитите како на „нормалното" така и на „максималното" работно време (вклучувајќи ги и часовите за прекувремена работа), македонското работно законодавство воспоставува поинаква техника на ограничување на работното време. Законот за работните односи[60], најпрво предвидува правен механизам за ограничување на траењето на нормалното работно време, а потоа го лимитира и максималното работно време[61]. Нормалното работно време може да се поистовети со т.н. „полно работно време", додека максималното, со „прекувремената работа"[62]. Фактот што максималното работно време изречно ја вклучува и се поврзува со инкорпорирањето на прекувремената работа, не значи дека прекувремената работа е единствениот вид работно време што може да се подведе под максималното работно време. Ова, оттаму што за определувањето на максималното работно време не е од значење правниот статус или квалификацијата на различните периоди во кои *работникот работи, е на располагање на работодавачот и ги извршува своите активности или должности во согласност со националните закони и/или пракса*[63] од аспект на плаќањето на тие периоди (полно работно време, прекувремена работа, дежурство, ноќна работа и сл). Единствено што е важно, е тоа, дали периодите потпаѓаат (се засметуваат) или не потпаѓаат (не се засметуваат) во дефиницијата на поимот „работно време". Во таа смисла,

60 „Службен весник на Република Македонија", бр. 62/05.

61 Т.Каламатиев, А.Ристовски, *op.cit.*, 40.

62 „Нормалното" работно време претставува прв и најважен лимит на траењето на работното време. Под нормално (редовно, полно) работно време се подразбира работното време утврдено со закон или друг пропис чие надминување претставува вршење на прекувремена работа. Види: International Labour Office, *Working Conditions Laws Report 2012 – A global review*, International Labour Organization, 2013, 3.

63 Види: дефиниција на поимот работно време во Директивата 2003/88/ЕЗ, член 2, 1.

работниците имаат право да не работат повеќе од максималното работно време. Судот на Правдата на ЕУ, наведува дека земјите-членки, мора да осигураат ефективна примена на таквиот стандард. Спротивно, правото на ограничено максимално работно време би се применувало неефективно „*доколку работникот побарал почитување на правото да не работи повеќе од максималното работно време, но за возврат, бил едностранo распореден на друго работно место". Пробивањето на дозволеното максимално ограничување на работното време, само по себе е повреда на стандардот воспоставен со Директивата, без потреба да се докажува претрпувањето специфична штета*[64].

Според македонското работно законодавство, **полното работно време** не смее да биде подолго од 40 часа неделно[65]. Законодавецот предвидел механизам за ограничување на траењето на полното работно време на неделно ниво, а не на дневна основа (на пример од 8 работни часа). Отстапувањето од границите на нормалното работно време, вообичаено се нарекува „**прекувремена работа**". Во теоријата, прекувремената работа се смета како исклучок од правилото за ограничување на полното работно време во границите на 40 часовната работна недела.[66] Но, дали правниот режим со кој се уредува ограничувањето на работното време, го поткрепува оваа сфаќање?

Прво, ЗРО под прекувремена работа, ја подразбира **должноста (обврската) на работникот, на барање на работодавачот да врши работа преку полното работно време**.[67] Дали тоа значи дека времето над полното работно време (за кое, работникот склучил договор за вработување) му припаѓа ексклузивно на работодавачот? Одбивањето од страна на работникот да го спроведе налогот на работодавачот за прекувремена работа, несомнено може да доведе до одговорност на работникот за кршење на работниот ред и дисциплина односно повреда на работните обврски. Согласно ЗРО, кршењето на работниот ред и дисциплина или договорните и другите обврски од работниот однос е основана причина за отказ на договорот за вработување на работникот, поради причини на вина.[68] Но, што доколку работникот одбие прекувремена работа поради важна причина поврзана со инцидентни одговорности во семејниот живот (на пример, кога нема кој да го земе детето од градинка) или однапред планирани активности од приватниот живот воопшто (на пример, кога закажал лекарски преглед, или интервју за виза во амбасада по завршување на неговото редовно работно

64 Види: Случај C-243/09, Günter Fuß v Stadt Halle, para.67.

65 ЗРО, член 116, став 1.

66 За ова види: Каламатиев.Т, Ж.Митревски и А.Ристовски, *Права од Работен Однос на Младите и Жените во Република Македонија*, Фондација „Фридрих Еберт"- Канцеларија во Македонија, Скопје, 2011, 19.

67 Види: ЗРО, член 117, став 1.

68 Види: ЗРО, чл.71, став 2 и чл 76, став 2.

време)? За волја на вистината, ЗРО во неколку свои одредби предвидува одредени случаи во кои работодавачот има апсолутна или релативна забрана да му наложи на работникот прекувремена работа, или работа подолга од полното работно време воопшто. Случаите на апсолутна забрана се однесуваат на: *работничка-жена за време на бременост или со дете до една година возраст*[69]; *работник кој не наполнил 18 години возраст*; *работник на кој врз основа на мислење на лекарската комисија поради таквото работење ќе му се влоши здравствената состојба*; *работник кој има полно работно време пократко од 36 часа неделно поради работа на работното место, каде што опстојуваат поголеми опасности од повреди или здравствени оштетувања и на работник кој работи помалку од полното работно време (скратено работно време) во согласност со прописите за пензиско и инвалидско осигурување (инвалидност), прописите за здравствено осигурување (медицинска рехабилитација) или други прописи (родителски обврски)*[70]. Случаите пак, на релативна забрана, или забрана за наложување прекувремена или работа подолга од полното работно време освен со претходно дадена писмена изјава за доброволна согласност од страна на работникот, се однесуваат на: *мајка со дете до три години старост и самохран родител со дете до шест години старост* или на *повозрасен работник*, при што, треба да се има предвид дека во вториот случај, законот не ги наведува писмената форма и изречниот доброволен карактер на дадената согласност[71]. Апсолутните и релативните забрани, евидентно, воспоставуваат одредена заштита од едностранo воведување прекувремена работа или работа подолга од полното работно време од страна на работодавачот во одредени случаи. Сепак, таквата заштита првенствено е насочена кон здравјето и безбедноста при работа на одредени категории работници, а дури потоа кон усогласувањето на работата со семејните одговорности и личниот живот. Дури и во малкуте случаи кога законот воспоставува мерки чија примарна ориентација е работно-семејниот баланс (како на пример, релативната забрана за прекувремена работа на мајка со дете до три години старост), таквите мерки, често пати ја поткопуваат целта за суштествена родова еднаквост бидејќи се однесуваат исклучиво на работничките-мајки.

Второ, Законот за работните односи ги утврдува **правните основи, т.е. причините за воведување на прекувремена работа**. Како такви се наведени следните: *исклучителното зголемување на обемот на работата*; *потребата од продолжување на деловниот или производниот процес*; *нужноста да се отстрани оштетување на средствата за работа што*

69 Види: ЗРО, чл.164, став 1.

70 Види: ЗРО, чл.120, став 1, точки 5-8.

71 Види: ЗРО, чл.120, став 1, точка 2 и 164, став 2 и чл. 120, став 1, точка 4

би предизвикало прекинување на работата; *потребата од обезбедување безбедност на луѓето и имотот, како и безбедноста на прометот и други случаи определени со закон или колективен договор*.[72] И покрај „отвореноста на листата" на причини за воведување прекувремена работа и релативно растегливата природа на поголемиот дел од нив, начелно се смета дека работодавачот може да воведе ваков облик на работно време само во услови на вонредни и непредвидливи околности кои не можеле претходно да се предвидат, ниту пак да се избегнат. Рестриктивната интерпретација на прекувремената работа е од особена важност, бидејќи во спротивно, постои опасност од честа и редовна прекувремена работа со која работодавачите ќе ги прикриваат недостатоците од работната сила, истовремено создавајќи пречки во вработувањето на нови работници од „периферијата"[73]. Сепак, ваквиот наод останува непоткрепен со судска практика.

Трето и најважно прашање, е прашањето за **лимитите на прекувремената работа и референтните периоди за пресметување на нејзиното максимално траење**. Ограничувањето на прекувремената работа најпрво се определува на неделно, а потоа и на годишно ниво[74]. На неделно ниво, прекувремената работа е ограничена на *најмногу осум часа*. Оттука, максималното работно време изнесува *48-работни часа неделно*. На годишно ниво, прекувремената работа е ограничена на *најмногу 190 часа.* Оттука, максималното работно време во текот на една година не смее да изнесува повеќе од приближно 23,7 недели x 48 работни часа = *приближно 6 месеци, со по 48-часовни работни недели*. Прашањето за ограничувањето на траењето на прекувремената работа или максималното работно време е различно од прашањето за референтниот период за нивното пресметување или упросечување. Од претходното, евидентно е дека основен референтен период за пресметување на прекувремената работа, т.е. максималното работно време е периодот од една недела, но ЗРО предвидува уште еден, дополнителен референтен период за пресметување на максималното траење на работното време, вклучувајќи ја и прекувремената работа. Оттука, *прекувремената работа во период од три месеци не може во просек да надминува повеќе од осум часа неделно*[75]. Паралелното опстојување на референтен период од три месеци и референтен период од една недела, значи колизија и неусогласеност помеѓу референтните периоди за ограничување на прекувремената работа[76]. Референтниот период од три месеци претставува упросечување на прекувремената работа, а тоа, само по себе е можност од воведување на подолги прекувремени работни часови

72 За ова види: Закон за работните односи, член 117, став 1 (точка 1-5)
73 Žic.I et al., *Sklapanja Ugovora o Radu*, Veliki Komentar Novog Zakona o Radu, Vaša Knjiga Zagreb, 2010, 72.
74 Види: ЗРО, чл.117, став 2.
75 Види: ЗРО, чл.117, став 2.
76 Т.Каламатиев, А.Ристовски, *op.cit.*, 35.

во одредени поединечни недели (на пример, 12 часа неделно во првите 6 недели) за сметка на пократките прекувремени работни часови во други поединечни недели (на пример, 4 часа неделно во вторите 6 недели) од вкупниот референтен период. Ваквото нивелирање на работните часови, кое ја отвора можноста за воведување на прекувремена работа подолга од 8 часа во текот на една (поединечна) недела, е во спротивност со ограничувањето на прекувремената работа на најмногу осум часа во текот на една недела (т.е. првиот референтен период).

2.1. Дерогации на ограничувањата на максималното траење на работното време во македонското работно законодавство

Законот за работните односи воспоставува **три дерогации** на правилата за ограничување на максималното траење на работното време. Дерогациите се однесуваат на следните случаи: 1) *за работите кои поради специфичниот процес на работа не можат да се прекинат или за кои нема услови и можности да се организира работата во смени*[77]; 2) за *работниците од МВР и од АНБ кои вршат посебни должности и овластувања согласно со посебни закони*[78] и 3) *за работа на проекти од стратешко национално значење утврдени со закон*[79].

Случаите опфатени под првата дерогација, не само што се премногу општи и апстрактни (бидејќи не упатуваат на конкретни видови дејности или работи), туку се и контрадикторни, бидејќи самите се предмет на ограничувања и рестриктивна примена, во две други одредби од законот. Во првата таква одредба (чл.117, став 7) се наведува дека *ако работодавачот воведува прекувремена работа подолго од ставот 2 (*најмногу осум часа во текот на една недела и најмногу 190 часа годишно) *е должен да изврши прераспоредување на работното време или воведување на нови смени*. Втората одредба пак, произлегува од членот 120 со наслов „забрана за вршење работа подолго од полното работно време", кој *му забранува на работодавачот да наложи прекувремена работа ако работата може да се изврши со соодветна организација или распределба на работата, распоредување на работното време или воведување на нови смени*[80]. Згора на тоа, дерогацијата не е придружена ниту со барање за задолжително почитување на општите начела за безбедност и здравје при работа, ниту пак со задолжително дадена индидивудална и изречна, слободна и информирана согласност од страна на работникот по теркот на Директивата за работното време 2003/88/ЕЗ.

77 Види: ЗРО, *чл.117, став 2.*
78 Види: ЗРО, чл.117, став 3.
79 Види: ЗРО, чл.117-а.
80 Види: ЗРО, чл.120, став 1, точка 1.

Дерогацијата што ги опфаќа работниците од МВР и од АНБ со посебни должности и овластувања е предусловена со исполнување два дополнителни услови, а тоа се: да станува збор за *извршување итни и неодложни работи* и да постои *претходно дадена писмена согласност на работникот*[81]. Напоменуваме дека согласно стандардите во трудовото право на ЕУ, вклучувајќи ја и Директивата за работното време во чиј материјален опсег спаѓаат сите сектори на дејности (како јавни, така и приватни), примената на оваа дерогација мора да биде сведена на рестриктивна интерпретација[82]. Директивата допушта исклучоци од нејзиниот материјален опсег на примена врз одредени дејности од јавните служби какви што се воените сили или полицијата, или врз одредени специфични дејности во службите за цивилна заштита. Сепак, таквите исклучоци не се однесуваат на споменатите дејности во целост. Тие, не се применуваат врз работниците вработени во споменатите дејности „по дифолт", туку мора да зависат од специфичната природа на индивидуалните работни задачи што ги вршат вработените во тие дејности. Така, исклучоците може да опфаќаат случаи какви што се: катастрофи (од исклучителни размери и обем) за чие санирање, работното време не може да биде планирано однапред[83], како и чија природа е апсолутно некомпатибилна со планирањето на работното време на начин што би значел почитување на лимитите за максималното траење на работното време, а посебно кога станува збор за активности што се вршат на континуирана основа и од исти работници без да биде возможно да се воспостави систем на ротација[84]. Фактот што одредени дејности опфаќаат услуги што вклучуваат справување со настани кои по дефиниција се непревидливи, не значи дека во однос на активностите во рамките на таквите дејности што се вршат во нормални услови и кои кореспондираат со должностите што се составен дел од услугите кои можат да бидат организирани однапред, не се применуваат правилата за работното време. Од сето претходно, станува евидентно дека не само материјалниот опсег на активностите во рамките на внатрешните работи (МВР) и службите за национална безбедност (АНБ), туку и самиот поим „*итни и неодложни работи*" вршени од страна на засегнатите работници, треба да бидат

81 Види: ЗРО, чл.117, став 3.

82 Види: Случај C-303/98, Simap, para. 35; Confederación Intersindical Galega (CIG) v Servicio Galego de Saude (SERGAS), C-241/99, ECLI:EU:C:2001:371, para. 29; Поврзани случаи C-397/01 to C-403/01, Pfeiffer and Others, para. 52; Случај C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, para. 42; Случај Commission of the European Communities v Kingdom of Spain, C-132/04, ECLI:EU:C:2006:18, para. 22; Случај C-428/09, Union syndicale Solidaires Isère, para. 24; Judgment of 30 April 2020, UO v Készenléti Rendőrség, C-211/19, ECLI:EU:C:2020:344, para. 32; Случај C-742/19, Ministrstvo za obrambo, paras. 55 and 65.

83 Поврзани случаи C-397/01 to C-403/01, Pfeiffer and Others, para. 57; Случај C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, para. 46.

84 Случај C-147/17, Sindicatul Familia Constanţa and Others, paras. 70-74; Случај C-211/19, Készenléti Rendőrség, para. 44; Слуај C-742/19, Ministrstvo za obrambo, para. 61.

интерпретирани на рестриктивен начин. И кај оваа дерогација, идентично како и кај претходната, останува забелешката дека во законот, недостасуваат упатување кон општите начела за безбедност и здравје при работа, како и поцврсти гаранции за обезбедување слободна и информирана согласност на работниците кои оптираат да работат подолго од максималното ограничување предвидено со закон.

Конечно, последна дерогација е **дерогацијата за работа на проекти од стратешко национално значење утврдени со закон**, која колоквијално е позната како дерогација за „Бехтел и Енка" и е именувана по заедничкиот градежен потфат на конзорциумот „Бехтел и Енка" назначен како стратешки партнер за изградба на најголемиот инфраструктурен проект во Македонија, односно двата нови автопати наменети за поврзување на северните и јужните региони на земјата. Се воведе со измените и дополнувањата на ЗРО од мај, 2023 година[85], на кои им претходеше укинувачката одлука на Уставниот Суд на РСМ од јули 2022 година[86] со која се укина членот 12 од Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требениште – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија[87]. Со Одлуката на македонскиот Уставен Суд, едногласно (без издвоено мислење) беше укинат оспориниот член 12 од споменатиот Закон со кој беше предвидена можноста *за воведување на просечно 60-часовно неделно работно време, во референтен период од една година, по претходна изречна, писмена и претходна согласност на работникот и со почитување на сите останати важечки закони за безбедност и здравје на РСМ*. Новиот член 117-а, воведен со измените и дополнувањата на ЗРО од мај, 2023 година, во ставот 1 наведува дека „*по исклучок од членот 117 ставови (1), (2) и (7) од овој закон, за работа на проекти од стратешко национално значење утврдени со закон, а заради потребата од континуитет во работата, прекувремената работа може да трае подолго од осум часа неделно и 190 часа годишно, по претходна дадена писмена согласност од страна на работникот*. Во ставот 2 пак, членот 117-а наведува дека „*работата над 40 часа неделно се смета и се плаќа како прекувремена работа, со задолжително почитување на одредбите за дневен и неделен одмор, во согласност со членовите 133 и 134 од овој закон*". Со членот 117-а, кој се воведе со цел да се „поправат" негативните последици од укинувачката одлука на Уставниот Суд од јули, 2022 година, во суштина се извршија следните „промени": 1) дерогацијата

85 „Службен весник на РСМ", бр.111/2023 од 30.05.2023 година.
86 У.бр148/2021-1 и У.бр.15/2022-1 од 13.7.2022.
87 „Службен весник на РСМ" бр. 163/2021.

на максималното траење на работното време се уредува со измени и дополнувања во генералниот закон (ЗРО), наместо со специјалниот закон (Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 и Коридор 10); 2) се избегнува, изречно да се определи ограничување на траењето на работното време на 60 часа во просек во текот на годината; 3) се истакнува „потребата од континуитет", како основ за дерогирање на максималното траење на работното време кое вклучува и лимити за прекувремената работа, односно како оправдување за „исклучување" на примената на ставовите (1), (2) и (7) од членот 117 од ЗРО со кој се уредува прекувремената работа и 4) се „појаснува" дека работата над 40 часа се смета и плаќа како прекувремена работа, со задолжително почитување на одредбите за дневен и неделен одмор (елементи што недостасуваа во укинатиот чл.12 од посебниот закон). Новиот член (117-а) не само што не ги подобрува и доведува противуставните елементи на кои укажува Уставниот Суд во својата Одлука од јули, 2022 година во согласност со Уставот[88], туку, во поглед на одредени аспекти, дополнително ја поткопува нивната уставност и законитост во однос на начелата за еднаквост на граѓаните и владеење на правото. **Прво**, фактот што спорните прашања во конкретниот случај се уредуваат со измени и дополнувања на Законот за работните односи, наместо со измени и дополнувања на специјалниот закон (Законот за изградба на инфраструктурните коридори 8 и 10), нема никакво посебно значење во однос на оправдувањето на нивната уставност и законитост. **Второ**, фактот што измените и дополнувањата на ЗРО изречно не ја пропишуваат можноста за определување на работното време во траење од *просечно 60 часа неделно во текот на годината* која согласно Одлуката на Уставниот Суд беше утврдена како спротивна на начелата на уставност и законитост, не значи, дека тие се во согласност со овие начела. Членот 117-а ги дерогира ограничувањата во траењето на прекувремената работа уредени со членот 117, став 2 од ЗРО (најмногу осум часа во текот на една недела и најмногу 190 часа годишно), пропуштајќи да утврди било какво апсолутно ограничување на максималното траење на прекувремените

88 На пример, дел од аргументите кои произлегуваат од образложението на укинувачката одлука на Уставниот Суд се однесуваат на повредата на*:* ***начелото на еднаквост*** помеѓу вработените преку создавање различни стандарди за работа или паралелни режими на работното време во еден исти сектор (градежништво); ***одредбите од Конвенцијата на Меѓународната организација на трудот за трудови клаузули/јавни договори, бр.94*** која е составен дел од внатрешниот правен поредок на С.Македонија и која во членот 2, изречно наведува дека „*договорите на коишто се однесува оваа конвенција би требало да вклучуваат клаузули што би им осигурале плати (вклучувајќи надоместоци) на заинтересираните работници, работни часови и други работни услови кои не се понеповолни од оние утврдени за работа од ист карактер во трговијата или индустријата во секторот каде што се извршува работата* и ***начелото на владеење на правото и правна сигурност***, а поради непрецизноста на оспорената одредба што остава простор за арбитрерност од страна на работодавачот.

работни часови (како работни часови над полното работно кое не смее да надмине 40 часа неделно), односно на максималното траење на вкупното работно време кое би ја вклучило и прекувремената работа, наменето за работа на проекти од стратешко национално значење. Сето претходно, води кон неминовен заклучок дека новиот член 117-а од ЗРО, имплицитно ја „озаконува" можноста од воведување прекувремена работа во траење од 32 работни часа неделно или максимално работно време (со вклучена прекувремена работа) во траење од 72 работни часа неделно, и тоа, за секоја недела во годината. При тоа, во споредба со укинатиот член 12 од посебниот Закон за коридорите 8 и 10, новата одредба во членот 117-а, ниту упатува кон прописите за безбедност и здравје при работа (општите начела за БЗР), а на местото на *претходната изречна, писмена и претходна согласност на работникот,* предвидува само „*претходно дадена писмена согласност на работникот*" што во секој случај не нуди гаранција за обезбедување слободна и информирана согласност на работниците кои оптираат да работат подолго од максималното ограничување предвидено со закон. **Трето**, имајќи го предвид широкиот материјален опсег на Директивата за работното време на ЕУ и рестриктивната примена на исклучоците од таквиот опсег (само во посебни случаи и кај посебни дејности: вооружени сили, полиција, цивилна заштита), станува евидентно дека квалификацијата „*работа на проекти од стратешко национално значење утврдени со закон"* која е „еуфемизам" за работи од градежната дејност, не може да биде третирана како легитимен и оправдан исклучок за пробивање на ограничувањето на максималното траење на работното време. Сепак, наспроти сите претходни аргументи, во повторната иницијатива пред Уставниот Суд на РСМ за укинување (овој пат) на членот 117-а од ЗРО, Судот, разочарувачки не пронајде аргументи ниту да ја прифати иницијативата, а уште помалку, да усвои нова укинувачка одлука.[89]

89 Решение на Уставен Суд на РСМ, У.бр.83/2023, У.бр.96/2023, У.бр.111/2023.

Заклучок

Главниот и најзначаен инструмент за регулирање на работното време во ЕУ (Директивата 2003/88/ЕЗ за одредени аспекти од организацијата на работното време) има турбулентен „животен пат". Таквиот пат, помеѓу останатото, го одбележува вградената конфликтност помеѓу неговите политички цели и (не)одржливоста на неговата постоечка содржина. Денес, после бројни неуспешни обиди за реформирање на постоечкиот инструмент од 2003 година, може да се заклучи дека Европскиот законодавец сеуште не ги разрешил тензиите кои му се инхерентни на правниот режим за работното време во ЕУ. Во таа насока, сè уште останува отворена дилемата за поединечните удели на заштитната (т.е. безбедносно-здравствената) и организациската (т.е. економската) функција на целите на Директивата во стремежот за постигнување „вистинска рамнотежа" помеѓу интересите на различните институционални актери. Предмет на критика е и „молкот" на Директивата во однос на комплементарните цели за усогласување на работата со семејните одговорности и суштествената родова еднаквост што ја вклучува и еднаквата распределба на неплатената работа на грижа и други домашни работи во семејството помеѓу мажите и жените. Имајќи ги предвид бројните дерогации во однос на траењето и организацијата на работното време предвидени во Директивата и исцртувањето на нејзините стандарди под влијание на моделот „маж хранител/жена-давател на грижа во семејството" каде репер за полното работно време и продолжените работни часови е „машката" норма за алокација на времето, со право може да се каже дека воспоставената „рамнотежа" помеѓу различните регулаторни дискурси на Директивата, е најблаго кажано несиметрична. Можностите за дерогација на ограничувањето на максималното траење на работното време од 48-часа неделно во просек кои ги овозможува Директивата, а посебно, за индивидуален „опт-аут" на работникот за работа подолго од ограничувањето, претставуваат сериозна закана по безбедноста и здравјето при работа како главен правен основ врз кој се темели усвојувањето на Директивата. Оттука, во целост ќе се согласиме со констатациите на неколку еминентни меѓународни автори кои ќе кажат дека Директивата за работното време на ЕУ има „*боцка на опашката*"[90], „ *со едната рака дава права, но со другата ги зема*" [91] или дека претставува „*бизарен компромис*" [92].

Северна Македонија е една од земјите со најдолги работни часови во Европа. Причините за тоа, помеѓу во економско-социјалните и културно-

90 Види: J. Kenner, op.cit., 172.

91 A. Supiot, '*On the Job: Time for Agreement'*, 12 International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 1996, 195.

92 Види: C. Barnard, *The Judgment of the ECJ in United Kingdom vs. Council – The Working Time Directive'*, The ECJ's Working Time Judgment: The Social Market Vindicated, 1997, Centre for European Legal Studies (CELS) Occasional, 1.

историските фактори, треба да се бараат и во пристапот на уредувањето на работното време во работното законодавство. Одредбите со кои се уредуваат дерогациите на ограничувањето на траењето на максималното работно време, вклучувајќи ја и прекувремената работа, не само што се неусогласени со барањата на Директивата за работното време на ЕУ и судската практика на Судот на Правдата на ЕУ, туку истовремено се и уредени на недоволно соодветен и кохерентен начин. Оттука, се добива впечаток дека свеста или разбирањето на работното време во македонски правен контекст, многу повеќе даваат значење на прашањето „дали работните часови над законски ограниченото работно време се платени, и ако се, по кој основ", а многу помалку, „дали има пробивање, односно злоупотреба на ограничувањето на работното време, како фундаментален стандард загарантиран со повеќе меѓународни и регионални инструменти за заштита на човековите права, вклучувајќи ги и стандардите предвидени во правото на ЕУ? „Преседан" сам по себе, во овој контекст е и воведувањето на дерогацијата за работа на проекти од стратешко национално значење утврдени со закон (колоквијално позната како дерогација во прилог на конзорциумот „Бехтел и Енка" и нивниот заеднички градежен потфат за изградба на двата нови автопати во Македонија, односно Коридорите 8 и 10 д). Постоечките и сè уште важечките одредби во Законот за работните односи (првенствено членот 117-а) со кои се „озаконува" можноста од воведување прекувремена работа во траење од 32 работни часа неделно или максимално работно време (со вклучена прекувремена работа) во траење од 72 работни часа неделно, на редовна основа, без било каква дополнителна, суштинска гаранција за заштита на безбедноста и здравјето на работниците, но и на останатите регулаторни дискурси од значење за работниците (работно-семеен/животен баланс и суштествена родова еднаквост), се потврда за погрешниот правец во кој се движат мерките и политиките за регулирањето на работното време во земјата. Денес, таквиот преседан се „крие" под аморфниот поим „работа на проекти од стратешко национално значење утврдени со закон" и зад апстрактниот материјален опсег на дејностите и видовите работи што сé или можат да бидат опфатени под овој поим, а кои првенствено се однесуваат на градежните работи на „стратешкиот партнер и друштвата поврзани со него"[93]. Клучното прашање и ризикот кој произлегува од него е дали утре, „индивидуалната согласност" за пробивање на ограничувањата на прекувремената работа ќе се прошири и врз сите останати работници во градежништвото или други сектори, и доколку се прошири, под какви услови?

93 Види: Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија, чл.2, став 1, алинеа 6.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Aharoni-Goldenberg, S., (2019), *Overtime: Re-interpreting the opt-out derogation, European Labour Law Journal*, Vol.10 (1)
2. Arabadjieva, K., (2022), *Reshaping the Work-Life Balance Directive with Covid-19 lessons in mind*, ETUI
3. Barnard, C., (2012), *EU Employment Law – Fourth Edition*, Oxford University Press
4. Barnard, C., (1999), *Recent legislation. The Working Time Regulations 1998*, Industrial Law Journal, Volume 28, Issue 1, March
5. Barnard, C., (1997), *The Judgment of the ECJ in United Kingdom vs. Council – The Working Time Directive', The ECJ's Working Time Judgment: The Social Market Vindicated*, Centre for European Legal Studies (CELS) Occasional, 1
6. Barnard, C, Deakin S, Hobbs R., (2004), *Opting Out of the 48-Hour Week – Employer Necessity or Individual Choice? An Empirical Study of the Operation of Article 18(1) (b) of the Working Time Directive in the UK*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No. 282
7. Bogg, A., (2016), *The Regulation of Working Time in Europe, Research Handbook on EU Labour Law*, (A, Bogg, C, Costello, A.C.L, Davies), Research Handbook on EU Labour Law
8. Caracciolo, E, di Torella, A, Masselot., (2010), *Reconciling Work and Family Life in EU Law and Policy*, Palgrave MacMillan
9. EIGE., (2021), *Gender inequalities in care and consequences for the labour market*
10. Ferguson, S., (2018), *Social Reproduction: What's the big idea*?, Pluto press
11. International Labour Office., (2013), *Working Conditions Laws Report 2012 – A global review*, International Labour Organization
12. Каламатиев, Т, Ристовски, А., (2018), *Европска Директива о Одређеним Аспектима Организације Радног Времена (2003/88/ЕЗ) и Македонско Радне Законодавство – Актуелна Ситуација и Критичке Тачке (Не) Усклађености*, Радно и Социјално Право (Часопис за Теорију и Праксу Радног и Социјалног Права), Број 1/2018, Београд, Година XXII

13. Каламатиев, Т, Митревски, Ж и Ристовски, А., (2011), *Права од Работен Однос на Младите и Жените во Република Македонија*, Фондација „Фридрих Еберт"- Канцеларија во Македонија, Скопје
14. Kenner, J., (2003), *EU Employment Law (From Rome to Amsterdam and Beyond)*, Hart Publishing
15. Nowak, T., (2018), *The Turbulent Life of the Working Time Directive*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 25(I)
16. Rakoff, T.D., (2002), *A Time for Every Purpose – Law and the Balance of Life*, Harvard University Press
17. Risak, M., (20150, 2003/88/EC: Working Time, (M Schlachter), *EU Labour Law (A Commentary)*, Wolters Kluwer
18. Ristovski, A, T, Kalamatiev., (2023), *The approach of EU labour law in redressing the problems of working parents and carers*, Stanovnistvo, 61(2)
19. Rubery, J., (1998), *Women in the Labour Market: A Gender Equality Perspective*, OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Paris, 1998
20. Supiot, A., (1999), *The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective*, International Labour Review, Vol. 138, No. 1.
21. Supiot, A., (1996), *'On the Job: Time for Agreement'*, 12 International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
22. Tucker, P, Folkard, S., (2012), *Working Time, Health and Safety: A Research Synthesis Paper*, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series No.31
23. Zbyszewska, A., (2016), *Gendering European Working Time Regimes: The Working Time Directive and the Case of Poland*, Cambridge University Press
24. Zbyszewska, A., (2016) *Reshaping EU Working-Time Regulation: Towards a More Sustainable Regime*, European Labour Law Journal, Volume 7, No. 3
25. Žic.I et al., (2010), *Sklapanja Ugovora o Radu, Veliki Komentar Novog Zakona o Radu*, Vaša Knjiga Zagreb

Правни извори:

1. European Commission's 1982 Memorandum on the reduction and reorganisation of Working Time, Information Memo, P-77/82 (December 1982)
2. Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, Official Journal L 307 , 13/12/1993 P. 0018 – 0024
3. Draft Council Recommendation of 23 September 1983 on the reduction and reorganisation of working time COM (83) 543 final, [1983] OJ C 290/4
4. Commission's implementation report: COM(2000) 787
5. Европска Социјална Повелба на Советот на Европа (ревидирана)
6. Закон за изменување и дополнување на Законот за работните односи, Службен весник на РСМ", бр.111/2023
7. Закон за работните односи, Службен весник на Република Македонија, бр. 62/05
8. Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан) и Коридорот 10 д (делница на автопатот Прилеп – Битола) во Република Северна Македонија, Службен весник на РСМ, бр. 163/2021
9. Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права на ООН
10. Универзална декларација за човекови права на ООН од 1948

Судска практика:

1. Одлука на Уставниот Суд на РСМ, *У.бр148/2021-1 и У.бр.15/2022-1*
2. Решение на Уставен Суд на РСМ, *У.бр.83/2023, У.бр.96/2023, У.бр.111/2023*
3. Поврзани случаи C-397/01 to C-403/01, *Bernhard Pfeiffer and Others v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*
4. Случај C-742/19, *B. K. v Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo)*
5. Случај C-484/04 *Commission v. UK*

6. Случај C-241/99, *Confederación Intersindical Galega (CIG) v Servicio Galego de Saude (SERGAS)*
7. Случај C-132/04, *Commission of the European Communities v Kingdom of Spain*
8. Случај C-243/09, *Günter Fuß v Stadt Halle*
9. Случај C-52/04, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg v Leiter der Feuerwehr Hamburg*
10. Случај C-303/98, *Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) v Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana*
11. Случај C-147/17, *Sindicatul Familia Constanţa and Others v Direcţia Generală de Asistenţă Socială şi Protecţia Copilului Constanţa*
12. Случај C-84/94 *United Kingdom v Council*
13. Случај C-428/09, *Union syndicale Solidaires Isère v Premier ministre and Others*
14. Случај *C-211/19, UO v Készenléti Rendőrség*

Aleksandar Ristovski, PhD,*
Full Professor, University 'Ss. Cyril and Methodius' in Skopje,
Iustinianus Primus Faculty of Law – Skopje

WORKING TIME AND REGULATORY DISCOURSES IN ITS REGULATION IN EU LAW AND MACEDONIAN LABOR LAW

Abstract

The Working Time Directive 2003/88/EC, as the EU's primary instrument for working time regulation, was adopted principally on the legal rationale of occupational safety and health protection. Despite its firm grounding in occupational health and safety principles, Directive 2003/88/EC contains inherent tensions between security objectives and flexibility demands, while systematically marginalizing complementary goals of work-life balance and substantive gender equality. The safety imperative is structurally undermined by extensive organizational flexibility provisions that permit derogations from reference periods used to calculate the 48-hour weekly working time limit and individual worker consent to perforate this limitation (the so-called "opt-out" clause). On the other hand, this flexibility is ostensibly "balanced" by the protective interpretation of the concept of "working time" by the Court of Justice of the European Union (CJEU), and the introduction of positive worker rights related to working time organization - though fragmented across other Community instruments. Examining Macedonian labour legislation in light of the aforementioned aspects of EU labour law, this paper seeks to answer whether and to what extent North Macedonia's working time regulations achieve the objectives of occupational health and safety protections, reconciliation of workers' professional obligations with family responsibilities and substantive gender equality in the distribution of unpaid care work.

Keywords: *Directive 2003/88/EC on certain aspects of the organisation of working time; limitations and derogations from the limitation of the maximum working hours*

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

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 07

д-р Димитар Николоски,*
Редовен професор на Универзитет „Св. Климент Охридски“-Битола, Економски факултет-Прилеп

УДК: 331.215.53:331.5(497.7)
331.215.53:331.2(497.7)
1.01 Изворна научна статија

ВЛИЈАНИЕТО НА МИНИМАЛНАТА ПЛАТА ВРЗ ВРАБОТЕНОСТА И ПЛАТИТЕ: СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ ЗА МАКЕДОНСКИОТ ПАЗАР НА ТРУД

Апстракт

Минимална плата во Република Северна Македонија првпат е воведена во 2012 година со Законот за минимална плата (Службен весник на РМ, бр.11, 24.01.2012). Со овој закон се утврдува висината на минималната плата, како и други прашања што се однесуваат на минималната плата. Главната идеја за воведување минимална плата е да се подобри животниот стандард и да се редуцира сиромаштијата кај најниско платените работници. Од воведувањето на минималната плата, па сè до денес таа континуирано расте со што директно влијае врз исходите на македонскиот пазар на труд. Целта на овој труд е теоретски да ги елаборира и емпириски да ги провери ефектите на минималната плата врз вработеноста и платите давајќи придонес кон дебатата за определување на оптимално ниво на минималната плата. Во емпириската анализа употребен е економетриски модел на векторска авторегресија со што симултано се испитува меѓузависноста на вработеноста и просечната плата, додека минималната плата заедно со продуктивноста на трудот се третираат како егзогени променливи. Освен тоа, во предвид се земени специфичностите на македонскиот пазар на труд како што е ниската еластичност на побарувачката за труд и постоењето на изразен непокриен сектор. Резултатите од анализата се во насока на аргументирано креирање политики за зголемување на минималната плата.

Клучни зборови: *тинимална плата, вработеност, плати, продуктивност*

* E-mail: dimitar.nikoloski@uklo.edu.mk

Вовед

Минималната плата континуирано е во жижата, како во академските кругови, така и кај креаторите на политики. Покачувањето на минималната плата е најчесто поврзано со предупредувања од страна на работодавците дека таквиот потег би ја зголемил цената на трудот и со тоа би предизвикал згаснување на работни места и намалување на вработеноста. Минималната плата првпат била воведена во САД во 1938 година и изнесувала 25 центи за час. Оттогаш, па сé до денес истражувањата за ефектите на минималната плата се сé почести и постојано го прошируваат делокругот на својот интерес. Покрај влијанието врз вработеноста, порастот на минималната плата се одразува и врз други промнеливи категории како што се: просечната плата, нееднаквоста во распределбата на заработките, продуктивноста на трудот итн. Освен тоа, постои голем интерес и економска оправданост за испитување на влијанието на минималната плата врз специфични сегменти на пазарот на труд, како што се ниско платените работници, дејностите со пониска продуктивност, младите, неформално вработените и сл.[1]

Минимална плата најчесто се дефинира како најнизок износ на основна плата што работодавецот е законски обврзан да му ја исплати на работникот за работа извршена со полно работно време и исполнет нормиран учинок[2]. Главната идеја за воведување минимална плата е да се подобри животниот стандард и да се редуцира сиромаштијата кај најниско платените работници. Економската основа за минималната плата првенствено се потпира на заштита на ранливите работници од експлоатација, намалување на нееднаквоста во платите и сиромаштијата, со крајна цел стимулирање на економскиот раст. Друг аргумент во полза на минималната плата е нејзиниот придонес во зголемување на потрошувачката кај домаќинствата со ниски приходи, со што се овозможува намалување на владината потрошувачка за социјална помош на овој популациски сегмент[3].

Минималната плата во една земја може да биде универзална за сите работници или, пак, диференцирана по одредени дејности или според други критериуми. Доколку е на национално ниво, тогаш минималната плата е пропишана со закон или договорена во рамките на колективен договор заедно со синдикатите и претставниците на организациите на работодавци, при што нејзиното важење се проширува на сите други работници што не се синдикализирани. Доколку, пак, станува збор за гранска или струкова минимална плата, тогаш таа претставува минимална плата што е произлезена

1 A. Majchrowska and P. Strawiński, Employment effects of minimum wage changes across regions, age groups, and sectors, Journal of Banking and Financial Economics 2(20)2023, 111-132.

2 G. Giotis, Labour Market Institutions and Employment. Encyclopedia, 2024, 273-294.

3 Д. Николоски, Вовед во економија на трудот со фокус на македонскиот пазар на труд, Прилеп, Економски факултет-Прилеп, Универзитет „Св. Климент Охридски“-Битола, 2020.

од колективното преговарање на ниво на една индустриска гранка или конкретно занимање и важи за сите работници во таа гранка или занимање што се покриени со колективниот договор[4].

Во некои случаи, паралелно со стандардната минимална плата, се воведува пониска минимална плата за работници без работно искуство или за млади, при што се земаат предвид обуката на работно место, годините на работно искуство и сл. Честопати ваквите пониски минимални плати не постојат *de jure,* туку само *de facto*, на тој начин што специфични програми за вработување на работодавците им дозволуваат да исплатат пониски плати за млади работници. Во некои земји се дозволени премии на минималната плата според карактеристиките на работниците, како на пример, зголемување на минималната плата според искуството, квалификациите и фамилијарниот статус на работниците[5]. Законски утврдената минимална плата може, но не мора да биде индексирана со цел да се земе предвид инфлацијата, и во тој случај таа може да биде дискреционо приспособувана од страна на владата.

Целта на овој труд е теоретски да ги елаборира и емпириски да ги провери ефектите на минималната плата врз вработеноста и платите во Република Северна Македонија давајќи придонес кон дебатата за определување на оптимално ниво на минималната плата. Во овој контекст, најнапред е претставена теоретската рамка за можните ефекти од зголемувањето на минималната плата, поткрепен со соодветен преглед на литература. Во емпириската анализа употребен е економетриски модел на векторска авторегресија со што симултано се испитува меѓузависноста на вработеноста и просечната реална плата, додека минималната плата заедно со продуктивноста на трудот се третираат како егзогени променливи. Освен тоа, во предвид се земени специфичностите на македонскиот пазар на труд како што е ниската еластичност на побарувачката за труд и постоењето на изразен непокриен сектор. Резултатите од анализата се во насока на аргументирано креирање политики за зголемување на минималната плата и подобрување на животниот стандард на најниско платените работници.

1. Теоретска рамка

За разлика од другите институции на пазарот на труд, минималната плата влијае врз интеракцијата на понуда и побарувачка за труд само во зоната на ниски плати, притоа не влијаејќи директно врз другите плати[6]. На тој начин, таа ги спречува компаниите да ангажираат работници за

4 G. Betcherman, Labor Market Institutions: A Review of the Literature, s.l.: Background Paper for the World Development Report 2013.

5 D. Card and A.R. Cardoso, Wage Flexibility Under Sectoral Bargaining. NBER Working Paper No.28695, 2021.

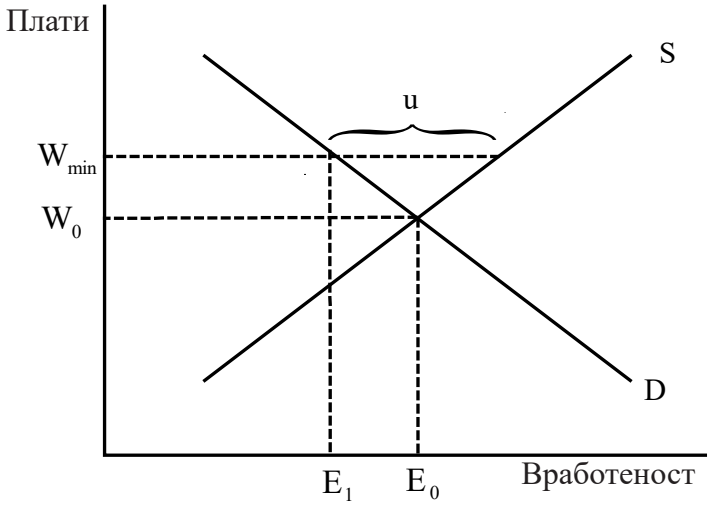
6 B. Holmlund, What Do Labor Market Institutions Do? IZA Discussion Paper, No.7809, 2013.

плата што е помала од минималната, дури и кога платата на воздржување на тие работници го дозволува тоа. Сепак, мислењата во академските кругови во однос на зголемувањето на минималната плата се поделени. Застапниците за повисока законска минимална плата тврдат дека оваа мерка ќе ги зајакне стандардите на трудот и ќе ги подобри условите за живот на најмалку платените работници. Други придобивки вклучуваат подобрување на менталното и физичкото здравје на домаќинствата со ниски приходи, зголемување на потрошувачката и намалување на владините трошоци за социјални трансфери. Спротивно на тоа, противниците тврдат дека повисоката минимална плата ќе им наметне високи трошоци на работодавачите, со што тие ќе имаат поттик да го намалат бројот на вработени. Според неокласичните теоретски претпоставки, политиките што ги принудуваат компаниите да ги зголемат платите над конкурентската рамнотежна плата ја намалуваат вработеноста од две причини. Прво, работодавачите ќе настојуваат да ја заменат помалку квалификуваната работна сила со други инпути, како што е капиталот. Второ, повисоките плати и новата комбинација на инпути подразбираат повисоки цени, што ја намалува побарувачката на производи и работна сила и може да ја поттикне инфлацијата[7].

Според претпоставките на класичниот модел на понуда и побарувачка, порастот на минималната плата во услови на совршено конкурентен пазар на труд недвосмислено доведува до невработеност. Доколку минималната плата се определи над рамнотежното пазарно ниво, тогаш компаниите треба да се откажат од работниците чија продуктивност е под минималната плата, како што е прикажано на Графиконот 1. Од друга страна, поголема минимална плата би предизвикала поголема понуда на труд, односно премин на дел од неактивните чија плата на воздржување е меѓу рамнотежната плата W_0 и новоодредената минимална плата W_{min} во статус невработени. Тоа, од своја страна, доведува до пораст на невработеноста за износ u, а намалување на вработеноста од E_0 на E_1. Последиците од воведувањето минимална плата може да варираат во зависност од карактерот на побарувачката, односно од нејзината еластичност. Ако кривата на побарувачка е еластична, т.е. процентуалната загуба на вработеноста кај нископлатените работници е поголема од процентуалното зголемување на нивните плати, тогаш како резултат на воведувањето на минималната плата вкупните заработки ќе бидат помали од претходното ниво. Во спротивен случај на нееластична побарувачка, процентуалната загуба кај вработеноста е мала, а вкупните заработки ќе бидат поголеми од претходното ниво.

7 D. Neumark, Employment effects of minimum wages. IZA World of Labour, 6v2, 2018.

Графикон 1. Ефекти од воведување минимална плата кај конкурентен пазар на труд



Во случај на монопсонистички пазар на труд, работодавецот се соочува со растечка крива на понуда на труд и за да вработи повеќе работници, потребно е да ги привлече со плаќање повисока плата. Воведувањето минимална плата што е над рамнотежното ниво придонесува компанијата да стане прифаќач на плата (*price taker*), што би предизвикало зголемување на нивото на вработеност. На овој начин, воведувањето минимална плата кај монопсонистички пазар на труд ја компензира монопсонистичката моќ на работодавецот, со што компанијата би вработила ист број работници како во случај доколку постои конкуренција на пазарот на труд. Во овој контекст, концентрацијата на пазарот на труд претставува индикатор за степенот на монопсонистичка моќ, што директно се одразува врз ефектот на зголемувањето на минималната плата врз вработеноста. Анализите на некои ниско платени сектори како што се трговија на мало или индустријата за брза храна во САД укажуваат дека еластичноста на вработеноста во однос на минималната плата станува позитивна со концентрацијата на пазарите на труд за конкретните занимања[8].

Во случај кога покриеноста на пазарот на труд со минималната плата не е целосна, ефектите се покомплексни. Ефектот на непокриени сектори се јавува кога минималната плата нема универзална примена, а дополнителен проблем се јавува во случај на непочитување на законот за минимална плата. Имено, најчесто отпуштените работници од секторот што е покриен

8 J. Azar et al. Minimum Wage Employment Effects and Labour Market Concentration, Review of Economic Studies 91, 2024, 1843-1883.

со регулативата за минимална плата, во потрага за работа се префрлаат во непокриениот (неформален) сектор и со тоа предизвикуваат намалување на платите во неформалниот сектор. Според ова сценарио, порастот на платите кај работниците во формалниот сектор се постигнува за сметка на намалување на платите и порастот на вработеноста во неформалниот сектор. Како резултат на тоа се намалува продуктивноста на трудот, а компаниите избегнуваат да вложуваат во тренинг на своите вработени[9]. Од друга страна, минималната плата во формалниот сектор може да има т.н. „ефект на светилник“, кој претставува сигнал за работниците и работодавците во неформалниот сектор за општествено прифатливото ниво на минимална плата[10]. Овој двосекторски модел за ефектите на минималната плата особено е карактеристичен за земјите во развој каде што неформалниот сектор е релативно голем[11].

При оценување на ефектите од воведување на минималната плата се јавуваат повеќе ограничувања. Прво, кога минималната плата е изразена во номинален износ и не ги зема предвид промените во реалната плата во текот на една година. Резултатот од ова е што инфлацијата постепено, со текот на времето ја намалува реалната плата, а со тоа се менуваат поттикнувањата што ги создава минималната плата. Затоа, минималната плата би требало да се зголемува со стапка што е пропорционална со инфлацијата со цел да се одржи куповната моќ на најниско платените работници. Натаму, евентуални поместувања кај кривата на побарувачка може да ги маскира загубите во вработеноста. Имено, кога економијата е во експанзија, порастот на минималната плата може да биде проследен со пораст на побарувачката за нискоквалификуван труд со што не би имало неповолни ефекти врз вработеноста. Така на пример, повисоката минимална плата може да го направи вработувањето поатрактивно и со тоа да привлече дел од неактивното население да се вклучи во потрага по работа[12]. Во овој контекст, треба да се истакне и значењето на меѓусекторските поместувања кај побарувачката на производи што може да предизвика зголемување на учеството на високоплатениот труд за сметка на нископлатениот труд. Овој ефект на супституција може да доведе до зголемување на вкупната вработеност, но со променет сооднос на нискоквалификуван наспроти висококвалификуван труд.

9 X. Del Carpio and L. Pabon, Implication of Minimum Wage Increases on Labor Market Dynamics, Lessons for Emerging Economies. World Bank Group Policy Research Working Paper No.8030, 2017.

10 Во англиската терминологија е познат како ‘Lighthouse Effect’.

11 S. Barik, Do informal workers meet the consumption expenditure? A study from urban Odisha, India. Journal of Public Affaires, 24e2907, 2024.

12 E. Boffy-Ramirez, The Short Run Effects of Minimum Wage on Employment and Labor Market Participation: Evidence from an Individual-Level Panel. IZA Discussion Paper, No.12137, 2022.

Емпириските согледувања од влијанието на порастот на минималната плата не се еднозначни и зависат од конкретниот контекст[13]. Според некои студии, проценката на еластичноста на вработеноста од зголемувањето на минималната плата покажува дека колку е поголемо зголемувањето на минималната плата, толку е поголемо очекуваното намалување на вработеноста[14]. Други автори, покрај негативното влијание на зголемувањето на минималната плата врз вработеноста, утврдуваат изразено негативно влијание врз младите работници, како и негативни ефекти врз вработеноста во најсиромашните региони[15]. Слично, порастот на минималната плата особено негативно се одразува врз вработеноста во малите компании, како и кај ниско образованите работници и жените[16]. Спротивно на тоа, некои студии укажуваат дека нема докази за зголемување на невработеноста веднаш по зголемувањето на минималната плата, ниту дека работодавците го заменуваат полното со скратено работно време[17].

И покрај тоа што повеќето земји во светот имаат одредена форма на минимална плата, постојат разлики во износот, условите за квалификување и оперативните детали, со што обезбедување споредлива мерка за компаративна анализа не е едноставна задача. Притоа, апсолутниот износ на минималната плата не претставува релевантен показател. Со цел сумирање на релевантноста на ефектите од минималната плата врз распределбата на приходите во различни земји, вообичаено се користи односот на минималната плата спрема просечната[18]. Освен овој однос, важно е да се знае и колкав е опфатот на минималната плата, односно колкав е релативниот износ на работни места за кои минималната плата е обврзувачка во однос на вкупната вработеност. Комбинацијата на овие две мерки го претставува т.н. индекс на Кајц, кој ја изразува минималната плата како дел од просечната плата, коригиран за степенот на опфатност на минималната плата[19].

13 A. Dube and B. Zipperer, Own-Wage Elasticity: Quantifying the Impact of Minimum Wages on Employment, NBER Working Paper Series, No.32925, 2024.

14 M. Bossler, et al. Employment Adjustment Following Rises and Reductions in Minimum Wages: New Insights From a Survey Experiment. LABOUR, 34(3), 323-346, 2020; Paun, et al., The Impact of the Minimum Wage on Employment: An EU Panel Data Analysis. Sustainability, 13(9359), 2021.

15 A. Majchrowska and Z. Żółkiewski, The impact of minimum wage on employment in Poland. Investigaciones Regionales, Issue 24, 2012, 211-239.

16 X. Del Carpio et al., Do minimum wages affect employment? Evidence from the manufacturing sector, IZA Journal of Labour & Development 4:17, 2015.

17 E. Boffy-Ramirez, The Short Run Effects of Minimum Wage on Employment and Labor Market Participation: Evidence from an Individual-Level Panel. IZA Discussion Paper, No.12137, 2019; C. V. Nguyen, The Impact of Minimum Wages on Employment: Evidence from a Lower Middle-Income Country, Global Labor Organization Discussion Paper, No.1253, 2023.

18 A. Godoey and M. Reich, Are Minimum Wage Effects Greater in Low-Wage Areas? Industrial Relations, Vol.60, No.1, January 2021.

19 Овој индекс називот го добил според економистот Hyman Kaitz.

Сепак, мерките за висина на минималната плата не овозможуваат целосна споредливост како резултат на т.н. ефект на прелевање кога порастот на минималната плата доведува до пораст на просечната плата, така што односот меѓу минималната и просечната плата останува непроменет[20]. Имено, се очекува зголемувањето на законската минимална плата да изврши притисок низ целата распределба на платите, проширувајќи ги бенефициите за работниците кои заработуваат повеќе од новиот минимум[21]. Работодавците честопати ги прилагодуваат платите за повисоко платените вработени со цел да ги зачуваат постојните соодноси на плати и да спречат компресија на структурата на платите, што е особено важно за мотивацијата на работниците[22]. Ова е особено карактеристично во случаи кога под влијание на синдикатите се користат коефициенти на сложеност со чија помош платите автоматски се прилагодуваат кога се зголемува минималната плата. Од друга страна, во случаи кога опфатот на минималната плата не е целосен, порастот на минималната плата може да доведе до намалување на платите во непокриениот сегмент на пазарот на труд апсорбирајќи поголем дел од нискоквалификуваните работници. Оттука, во литературата постои дебата во врска со тоа кога и колку да се зголеми минималната плата. При тоа, не треба да се изгуби од вид основната функција на минималната плата, а тоа е обезбедување на минимална егзистенција за домаќинствата со ниски приходи, при што, зголемувањето на минималната плата треба да биде пропорционална на инфлацијата со цел да се одржи куповната моќ на овие домаќинствата.

2. Минималната плата во РС Македонија

Минимална плата во Република Северна Македонија првпат е воведена во 2012 година со Законот за минимална плата[23]. Со овој закон се утврдува висината на минималната плата, како и други прашања што се однесуваат на минималната плата. Минимална плата е дефинирана како најнискиот месечен износ на основна плата што работодавецот е должен да му ја исплати на работникот за работа извршена за полно работно време и исполнет нормиран ефект. Висината на минималната плата на работникот што работи со скратено работно време или остварува помалку работни часови од полното работно време се определува сразмерно на бројот на остварени работни часови. Овој закон не се однесува на самовработени

20 Во англиската терминологија е познат како 'Spillover Effect'.

21 E. Forsythe, The Effect of Minimum Wage Policies on the Wage and Occupational Structure of Establishments. Journal of Labor Economics, Vol. 41, No. S1, October 2023.

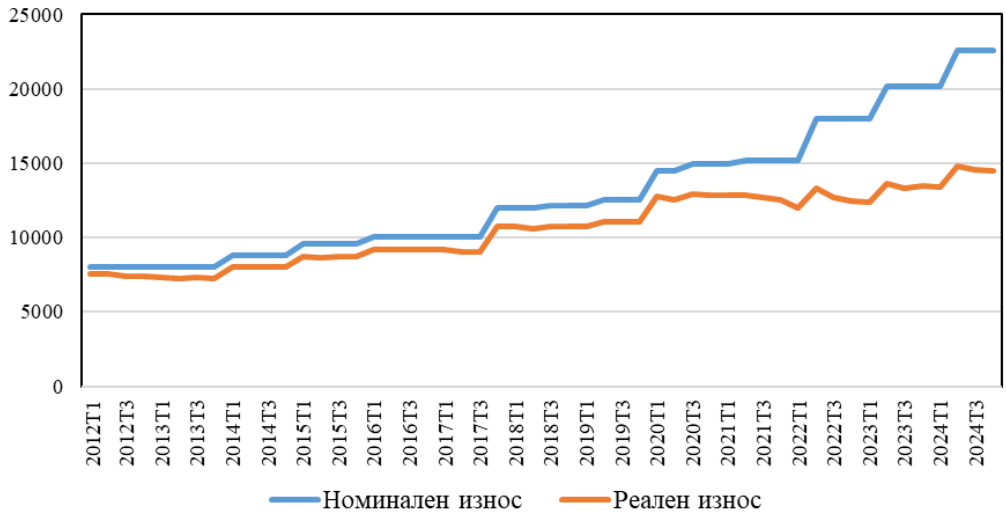
22 J. Garcia-Louzao and L. Tarasonis, Wage and Employment Impact of Minimum Wage: Evidence from Lithuania, Lietuvos bankas Working Paper Series No.103/2022, 2022.

23 Службен весник на РМ, бр.11, 24.01.2012.

лица. Иницијално, минималната плата изнесуваше 39,6% од просечната бруто-плата за претходната година, согласно со податоците објавени од Државниот завод за статистика. Висината на минималната плата ја објавува Министерството за труд и социјална политика во „Службен весник на РС Македонија“, по претходно мислење од Економско-социјалниот совет. За периодот 2012-2014 минималната плата изнесуваше 8.050 денари во нето-износ, а за дејностите за производство на текстил, облека, кожа и слични производи од кожа висината беше утврдена на 7.500 денари.

Согласно член 4 од Законот за минимална плата, висината на минимална плата во бруто износ за месец март секоја година се усогласува со: 50% од порастот на просечно исплатената нето плата, за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика и 50% од порастот на индексот на трошоците на живот, за претходната година, според податоците на Државниот завод за статистика. Од воведувањето на минималната плата, па сè до денес таа континуирано расте, како во номинален, така и во реален износ како што е прикажано на Графиконот 2.

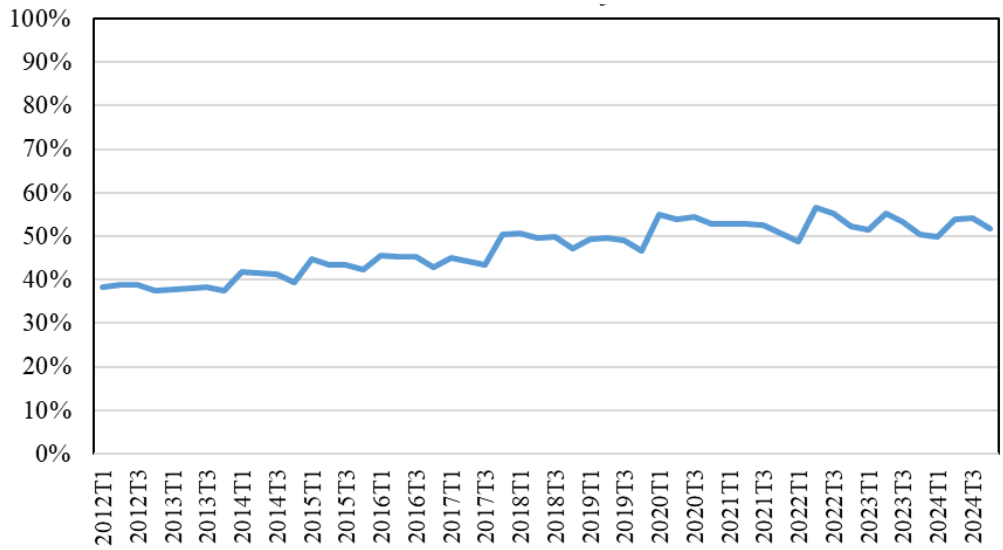
Графикон 2. Динамика на минималната плата во РС Македонија 2012-2024



За компаративна анализа како показател за висината на минималната плата се користи релативниот однос на минималната плата како процент од просечната плата. Опфатот на минималната плата го претставува релативниот износ на работни места за кои минималната плата е обврзувачка во однос на вкупната вработеност. Како што беше истакнато во теоретското излагање, комбинацијата на овие две мерки го претставува индексот на Кајц, кој ја

изразува минималната плата како дел од просечната плата, коригиран за степенот на нејзината опфатност. Односот меѓу минималната и просечната нето плата за периодот 2012-2024 континуирано се зголемува од околу 38% на 52% (Графикон 3).

Графикон 3. Однос меѓу минималната и просечната нето плата во РС Македонија 2012-2024



Претходните истражувања укажуваат на тоа дека порастот на минималната плата во Република Северна Македонија е поизразен во дејностите со поголем процент на ниски плати како што се: земјоделие, трговија, градежништво и дел од преработувачката индустрија[24]. Од друга страна, во голем број други дејности компаниите ја апсорбираат повисоката цена на трудот преку пораст на продуктивноста, со што порастот на минималната плата нема значајно негативно влијание[25]. Освен зголемување на платите кај најниско платените работници, порастот на минималната плата е придружен и со намалување на нееднаквоста бидејќи во поголем степен ја подобрува позицијата на оваа категорија работници, а од друга страна не се забележуваат негативни ефекти врз вработеноста[26]. Во овој контекст, кај ниско платените преработувачки гранки, како што е текстилната

24 Д. Николоски, Какви се ефектите на минималната плата врз вработеноста во РС Македонија?, Економија и бизнис, бр. 280/281, декември 2021/јануари 2022.

25 B. Jovanovic and N. Naumovski, Minimum wage reform and firms' performance – evidence from North Macedonia. National Bank of the Republic of North Macedonia Workig Paper No.2/2021; B. Trenovski et al., The Minimum Wage Impact on Labor Productivity: The Case of Selected SEE Countries. Management Research and Practice, Vol.13, Issue 3, September 2021.

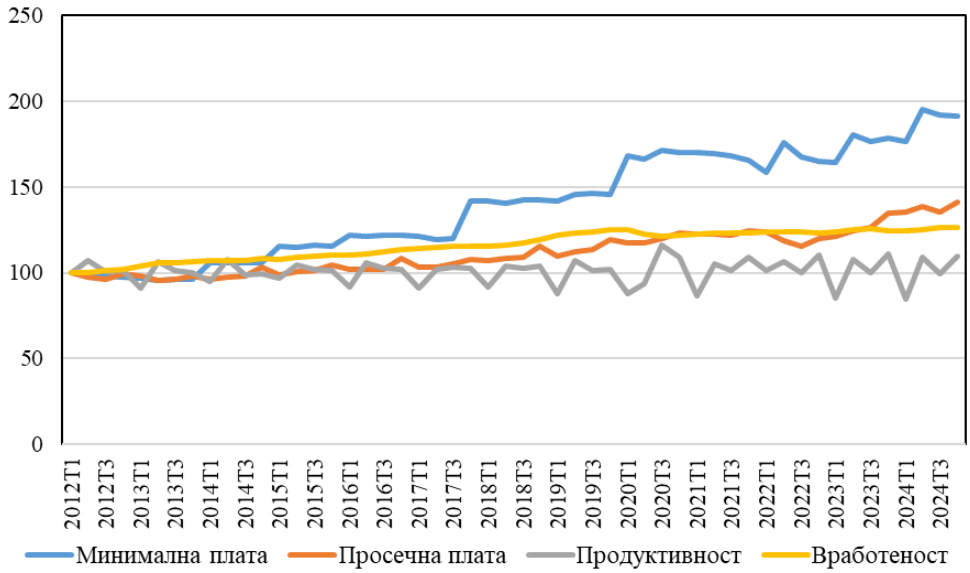
26 M. Petreski et al., Assessment of the economic impacts of the 2017 increase in the minimum wage in North Macedonia, International Labour Organisation, 2019.

индустрија, се забележува ефект на супституција на трудот со капитал, така што евентуалното редуцирање на бројот на вработени се компензира преку зголемена продуктивност[27].

3. Емпириска анализа

Емпириската анализа за ефектите од порастот на минималната плата во Република Северна Македонија за периодот 2012-2024 година е заснован врз теоретската рамка претставена со Графикон 1. Оттука, неопходно е да се испита меѓузависноста на просечната плата и вработеноста при дејство на надворешни фактори како што се минималната плата и продуктивноста. Динамиката на овие променливи за периодот 2012-2024 година е прикажана во Графикон 4. Може да се забележи дека најголем индекс на пораст има минималната плата, порастот е поумерен кај вработеноста и просечната нето плата, додека продуктивноста на трудот пројавува најизразени осцилации.

Графикон 4. Индекси на раст кај агрегатните величини 2012-2024



Во продолжение, се претставени резултатите од мултиваријантна анализа на временски серии заснована на векторска авторегресија (VAR) со чија помош симултано се испитува меѓузависноста на вработеноста и просечната плата во текот на времето, додека минималната плата и продуктивноста на трудот се третираат како егзогени променливи[28].

27 M. Petreski, Minimum wage and manufacturing labor share: Evidence from North Macedonia. Finance Think Policy Study No.41, 2022.

28 M. Micheli, Labor market effects of minimum wage shocks, Ruhr Economic Papers, No.830, 2018; T. Grodzicki

Моделот на векторска авторегресија со временско задоцнување од еден период е даден со следниве симултани равенки:

$$\ln(W)_t = \beta_{10} + \beta_{11}\ln(W)_{t-1} + \beta_{12}\ln(E)_{t-1} + \beta_{13}\ln(PROD)_t + \beta_{14}\ln(MIN)_t + \varepsilon_t$$

$$\ln(E)_t = \beta_{20} + \beta_{21}\ln(W)_{t-1} + \beta_{22}\ln(E)_{t-1} + \beta_{23}\ln(PROD)_t + \beta_{24}\ln(MIN)_t + \varepsilon_t$$

каде што, зависни променливи се *W* (просечна нето плата во реален износ) и *E* (број на вработени), егзогени променливи се *PROD* (продуктивност на трудот изразена како БДП по вработен) и *MIN* (минимална плата во реален износ), додека ε_t е случајна грешка.

Во првата равенка зависна променлива е просечната нето плата, а независни променливи се: просечната нето плата и вработеноста во претходниот квартал (ендогени), продуктивноста и минималната нето плата во тековниот квартал (егзогени). На сличен начин, во втората равенка зависна променлива е вработеноста, а независни променливи се: просечната нето плата и вработеноста во претходниот квартал (ендогени), продуктивноста и минималната нето плата во тековниот квартал (егзогени). Сите променливи се изразени во логаритамски вредности, така што добиените оценети коефициенти изразуваат степен на еластичност на зависната во однос на конкретната независна променлива. Во анализата се користат податоци на временска серија на квартално ниво за периодот од 2012 до 2024 година, а извор на податоците е Државниот завод за статистика на Република Северна Македонија.

Резултатите од оценетиот модел на авторегресија од прв ред се прикажани во Табела 1.

and M. Jankiewicz, Forecasting the Level of Unemployment, Inflation and Wages: The Case of Sweeden. European Research Studies Journal, Vol.XXIII, Special Issue 2, 2020, 400-409.

Табела 1. Резултати од оценетиот модел на векторска авторегресија (VAR)

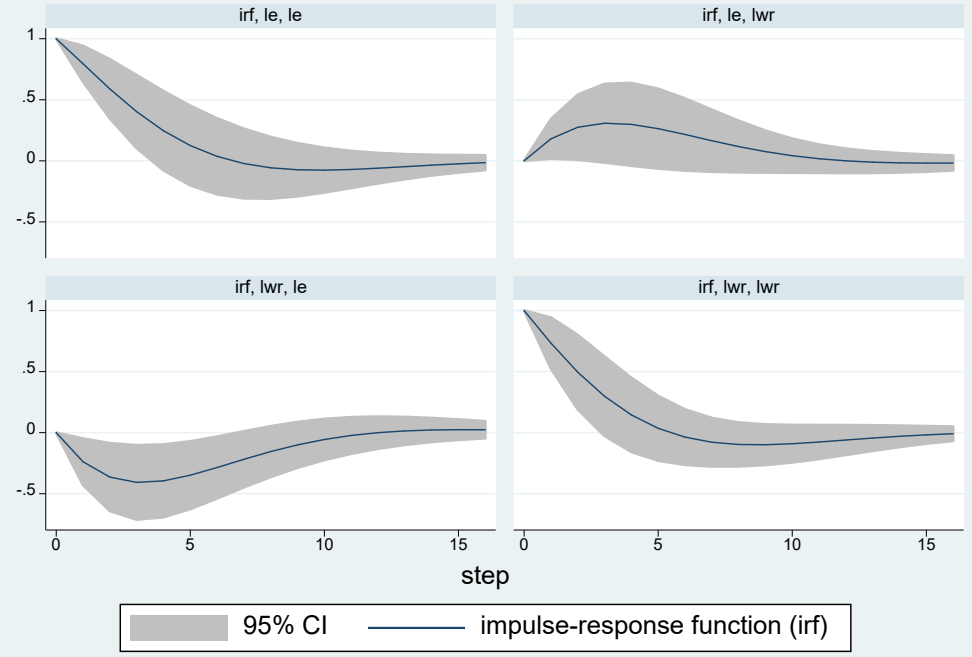
Зависна променлива	Независна променлива	Модел 1	Модел 2	Модел 3
$\ln(W)_t$	Constant	-0.2789 (0.731)	-4.2571*** (0.000)	-3.0401* (0.070)
	$\ln(W)_{t-1}$	0.9927*** (0.000)	0.8214*** (0.000)	0.73371*** (0.000)
	$\ln(E)_{t-1}$	0.0266 (0.681)	0.2250*** (0.001)	0.18005*** (0.028)
	$\ln(PROD)_t$		0.2523*** (0.000)	0.23286*** (0.000)
	$\ln(MIN)_t$			0.0539 (0.359)
$\ln(E)_t$	Constant	1.2274* (0.055)	1.7009* (0.088)	4.8229*** (0.002)
	$\ln(W)_{t-1}$	-0.0334 (0.281)	-0.0131 (0.773)	-0.2381** (0.014)
	$\ln(E)_{t-1}$	0.9338*** (0.000)	0.9103*** (0.000)	0.7949*** (0.000)
	$\ln(PROD)_t$		-0.0300 (0.537)	-0.0799 (0.107)
	$\ln(MIN)_t$			0.1383** (0.010)
Тест за каузалност на Гренџер				
Equation	Excluded	Chi-square	Chi-square	Chi-square
$\ln(W)$	$\ln(E)$	0.1689 (0.681)	11.44*** (0.001)	4.8** (0.028)
$\ln(E)$	$\ln(W)$	1.1603 (0.281)	0.0832 (0.773)	6.0628** (0.014)

Извор: Пресметка на авторот.

Резултатите во Табела 1 можат да се интерпретираат на следниов начин. Прво, платите и вработеноста имаат позитивна инерција при што, нивните вредности од претходниот квартал позитивно влијаат врз вредностите во тековниот квартал. Второ, порастот на вработеноста од претходниот квартал влијае позитивно врз просечната реална плата во тековниот квартал, додека порастот на просечната реална плата во претходниот квартал влијае негативно врз вработеноста во тековниот квартал. Трето, порастот на продуктивноста на трудот влијае позитивно врз порастот на просечната реална плата, додека порастот на минималната плата

нема статистички значаен ефект. Четврто, порастот на минималната плата има позитивно влијание врз порастот на вработеноста, додека порастот на продуктивноста нема статистички значајно влијание. Освен тоа, од спроведениот тест за каузалност на Гренџер може да се заклучи дека постои взаемно влијание помеѓу просечната плата и нивото на вработеност (Модел 3). Добиените резултати, можат да се потврдат и со помош на функцијата на импулс-одговор која графички е прикажана на Графикон 5.

Графикон 5. Функција на импулс-одговор



Заклучни согледувања

Може да се заклучи дека воведувањето на минималната плата во РС Македонија, како и нејзиното континуирано прилагодување во однос на порастот на трошоците за живот игра значајна улога во зачувување на животниот стандард, особено кај најниско платените работници. Од 2022 година, минималната плата секоја година се прилагодува според следната формула: 50% од зголемувањето на просечната исплатена нето плата за претходната година и 50% од зголемувањето на индексот на трошоците за живот. Последното зголемување на минималната месечна нето плата за 8% е во сила од 1 април 2025 година. Застапниците за повисока законска минимална плата тврдат дека оваа мерка ќе ги зајакне стандардите на трудот и ќе ги подобри условите за живот на најмалку платените вработени. Други придобивки вклучуваат подобрување на менталното и физичкото здравје на семејствата со ниски приходи, зголемување на потрошувачката и намалување на владините трошоци за семејствата со ниски приходи. Од друга страна, противниците тврдат дека повисоката минимална плата ќе им наметне високи трошоци на работодавачите, а за возврат, работодавачите ќе имаат тенденција да ја намалат вработената работна сила.

Од емпириската анализа која се однесува на периодот од 2012 до 2024 година, може да се заклучи дека порастот на минималната плата не предизвикува дополнителен притисок врз платите а со тоа не претставува закана за подгревање на инфлацијата. Тоа значи дека постои простор за нејзино натамошно зголемување во чекор со зголемувањето на трошоците за живот, со што би се обезбедила стабилна куповна моќ кај ранливите категории население. Од друга страна, зголемувањето на минималната плата не предизвикува намалување на вработеноста, туку е поврзана со поголема вработеност, пред сé преку зголемување на атрактивноста за учество во работната сила. Во случајот на РС Македонија, мора да го земеме предвид можното непочитување на законската минимална плата заради постоење на неформално вработување. Во овој контекст, зголемувањето на законската минимална плата ја подобрува привлечноста на формалното вработување, со што има дестимулативни ефекти врз ангажирањето на работниците во неформалната економија.

Треба да се истакне дека продуктивноста на трудот во периодот 2012-2024 со извесни осцилации останува скоро непроменета, што може да претставува потенцијална опасност во однос на конкурентноста на македонските компании во услови кога платите континуирано растат. Сепак, оваа констатација не може да се генерализира за сите дејности, со оглед на тоа што секторите на ИКТ и финансии имаат значително поголема продуктивност споредена со дејностите земјоделство, градежништво и

преработувачка индустрија. Со цел да се надминат евентуалните негативни последици од порастот на минималната плата, неопходно е подобрување на продуктивноста на трудот кај овие дејности. Поголема конкурентност во глобални рамки би можело да се постигне, како со поголеми капитални вложувања и примена на современи технологии, така и преку вложување во напредни вештини и компетенции на работната сила.

Овие заклучоци треба да дадат дополнителен придонес кон дебатата за принципите на зголемување на минималната плата и нивните понатамошни измени. Во овој контекст, претставниците на синдикатите се залагаат за поголем пораст на минималната плата, додека организациите на работодавачи ја нагласуваат потребата од поврзување на минималната плата со општото ниво на продуктивност на трудот. Оттука, во иднина поголемо внимание треба да се посвети на економските параметри, како што се економскиот раст и зголемувањето на продуктивноста споредено со зголемувањето на минималната плата. Во овој контекст, неопходно е формирање комисија со претставници на сите засегнати страни со цел да се разговара за потенцијалните промени на методологијата за пораст на минималната плата во наредниот период.

Освен тоа, треба да се истакне дека пристапот употребен во оваа анализа на еластичноста на платите и вработеноста во однос на минималната плата е на агрегатно ниво. При тоа, постои ризик од меѓусебно анулирање на различните сопствени еластичности за различни дејности или суб-популациски сегменти, со што не се добива детална слика за ефектите од порастот на минималната плата. Оттука, препорака за идните истражувања е ваквата анализа да се направи расчленето за посебни дејности во економијата или за посебни популациски сегменти со што би можеле да се креираат соодветни мерки на политиките.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Azar, J., Huet-Vaughn, E., Marinescu, I., Taska, B. and Wachter, T. 2024. Minimum Wage Employment Effects and Labour Market Concentration, *Review of Economic Studies* 91, 1843-1883.
2. Barik, S. 2024. Do informal workers meet the consumption expenditure? A study from urban Odisha, India. *Journal of Public Affaires*, 2024;24e2907.
3. Betcherman, G., 2013. *Labor Market Institutions: A Review of the Literature,* s.l.: Background Paper for the World Development Report 2013.
4. Boffy-Ramirez, E., 2019. The Short Run Effects of Minimum Wage on Employment and Labor Market Participation: Evidence from an Individual-Level Panel. *IZA Discussion Paper*, No.12137.
5. Boffy-Ramirez, E. 2022. Push or Pull? Measuring the labor supply response to the minimum wage using an individual-level panel. *Applied Economics*, Vol.54, No.35, 4043-4059.
6. Bossler, M., Oberfichtner, M. and Schnabel, C., 2020. Employment Adjustment Following Rises and Reductions in Minimum Wages: New Insights From a Survey Experiment. *LABOUR,* 34(3), pp. 323-346.
7. Card, D. and Cardoso, A.R. 2021. Wage Flexibility Under Sectoral Bargaining. NBER Working Paper No.28695.
8. Del Carpio, X., Nguyen, H., Pabon, and L.Wang, L.C., 2015. Do minimum wages affect employment? Evidence from the manufacturing sector, IZA *Journal of Labour & Development* 4:17.
9. Del Carpio, X. and Pabon, L. 2017. Implication of Minimum Wage Increases on Labor Market Dynamics, Lessons for Emerging Economies. World Bank Group Policy Research Working Paper No.8030.
10. Dube, A. and Zipperer, B. 2024. Own-Wage Elasticity: Quantifying the Impact of Minimum Wages on Employment, *NBER Working Paper Series* No.32925.
11. Forsythe, E. 2023. The Effect of Minimum Wage Policies on the Wage and Occupational Structure of Establishments. *Journal of Labor Economics*, Vol. 41, No. S1, October 2023.
12. Garcia-Louzao, J. and Tarasonis, L. 2022. Wage and Employment Impact of Minimum Wage: Evidence from Lithuania, Lietuvos bankas Working Paper Series No.103/2022.

13. Giotis, G., 2024. Labour Market Institutions and Employment. *Encyclopedia,* pp. 273-294.
14. Godoey, A. and Reich, M. 2021. Are Minimum Wage Effects Greater in Low-Wage Areas? *Industrial Relations*, Vol.60, No.1, (January 2021).
15. Grodzicki, T. and Jankiewicz, M. 2020. Forecasting the Level of Unemployment, Inflation and Wages: The Case of Sweeden. *European Research Studies Journal,* Vol.XXIII, Special Issue 2, 400-409.
16. Holmlund, B., 2013. What Do Labor Market Institutions Do?. *IZA Discussion Paper, No.7809*.
17. Jovanovic, B. and Naumovski, N. 2021. Minimum wage reform and firms' performance – evidence from North Macedonia. National Bank of the Republic of North Macedonia Workig Paper No.2/2021.
18. Majchrowska, A. and Żółkiewski, Z., 2012. The impact of minimum wage on employment in Poland. *Investigaciones Regionales,* Issue 24, pp. 211-239.
19. Majchrowska, A. and Strawiński, P. 2023. Employment effects of minimum wage changes across regions, age groups, and sectors, *Journal of Banking and Financial Economics* 2(20)2023, 111-132.
20. Micheli, M. 2019. Labor market effects of minimum wage shocks, *Ruhr Economic Papers,* No.830.
21. Neumark, D., 2018. Employment effects of minimum wages. *IZA World of Labour 2018: 6v2*.
22. Nguyen, C. V., 2023. The Impact of Minimum Wages on Employment: Evidence from a Lower Middle-Income Country. *Global Labor Organization Discussion Paper, No.1253*.
23. Николоски, Д. 2020 *Вовед во економија на трудот со фокус на македонскиот пазар на труд*, Прилеп, Економски факултет-Прилеп, Универзитет „Св. Климент Охридски"-Битола.
24. Николоски, Д. 2022 Какви се ефектите на минималната плата врз вработеноста во РС Македонија?, *Економија и бизнис, бр. 280/281, декември 2021/јануари 2022*;
25. Paun, C. V., Nechita, R., Patruti, A. and Topan, M. V., 2021. The Impact of the Minimum Wage on Employment: An EU Panel Data Analysis. *Sustainability,* 13(9359).
26. Petreski, M., Mojsoska Blazevski, N. and Ouchi, M. 2019 Assessment of the economic impacts of the 2017 increase in the minimum wage in North Macedonia, *International Labour Organisation.*
27. Petreski, M. 2022. Minimum wage and manufacturing labor share:

Evidence from North Macedonia. Finance Think Policy Study No.41.

28. Треновски, Б. и Кожески, К. 2018. Концептот на минимална плата – со посебен осврт на Р. Мкаедонија. Годишник на Економски факултет Том 53. стр. 515-529.
29. Trenovski, B., Kozheski, K., Tashevska, B. and Peovski, F. 2021. The Minimum Wage Impact on Labor Productivity: The Case of Selected SEE Countries. *Management Research and Practice*, Vol.13, Issue 3, September 2021

Правни извори:

1. Законот за минимална плата, Службен весник на РМ, бр.11, 24.01.2012.

Dimitar Nikoloski, PhD*
Full Professor at the University "St. Kliment Ohridski" - Bitola,
Faculty of Economics – Prilep

THE IMPACT OF MINIMUM WAGE ON THE EMPLOYMENT AND THE SALARIES: A CASE STUDY OF THE MACEDONIAN LABOR MARKET

Abstract

The minimum wage in the Republic of North Macedonia was first introduced in 2012 with the Law on Minimum Wage (Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 11, dating 24.01.2012). This law determines the amount of the minimum wage, as well as other similar issues related to it. The main idea for introducing this institute is to improve the standard of living and reduce poverty among the lowest paid workers. Since the introduction of the minimum wage until today, it has been continuously growing, which directly affects the outcomes of the Macedonian labour market. The aim of this paper is to theoretically elaborate and empirically test the effects of the minimum wage on the employment and the salaries. In doing so, the specificities of the Macedonian labour market will be taken into account, such as the low elasticity of labour demand and the existence of a significantly uncovered sector. The results of the analysis will help in the argumentative creation of policies for further increases in the minimum wage.

Keywords: *minimum wage, employment, wages, productivity*

* E-mail: dimitar.nikoloski@uklo.edu.mk

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 08

Vesna Simović-Zvicer, PhD,*
Associate Professor at University of Montenegro

УДК: 331.105.2-057.15/.16(497.16:4-672ЕУ)
349.2.037-057.16(497.16:4-672ЕУ)
1.01 Изворна научна статија

COMPLIANCE OF MONTENEGRIN LEGISLATION AND PRACTICE WITH EUROPEAN UNION STANDARDS IN THE CONTEXT OF EMPLOYER CHANGE

Abstract

This paper examines the alignment of the Montenegrin labour law with European Union standards concerning the protection of workers' rights in cases of employer reorganization. Particular emphasis is placed on the safeguarding of employees' rights in situations involving an employer transfer. In this regard, the paper analyzes the consistency of the labour law with Council Directive 2001/23/EC, which regulates the rights and obligations of employers and employees in relation to the transfer of undertakings. Furthermore, relevant case law of the Court of Justice of the European Union in Luxembourg is discussed. By addressing these issues, the author seeks to contribute to resolving practical challenges, especially in instances where legislative provisions lack sufficient precision or fail to define essential concepts—such as the criteria for establishing whether an employer transfer has occurred. This matter is of particular importance for the protection of employees engaged by the predecessor employer, whose contracts are transferred to the successor employer.

Keywords: *employer transfer, economic identity, transferor employer, transferee employer*

* E-mail: simovicvesna@gmail.com

1. Employer Transfer

The employment relationship is an *intuitu personae* relationship (producing legal effects only between the contracting parties), which implies that the personal performance of work is one of its essential elements. Consequently, an employee cannot transfer to a third party either the performance of obligations or the exercise of rights arising from the employment relationship. By contrast, in the case of the employer, such a possibility exists and is further regulated by Council Directive 2001/23/EC[1], which governs the rights and obligations of employers and employees in relation to the transfer of undertakings, i.e., employer transfer.

The protection of employees' rights in the event of an employer transfer is regulated by the Labour Law (*Official Gazette of Montenegro*, nos. 74/19, 08/21, 59/21, 68/21, 145/21, 77/24), which in Article 108 specifies that such protection applies to employer transfers resulting from a status change[2] or as a result of a legal transaction. However, the Labour Law does not define the criteria for determining what constitutes an "employer transfer." Therefore, in order to avoid potential disputes in practice, it is important to take into account the criteria established by the Court of Justice of the European Union (located in Luxembourg).

This Court has addressed the criteria for defining the concept of "transfer of undertakings" in several cases. In accordance with Article 1(1)(b) of Directive 2001/23/EC, a transfer is deemed to mean "the transfer of an economic entity which retains its identity, meaning an organized grouping of resources that has the objective of pursuing an economic activity, whether or not that activity is central or ancillary." Thus, for the provisions of the Labour Law protecting the employment status of workers in the event of an employer transfer to apply, it is essential that the economic entity—the undertaking—retains its identity.

According to the case law of the Court of Justice of the EU, particularly the *Spijkers* case[3] and the *Süzen* case[4], the fulfillment of this requirement is assessed on the basis of several criteria, including:

1. whether the business activity continues with the same or similar operations,
2. whether the business activity is stable, i.e., whether the successor em-

1 Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses (Official Journal L 82, 22.03.2001, 16–20).

2 Pursuant to Article 239 of the Companies Act (*Official Gazette of Montenegro*, nos. 65/20, 146/21, 04/24), a status change of a company is a procedure in which one or more companies are restructured in such a way that assets and liabilities are transferred to one or more other companies, while shareholders acquire shares in the company or companies to which the assets and liabilities have been transferred. A status change may be carried out through: the merger of two or more companies; the division into two or more companies; or the spin-off involving the establishment of one or more new companies.

3 C-24/85, *Spijkers v Benedik*, ECLI:EU:C:1986:127, 18.3.

4 C-13/95, *Süzen v Zehnacker Gebäudereinigung Krankenhausservice*, ECLI:EU:C:1997:141, 11.3.1997.

ployer's activity is not limited to the execution of a single, specific service contract[5].

3. that a functional link exists between the various factors of production (e.g., that the activity continues through the use of the production capacities and workforce that existed in the undertaking prior to the transfer)."

When it comes to the performance of activities as a criterion for assessing whether an undertaking has retained its identity after a transfer, the Court, in *Süzen* (C-13/95, *Süzen v Zehnacker Gebäudereinigung Krankenhausservice*), stated that "the degree of importance to be attached to each criterion for determining whether there has been a transfer within the meaning of the Directive must necessarily vary according to the activity performed and the production or operational methods employed in the undertaking, business, or part of the business concerned. If an economic entity in certain sectors can operate without significant tangible or intangible assets, its retention of identity following a transaction affecting it cannot logically depend on the transfer of such assets."

In this context, for the type of activity to be relevant in assessing the identity of the undertaking, the Court later emphasized that it is necessary to distinguish whether the activity is primarily labor-intensive (e.g., cleaning services, home care services, museum supervision where no specific material assets are required) or asset- and equipment-intensive (e.g., security and guarding services involving equipment, catering services in hospitals that own the cooking and food delivery equipment, urban bus transport services, air transport services, even when performed through charter flights). Some authors add a third category, namely activities primarily based on intangible assets, such as clients and financial instruments (e.g., the provision of investment services)[6]. As regards the retention of identity after a transfer, in labor-intensive activities the Court held that a transfer will be deemed to have taken place not only if the new employer continues the same activity, but also if it takes over the majority of employees from the predecessor employer[7]. On the other hand, for asset- and equipment-intensive activities, the Court has taken the view that an actual transfer of an economic entity exists only if the new employer takes over a significant part of the

5 This position was taken by the Court in judgments C-48/94, *Rygaard* [1995] ECR I-2745, para. 20, and C-664/17, *Ellinika Nafpigeia*, ECLI:EU:C:2019:496, 13.6.2019, para. 55. For further discussion see: Vukorepa, I., Faktičan (neizravan) prijenos gospodarske cjeline i uticaj na radnopravni položaj radnika (Factual (Indirect) Transfer of an Economic Unit and the Impact on the Labour Status of Employees), Collected Papers of the Faculty of Law in Zagreb, Vol. 72, No. 1–2, 2022, pp. 619–640

6 Ibid.

7 Thus, in *Süzen*, C-13/95, para. 21, the Court noted: "in certain labor-intensive sectors, a group of workers who are permanently assigned to a common task may constitute an economic entity, and it must be acknowledged that such an entity is capable of retaining its identity after a transfer if the new employer not only pursues the same activity but also takes over a major part, in terms of their number and skills, of the employees specifically assigned by the predecessor to that task. In those circumstances, … the new employer takes over all the means which enable it to carry out, in a stable manner, the activities or certain activities of the predecessor employer."

material assets (equipment, etc.), regardless of whether ownership of those assets is transferred[8].

It is important to note that in *Spijkers* the Court emphasized that, in assessing whether there has been a transfer, the abovementioned criteria cannot be examined in isolation. Rather, all circumstances of the transaction must be taken into account, including: the type of undertaking or business, whether tangible assets such as buildings and movable property have been transferred, the value of intangible assets at the time of the transfer, whether the new employer has taken over the majority of employees, whether customers have been transferred, and the degree of similarity between activities carried out before and after the transfer, among others[9]. For example, in assessing whether an undertaking has retained its identity after the transfer, one cannot rely solely on the criterion of continuing the same activity. Identity stems from a set of interdependent elements that must also be considered, such as the workforce, management staff, the organization of work, operational methods, or the operational resources available. The Court has also clarified that the temporary suspension of activities (business operations) does not exclude the retention of identity, and therefore does not preclude the existence of a transfer[10]. Moreover, a transfer may concern the employer as a whole, or only a part thereof (e.g., a specific plant, branch, etc.).

Directive 2001/23/EC, as well as the Labour Law, do not deal in detail with situations where a transfer takes place to multiple successor employers, or where the change of employer occurs through the will of a third party, i.e., through so-called "indirect transfer" of an undertaking. In such cases, the Court of Justice of the European Union has delivered several judgments that can assist in resolving practical challenges. In situations involving a transfer to multiple successor employers—what some authors refer to as "indirect transfer"[11]—the Court started from the need to strike a balance between the interests of employees and the interests of employers who are subject to the obligation to assume employment contracts. The Court held that the rights and obligations arising from employment contracts are transferred to all successor employers, depending on the tasks performed by the employee with the predecessor employer, provided that such a division of contracts is feasible. National courts are left with the task of determin-

8 For example, in *Colino Sigüenza* C-172/99, ECLI:EU:C:2018:646, 7.8.2018., paras. 28 and 35, and *Liikenne*, para. 42, the Court held that even where the material assets taken over by the new operator did not belong to its predecessor but were made available by the contracting authority, this does not preclude the existence of a transfer.

9 Ibid.

10 C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito and Others*, ECLI:EU:C:2015:565, 9.9.2015., para. 31; C-472/16, *Colino Sigüenza*, ECLI:EU:C:2018:646, 7.8.2018., paras. 41–44; see also I. Vukorepa, *Faktičan (neizravan) prijenos gospodarske cjeline i utjecaj na radnopravni položaj radnika*, *(Factual (Indirect) Transfer of an Economic Unit and the Impact on the Labour Status of Employees),* Collected Papers of the Faculty of Law in Zagreb, Vol. 72, No. 1–2, 2022, pp. 619–640.

11 Ibid.

ing, in light of domestic legislation, how to apportion contracts among multiple successor employers (e.g., taking into account the economic value of groups of services, or the working hours an employee spent on each group of services, i.e., with each employer). Conversely, where the division of a contract among several employers is not possible, or where such division would worsen the working conditions previously enjoyed by the employee with the predecessor employer, the Court has held that, in line with Article 4 of the Directive, the termination of the employment contract arising in such circumstances must be regarded as having been effected by one or more of the successor employers—even where the termination was formally initiated by the employee. Furthermore, the Court emphasized that under Article 2(2)(a) of the Directive, the application of its provisions cannot be excluded merely on the basis of the number of hours worked or to be worked under the contract, since such an interpretation would run counter to the spirit of the Directive. Indeed, a contrary interpretation would open the door to widespread abuses in practice—for instance, deliberately structuring a transfer of undertaking so that it is spread across several employers instead of one, or creating a situation in which only one of several successor employers is obliged to assume all employment contracts, even though the transfer of the undertaking was not limited to that employer alone[12].

When it comes to the indirect transfer of undertakings, two situations must be distinguished. The first situation arises where the change of employer occurs by the will of a third party. In such cases, the Court of Justice of the European Union has, in several judgments—notably *Süzen*[13], *Schmidt*[14] and *Reiner Grafe and Jürgen Pohle v Südbrandenburger Nahverkehrs GmbH and OSL Bus GmbH* (C-298/18, 27.02.2020)[15], took the view that the Directive does not apply solely

12 Such a position was taken in *ISS Facility Services*, C-344/18, ECLI:EU:C:2020:239, 26.3.2020. In this case, the employee in question worked as a cleaning manager. In the context of a public procurement procedure, the company previously responsible for cleaning services in the city of Ghent, Belgium (cleaning of buildings grouped into three categories: museums, libraries, and administrative buildings) lost the contract, and the services were awarded to two new operators. This raised the question of whether an employment contract could be transferred simultaneously to multiple successor employers in respect of the employee of the predecessor, who had worked as a cleaning manager across all three building categories, now divided between two firms. See more in: Matić, I., *Prenošenje ugovora o radu u svijetlu novih odluka Suda Evropske unije (Transfer of Employment Contracts in Light of Recent Decisions of the Court of Justice of the European Union),* Labour Law, UDK 349.2(4-6 EU), 2020.

13 C-13/95, *Süzen v Zehnacker Gebäudereinigung Krankenhausservice*, ECLI:EU:C:1997:141, 11.3.1997, para. 28. In this case, the Court held that, for the application of the Directive, the existence of a direct contractual relationship between the predecessor and successor employer is not required; the transfer may also occur in two stages, through the intervention of a third party such as an owner or investor.

14 C-392/92, *Schmidt v Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen*, ECLI:EU:C:1994:13, 14.4.1994.

15 The company SBN had, since 1 August 2008, a contract with the Landkreis (Oberspreewald-Lausitz district, Germany) to provide local public bus transport services in the region. In September 2016, the Landkreis launched a new tender for bus services. SBN did not participate in the tender. SBN decided to cease operations and dismissed all its employees. On 19 January 2017, SBN reached an agreement with its works council on a redundancy program providing severance payments for employees who did not receive an

to direct contractual relationships between predecessor and successor employers (e.g., the sale or lease of a business), but also to indirect transfers occurring primarily through the will of a third party (for example, where one company loses the right to perform a particular activity and another obtains it), provided that what is transferred is an economic entity retaining its identity.

The second situation concerning an indirect transfer of an undertaking is the one in which the transfer occurs as a result of a decision made by the employer or a public authority that liquidates subsidiary companies or terminates contracts for the performance of certain activities, thereby partially or entirely taking over the business operations (for example, when an employer who had outsourced the cleaning of its premises to another company decides to terminate that contract and to perform the cleaning services internally), or transfers them to other employers. In such cases, the Court of Justice of the European Union, in several judgments[16], took the position that a decision on the transfer of an undertaking does not necessarily have to be made by the transferor and transferee employers themselves, but may also be a decision of a third party that determines the conditions for business operations in a given market. However, for such a case to be considered a transfer, i.e. a change of employer, it is necessary that the identity of the undertaking, establishment or economic entity be maintained after the transfer.

offer from the new provider or who suffered a financial loss in new employment. The contract for bus services, starting on 1 August 2017, was awarded to Kraftverkehrsgesellschaft Dreiländereck mbH (KVG), wholly owned by Rhenus Veniro GmbH & Co. KG, which subsequently established OSL Bus as a wholly owned subsidiary to provide transport services. OSL Bus employed many of SBN's bus drivers and part of its management. However, OSL Bus informed SBN in a letter dated 10 April 2017 that it would not purchase, lease, or otherwise use SBN's tangible assets—such as buses, depots, fuel stations, and premises. In the dispute, claimant Reiner Grafe, who had been employed by SBN as a full-time bus driver since 1978, was dismissed in 2017 and subsequently employed by OSL Bus. The new employer did not recognize his previous service with SBN and classified him in the lowest pay grade, as if he were a new hire. Grafe challenged his dismissal from SBN and argued that OSL Bus had to take his prior service into account, as his employment had been transferred under Directive 2001/23. The second claimant, Jürgen Pohle, employed full-time as a bus driver with SBN since 1979, was also dismissed in 2017 and offered a job by OSL Bus. He contested SBN's decision and claimed severance pay under the redundancy program agreed between SBN and its works council. In its counterclaim, SBN argued that Pohle's employment had been transferred to OSL Bus, as there had been a transfer of undertaking within the meaning of the Directive, and therefore SBN was not obliged to pay severance. OSL Bus, on the other hand, argued that no relevant transfer of undertaking had taken place, since it had not taken over any of SBN's tangible assets, and that the fact it had hired many employees was not decisive for the provision of bus transport services.

16 C-127/96, Hernández Vidal, ECLI:EU:C:1998:594, 10 December 1998; C-463/09, CLECE, ECLI:EU:C:2011:24, 20 January 2011; C-160/14, Ferreira da Silva e Brito and Others, ECLI:EU:C:2015:565, 9 September 2015; C-509/14, Aira Pascual and Others, ECLI:EU:C:2015:781, 26 November 2015.

2. Protection of Employees' Rights in the Event of an Employer Change

In the event of an employer change, the Labour Law, in accordance with Directive 2001/23/EC, regulates several important issues[17], including:

– **Transfer of rights and obligations:** The rights and obligations existing with the predecessor employer are transferred to the successor employer on the date of the transfer, with the successor employer being jointly and severally liable with the predecessor[18], for employment-related obligations arising prior to the transfer. This means that if an employee's rights were not fully realized with the predecessor employer and a claim is pursued after the transfer, both the predecessor and successor employers are liable for any compensation due.

– **Retention of rights:** The transfer entails the preservation of rights that employees held with the predecessor employer. The general rule is that employees retain all rights to the same extent as before the transfer. An exception exists in cases where the employer (or part of it) is transferred under insolvency or restructuring proceedings. In such cases, rights transferred to the successor employer may be reduced in accordance with the Insolvency Law, a collective agreement (if such a provision exists in the predecessor employer's collective agreement), or an agreement concluded between the union and the employer. In this way, the Labour Law establishes an exception also envisaged by Directive 2001/23/EC[19], aiming to balance the legitimate interests not only of employees whose employment status must be protected, but also of other creditors who have lodged claims in the insolvency estate. This "conflict of interests" between employees of an insolvent employer seeking to preserve their employment and other creditors seeking full satisfaction of their claims[20] is among the most sensitive issues in cases of employer change. Some theorists, such as Collins[21], argue that the obligation to take over employees and the associated contractual obligations may not align with the principles of a market economy, as it could deter potential

17 For more detail: Simović-Zvicer, V., *Komentar Zakona o radu* (*Commentary on the Labour Law*, Centre for Labour and Business Law, Podgorica, 2020, p. 277 ets.

18 The Law of Obligations ("Official Gazette of Montenegro", nos. 47/2008, 4/2011, 22/2017) Article 423, provides that each debtor in a joint obligation is liable to the creditor for the entire claim, and the creditor may require performance from any of them until full performance is achieved; once one debtor fulfills the obligation, all others are released.

19 It is important to note that the exclusion of the application of Directive 2001/23/EC to transfers where the predecessor employer is subject to insolvency proceedings is not mandatory but left to the discretion of each Member State. See further: Dragićević, M., *Radnopravne posledice promene insolventnog poslodavca u pravu Evropske unije i njenih država članica (Labour Law Consequences of a Change of Insolvent Employer under European Union Law and the Law of its Member States)*, Foreign Legal Life, 68(1), 2024, pp. 39–61.

20 Dragićević, M., 2022, *Pravni položaj zaposlenih u slučaju promene poslodavca,(Legal Status of Employees in the Event of a Change of Employer)*, Doctoral Dissertation, Faculty of Law, University of Niš, p. 285.]

21 Collins, H., *Transfer of Undertakings and Insolvency*. Industrial Law Journal, 18(3), 1989, pp. 144–158., https://doi.org/10.1093/ilj/18.3.144]

buyers from acquiring an insolvent business (potentially resulting in mass dismissals), or depress the price buyers are willing to pay due to the obligation to assume the predecessor employer's workforce (reducing the assets available to satisfy other creditors).

In the context of an employer change, the protection of trade union rights holds particular importance. Two situations must be distinguished:

– **Where the employer (or part thereof) retains independence after the transfer:** In this case, the trade union established with the predecessor employer continues to operate under the same conditions as before. This is especially significant regarding union representativeness, as a union recognized as representative with the predecessor employer retains that status with the successor employer, provided it meets the criteria set out in the Trade Union Representativeness Law. If it no longer meets these criteria, a procedure to review representativeness may be initiated in accordance with the law[22].

– **Where the employer (or part thereof) does not retain independence after the transfer, i.e., where the union cannot continue its operations:** In this case, employees have the right to appoint a representative to act on their behalf with the successor employer until the union is registered with the competent ministry[23].

– **Prohibition of dismissal solely due to employer change:** The mere act of changing the employer cannot constitute grounds for dismissal, meaning that neither the predecessor nor the successor employer may rely on it as a reason for termination. However, this does not imply that dismissal is absolutely prohibited in cases of employer change (e.g., an employee's contract may be terminated if there is a valid reason for dismissal, or if the employee commits a serious breach of duties). In disputes concerning this issue, it must be determined whether the predecessor employer would have initiated termination if the transfer had not occurred. If it cannot be proven otherwise, an employee who was unlawfully dismissed by the predecessor employer is deemed to have remained employed

22 Under Article 33(1) of the Trade Union Representativeness Law ("Official Gazette of Montenegro", no. 12/2018), a review of the established representativeness of a union at an employer may be requested by the union registered with that employer or initiated by the employer, but not before one year has passed since the previous determination of representativeness.

23 In accordance with the *Rulebook on the Registration of Trade Union Organizations* ("Official Gazette of Montenegro", no. 35/2019), trade union organizations are registered in a register maintained by the ministry responsible for labour. Registration is carried out based on a registration application, accompanied by the following documents: 1) the founding act of the trade union organization adopted by the competent body of the union; 2) the decision on the election of the union representative adopted by the competent body; 3) the authorization for the union representative issued by the competent body; 4) the statute or rules on the organization and operation of the union. The application must be submitted within 20 days from the establishment of the trade union organization, and the Ministry of Labour, Employment, Social and Veteran Affairs (MRSS) is obliged to register the organization in the Trade Union Register and issue a registration decision within 30 days from receipt of the application and necessary documentation.

on the date of transfer, which in turn obliges the successor employer to assign them to an appropriate position. The possibility of claiming protection against unlawful dismissal from both the predecessor and the successor employer was confirmed by the Court of Justice of the European Union in case C-319/94 (*Jules Dethier Équipement SA v Jules Dassy and Sovam SPRL*), 12 March 1998, pp. 39–40. The Court held that an employee unlawfully dismissed before the transfer must be regarded as employed on the date of the transfer, reflecting the mandatory nature of protection against dismissal due to employer change, and that it would be unacceptable for the Directive's provisions safeguarding such protection to be derogated to the detriment of the employee.

This situation must be distinguished into two scenarios:

– **First scenario – the employee objects to the transfer of their employment contract:** In this case, the transfer of rights cannot occur, as it would contravene the principle of voluntary employment. Consequently, the employee's employment relationship terminates, with the right to severance pay. The Labour Law does not specify the amount of severance, so in this case, an analogy with Article 169 of the Law should be applied, which provides for severance in the event of termination due to the cessation of the need for the employee's work. The decision to terminate employment in this scenario is made by the predecessor employer before the transfer occurs. A related question arises: must the employee submit a written statement to avoid termination? Considering Article 108(6) of the Labour Law, it is my view that a written statement is not required, except when the employee objects to the transfer of their contract to the new employer.

(–)**Second scenario – the employee does not object before the transfer but refuses to conclude a contract with the successor employer:** In this case, the predecessor employer is obliged to terminate the employment contract. Several important facts should be highlighted:

- The successor employer is required to conclude a new employment contract with the employee being transferred within five days from the date of the transfer. This contract has retroactive effect, i.e., it is valid from the date of transfer.
- The new contract may not contain fewer rights than the employee held with the predecessor employer.
- If the employee refuses to sign the new contract due to a significant detrimental change in working conditions, such termination is not attributable to the employee. Instead, the predecessor employer (who issues the termination) is responsible for the termination. This provision is crucial for protecting employees' rights in court proceedings, as a dismissal under these circumstances will be deemed unlawful.

One of the key obligations in the employer change process is the duty to inform, which entails the following:

– **Informing the employee whose contracts are being transferred:** This is the responsibility of the predecessor employer and must be done in writing at least 15 days before the transfer. The information must include, at a minimum, the name of the successor employer, the date of transfer, and the reason for the transfer (status change or legal transaction). The predecessor employer is not obliged to justify the reasons but only to provide them.

– **Informing the trade union:** This duty is incumbent on both the predecessor and successor employers. It ensures that employees' labour rights are protected, including recognition of their collective rights such as the right to information and consultation, aimed at mitigating the negative effects of the employer change. In practice, employees' rights correlate with the employer's obligation to inform and consult them[24].

The duty to inform requires both employers to notify the trade union organized at that employer, at least 30 days before the change (referring to any union present, regardless of representativeness), or to the employee representative if no union exists. The information must be provided in writing and include: the date of the employer change; the reasons for the change; the legal, economic, and social consequences of the change for employees; and the planned measures regarding employees whose contracts are being transferred. It is important to note that the obligation to inform exists regardless of whether the transfer decision was made by the employer itself or another controlling entity, since the change may relate to a subsidiary, or to a situation where decisions about the subsidiary's status are made at a different level, such as in cases of an indirect transfer initiated by a third party.

– **Informing the successor employer by the predecessor employer:**

The notification must be in writing and should include information regarding the employees' rights under the employment relationship whose contracts are being transferred. This information may include, for example: the total number of employees; how many have fixed-term versus indefinite contracts; how many work full-time versus part-time or reduced hours; the calculated value of the pay coefficient; additional rights under the employer-level collective agreement; whether employees have any outstanding claims against the predecessor employer; and whether there are any labor disputes related to the termination of employment at the predecessor employer, among other relevant details.

It should be noted that the predecessor employer's failure to provide writ-

24 Lj. Kovačević, *Usklađivanje domćeg zakonodavstva i prakse sa radnim pravom Evropske unije – primer zaštite prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca (Harmonization of Domestic Legislation and Practice with European Union Labour Law – The Example of Employee Protection in the Event of an Employer Change)*, Labour and Social Law, XXI(1/2017), pp. 63–91.

ten information to the successor employer about the employees' rights does not affect the employees' entitlement. The successor employer remains jointly and severally liable with the predecessor employer for all outstanding employee claims arising prior to the date of the transfer.

The duty to inform, which does not necessarily require submitting opinions or proposals from the trade union or employee representatives, should be distinguished from the duty to consult. Both the predecessor and successor employers have an obligation to consult with the trade unions organized at their respective workplaces, but only when measures affecting employees are planned. In such cases, they are required to consult with the trade union or employee representatives in a timely manner.

Unlike mere information provision, consultation involves a more active role for the trade union or employee representatives. The purpose of consultation is to reach an agreement aimed at mitigating the socio-economic impact on employees. This means that the union or employee representatives submit proposals and opinions. While reaching an agreement is not mandatory, the interaction between the employer and the union or representatives must include discussion in good faith, with the goal of achieving consensus.

To preserve acquired rights and protect the employees' legal status during a change of employer, the successor employer is required to apply the predecessor employer's collective agreement for at least one year from the date of the transfer. Two exceptions to this rule are provided:

- If the predecessor employer's collective agreement expires before the one-year period ends; and
- If a new collective agreement is concluded in the meantime between the successor employer and the representative trade union at that employer.

This limitation on the duration of the collective agreement aligns with Directive 2001/23/EU and is intended to prevent unequal treatment of employees at the successor employer, as in practice, employees under the same employer could otherwise be subject to two different collective agreements.

Concluding observations

The Labour Law is aligned with Council Directive 2001/23/EC, which regulates the rights and obligations of employers and employees in connection with the transfer of undertakings. The law defines the duties of both the predecessor and successor employers regarding the transfer of an undertaking. Particular emphasis is placed on the obligations to inform and consult with the trade union, the scope of employees' rights whose employment contracts are transferred to the new employer, and the applicability of the existing collective agreement to the successor employer.

However, the Labour Law does not specify the criteria for determining in practice whether a transfer of employer has occurred in a given case. Such criteria are also not explicitly provided by Council Directive 2001/23/EC, although the Directive does establish as a condition the retention of the identity of the transferred undertaking. The Court of Justice of the European Union, through multiple rulings, has outlined the criteria to be considered to determine whether the identity of the undertaking has been preserved. This involves the continuation of stable business operations in the same or a similar activity, carried out using the production capacities and workforce that existed in the undertaking prior to the transfer.

One issue not explicitly addressed by either the Directive or the Labour Law is the status of employees when an undertaking is transferred to multiple successors, as well as cases where the transfer occurs due to the intervention of a third party. Therefore, in practice, the positions set forth in the rulings of the Court of Justice of the European Union are of crucial importance for resolving such situations.

Literature:

1. Couturier, G., *Droit du travail*, Paris, 199.
2. Dragićević, M. *Pravni položaj zaposlenih u slučaju promene poslodavca, doktorska disertacija (The Legal Status of Employees in the Event of a Change of Employer, doctoral dissertation)*, Faculty of Law, University of Niš, 2022.
3. Dragićević, M., *Radnopravne posledice promene insolventnog poslodavca u pravu Evropske unije i njenih država članica (Labour Law Consequences of the Change of an Insolvent Employer in the Law of the European Union and Its Member States)* Foreign Legal Life, 68(1),2024.
4. Kovačević, Lj., *Usklađivanje domćeg zakonodavstva i prakse sa radnim pravom Evropske unije – primer zaštite prava zaposlenih u slučaju promene poslodavca (Alignment of Domestic Legislation and Practice with European Union Labour Law – Example of Employee Protection in Case of Change of Employer),* Radno i socijalno pravo, XXI(1), 2017.
5. Matić, I., *Prenošenje ugovora o radu u svijetlu novih odluka Suda Evropske unije, Radno pravo (Transfer of Employment Contracts in Light of Recent Decisions of the Court of Justice of the European Union),* Labour Law, UDK 349.2(4–6 EU), 2020.
6. Simović-Zvicer, V. (2020), *Komentar Zakona o radu (Labour Law Commentary*), Center for Labour and Business Law, Podgorica, 2020.
7. Vukorepa, I., *Faktičan (neizravan) prijenos gospodarske cjeline i uticaj na radnopravni položaj radnika (Factual (Indirect) Transfer of an Economic Unit and the Impact on the Labour Status of Employees),* Collected Papers of the Faculty of Law in Zagreb, 2022.

Legislation:

1. Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses (*Official Journal L 82, 22.03.2001, pp. 16–20*).
2. Labour Law ("Official Gazette of Montenegro", Nos. 74/19, 08/21, 59/21, 68/21, 145/21, 77/24).
3. Companies Law ("Official Gazette of Montenegro", Nos. 65/20, 146/21, 04/24). Law on Obligations ("Official Gazette of Montenegro", Nos. 47/2008, 4/2011, 22/2017).

4. Law on Trade Union Representativeness ("Official Gazette of Montenegro", No. 12/2018).
5. Rulebook on Registration of Trade Union Organizations ("Official Gazette of Montenegro", No. 35/2019).

Court Decisions – Court of Justice of the European Union:

1. C-24/85, *Spijkers v Benedik*, ECLI:EU:C:1986:127, 18 March 1986.
2. C-13/95, *Süzen v Zehnacker Gebäudereinigung Krankenhausservice*, ECLI:EU:C:1997:141, 11 March 1997.
3. C/319-94, *Jules DŽthier Équipement SA v Jules Dassy and Sovam SPRL*, 12 March 1998.
4. C-392/13, *Andrés Rabal Ca–as v Nexea Gestión Documental SA, Fondo de Garantía Salarial*.
5. C-383/92, 2 March 1994, ECLI:EU:C:1994:78. *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*.
6. C-172/99, *Colino Sigüenza*, ECLI:EU:C:2018:646, 7 August 2018,
7. C-344/18, *ISS Facility Services*, ECLI:EU:C:2020:239, 26 March 2020.
8. C-298/18, *Reiner Grafe and Jürgen Pohle v Südbrandenburger Nahverkehrs GmbH and OSL Bus GmbH*, 27 February 2020.
9. C-392/92, *Schmidt v Spar- und Leihkasse der früheren Ämter Bordesholm, Kiel und Cronshagen*, ECLI:EU:C:1994:13, 14 April 1994.

д-р Весна Симовиќ-Звицер,*
Вонреден професор при Универзитетот во Црна Гора

УСОГЛАСЕНОСТ НА РЕГУЛАТИВА И ПРАКТИКА СО СТАНДАРДИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО СЛУЧАЈ НА ПРОМЕНА НА РАБОТОДАВАЧ

Апстракт

Овој труд ја анализира усогласеноста на Законот за работата со стандардите на Европската Унија што се однесуваат на заштитата на правата на работниците во случај на реорганизација на работодавачот. Посебен акцент се става на заштитата на работничките права во случај на промена на работодавач. Во таа насока се анализира усогласеноста на Законот за работата со Директивата 2001/23/ЕЗ на Советот, која ги уредува правата и обврските на работодавачите и работниците во случај на пренос на претпријатија. Дополнително, во трудот се разгледуваат релевантни случаи од праксата на Судот на правдата на Европската Унија во Луксембург. На овој начин, авторката има за цел да даде свој придонес кон надминување на проблемите кои се јавуваат во практиката, особено во делот каде што правните решенија не се доволно прецизни или не ги дефинираат релевантните поими — како што е случајот со критериумите за утврдување дали дошло до промена на работодавач или не. Ова прашање е од особена важност поради заштитата на правата на работниците кои биле вработени кај претходниот работодавач, а чии договори за вработување се пренесуваат на новиот работодавач.

Клучни зборови: *промена на работодавач, економски идентитет, работодавач-преносител, работодавач-примател.*

* E-mail: simovicvesna@gmail.com

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 09

д-р Марија Драгичевиќ Ѓорѓевиќ*,
Доцент на Правниот факултет при Универзитетот во Ниш, Србија

УДК: 364-787-053.9
364-787-056.26/.36
1.01 Изворна научна статија

*ПОИМ, ДЕФИНИЦИИ И КЛУЧНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА ДОЛГОРОЧНАТА ГРИЖА***

Апстракт

Долгорочната нега е сè поважен сегмент од современите системи за социјална помош, кој опфаќа широк спектар на услуги и поддршка наменети за лица со трајно оштетени физички, ментални или когнитивни способности, кои, поради нивната зависност од помошта на другите, не се во можност самостојно да ги задоволат своите основни животни потреби. Во современите општества, обезбедувањето соодветна долгорочна нега станува сè поважно, со оглед на интензивните демографски промени, процесот на стареење на населението и промените во семејната структура. Во овој контекст, јасното разбирање на концептот и суштината на долгорочната нега игра клучна улога во обликувањето на функционални, правични и одржливи системи за поддршка. И покрај горенаведеното, како и зголемената употреба на овој термин во нормативните и социо-политичките рамки, не постои единствена и универзално прифатена дефиниција, што доведува до различни пристапи во теоријата и практиката. Недостатокот на униформност во толкувањето на терминот долготрајна нега дополнително ја комплицира компаративната анализа и го отежнува хармонизирањето на стандардите на меѓународно ниво. Во овој труд, авторот го анализира терминот долготрајна нега низ призмата на клучните дефиниции развиени во документите на меѓународните организации, првенствено на Европската Унија и Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД). Посебно внимание ќе се посвети на идентификување на фундаменталните карактеристики на системот за долготрајна нега, вклучувајќи ја целната група на корисници, природата на потребите што се адресираат, институционалната и вонинституционалната рамка за обезбедување услуги, како и односот помеѓу

* E mail: * marijad@prafak.ni.ac.rs, https://orcid.org/0000-0002-2477-9835.

** Делото е создадено како резултат на финансирање од Министерството за наука, технолошки развој и иновации, под број на регистрација на договор 451-03-137/2025-03/200120 од 04.02.2025 година.

формалната и неформалната нега. Преку аналитичко-синтетички третман на релевантна литература, меѓународни документи, како и меѓународни извори на право, авторот се стреми да понуди појасна концептуална рамка што може да придонесе за подобрување на разбирањето и нормативното регулирање на долготрајната нега.

***Клучни зборови**: долготрајна нега, Европска Унија, ОЕЦД, дефиниција, формална и неформална нега, закон за социјална заштита*

Вовед

Долгорочната нега (*long-term care, LTC*) сè повеќе станува едно од клучните прашања на современите системи на социјална политика. Демографските процеси на стареење на населението, зголемениот животен век и порастот на хроничните болести доведоа до зголемен број на луѓе кои се соочуваат со трајни функционални ограничувања и потреба од поддршка во секојдневниот живот. Во исто време, традиционалните форми на семејна солидарност и неформална поддршка постепено слабеат поради промените во семејната структура, урбанизацијата и зголемувањето на бројот на едночлени домаќинства.

Сето ова ја прави долготрајната нега повеќе да не е исклучиво прашање на здравствена заштита или социјална помош, туку комплексен феномен на раскрсницата на медицината, социјалната политика, правото и економијата. Во меѓународни рамки, развојот на системите за долготрајна нега е препознаен како еден од главните предизвици за одржливоста на социјалните држави. ОЕЦД, Светската здравствена организација и Европската унија нагласуваат во своите извештаи дека обезбедувањето прифатлива, правична и финансиски одржлива долгорочна нега е предуслов за зачувување на социјалната кохезија и достоинството на најранливите групи.[1]

Сепак, за доследно постигнување на овие цели, потребно е прво концептуално да се разграничи самата долгорочна нега. Прашањето за дефинирање на самиот термин се јавува како еден од централните теоретски и практични предизвици, бидејќи отсуството на јасна и универзално прифатена дефиниција води кон недоследности во јавните политики, различни пристапи во националните системи и тешкотии во меѓународните компаративни истражувања. Оваа концептуална двосмисленост влијае не само на научниот дискурс, туку и на практичното функционирање на системот - од компетентноста на институциите, преку финансирањето, до мерењето на квалитетот на услугите.

Затоа, целта на овој труд е да понуди систематски преглед на терминот, дефинициите и клучните карактеристики на долготрајната нега. Трудот прво ќе ги анализира концептуалните тешкотии и меѓународните дефиниции, потоа ќе ги посочи нивните заеднички елементи и недостатоци и конечно, ќе понуди понормативен и вредносно-сензитивен пристап кон дефиницијата. Посебно внимание ќе се посвети на клучните карактеристики

1 World Health Organization, World Report on Ageing and Health (World Health Organization, Geneva, 2015); European Commission, Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability (European Economy Institutional Paper, Brussels, 2016); European Commission, *Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society* (Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021).

на системот за долготрајна нега во пракса - целните групи, природата на потребите, рамката за обезбедување услуги и односот помеѓу формалната и неформалната нега.

1. Дефиниции на терминот „долгорочна нега“ во меѓународни извори и документи, национално законодавство и доктрина

Еден од централните предизвици во проучувањето и развојот на системите за долготрајна нега е отсуството на универзално прифатена и доволно прецизна дефиниција на овој термин. Во академската литература и меѓународните документи, долготрајната нега се толкува различно: понекогаш се сведува на медицински услуги насочени кон лица со хронични заболувања, понекогаш на социјална поддршка при извршување на секојдневните активности, а понекогаш на интегрирана комбинација од двата аспекта. Овие разлики создаваат значителни недоследности во креирањето на јавните политики, начинот на финансирање и организацијата на самите услуги. Концептуалната неизвесност затоа не е исклучиво теоретски проблем - таа има директни импликации врз правната сигурност, остварувањето на правата на корисниците и функционирањето на системот како целина.

Во обид да се надмине концептуалната двосмисленост и да се воспостави кохерентна рамка за анализа и креирање политики, бројни меѓународни организации и истражувачи се обидоа да понудат работни дефиниции за долготрајна нега. Овие дефиниции се разликуваат по фокус, но сите почнуваат од заедничка основа - трајни ограничувања што го спречуваат поединецот да функционира независно и создаваат потреба за долгорочна поддршка од другите. Токму од овој заеднички именител произлегува дека долгорочната нега е концепт кој не е исклучиво медицински или социјален, туку интегративен, и дека неговото разбирање мора да се движи кон спојување на функционалните, вредносно-базираните и институционалните аспекти.

Со тоа, Светската здравствена организација во своите документи ги нагласува вредносно-базираните и функционалните димензии на долгорочната нега. Наместо редукционистичко разбирање засновано исклучиво на губењето на капацитетот, Светската здравствена организација ја дефинира долгорочната нега како „активности преземени од други за да се осигура дека луѓето кои имаат или се изложени на ризик од значително и трајно губење на вродените капацитети можат да одржат ниво на функционален капацитет во согласност со нивните основни права, основни слободи и човечко достоинство“[2]. Оваа концептуална

2 World Health Organization, World Report on Ageing and Health (WHO, Geneva 2015) 127.

дефиниција воведува два клучни елементи: прво, дека долгорочната нега не е насочена само кон компензација на загубите, туку и кон оптимизирање на преостанатите капацитети; второ, дека крајната цел е да се зачува достоинството и автономијата на корисникот, а не само опстанокот.[3] Во оваа смисла, дефиницијата на Светската здравствена организација силно го поместува фокусот од биомедицинска кон холистичка и рамка заснована на права, нагласувајќи дека долгорочната нега е составен дел од јавното здравство и социјалните системи. Од особена важност е ориентацијата кон зачувани капацитети и квалитет на живот, што претставува чекор понапред во споредба со класичните, дефицитарни пристапи.

Според пристапот на Обединетите нации, долгорочната нега се подразбира во практична смисла како широк спектар на услуги и ситуации што вклучуваат сè, од помош во домот со основни активности од секојдневниот живот, како што се капење, облекување и подготовка на оброци, до посложени здравствени интервенции и институционална нега.[4] Се нагласува дека поголемиот дел од негата во сите општества се обезбедува во домашна средина и ја спроведуваат неформални лица кои се грижат за други, главно неплатени членови на семејството, најчесто жени. Оваа дефиниција ја истакнува двојната природа на системот: од една страна, негата се обезбедува преку институционални и формализирани механизми, додека од друга страна, семејството и заедницата задржуваат клучна улога. Токму овој акцент на комбинирање на формална и неформална поддршка, како и на мултидимензионалноста на услугите, ја прави дефиницијата на ОН да придонесе за посеопфатно разбирање на долгорочната нега како социјална, здравствена и економска категорија што има директни импликации и за корисниците и за лицата кои се грижат за други. Исто така, таа ја става во преден план родовата димензија и економската вредност на неплатената работа, што е важна разлика од другите меѓународни пристапи.

Според Агенцијата на Обединетите нации за родова еднаквост и јакнење на жените (во понатамошниот текст UN Women), долгорочната нега се дефинира како обезбедување поддршка и грижа за постари лица во подолг временски период, што вклучува материјална помош и помош со секојдневните активности.[5] Она што ја разликува оваа организација од другите е нејзиниот јасен акцент на родовата димензија на долгорочната нега. Имено, UN Women посочува дека жените го сочинуваат мнозинството и кај примателите и кај давателите на долгорочна нега: како корисници, бидејќи во просек живеат подолго и почесто поминуваат повеќе години со

3 *Ibid*., 128-129.

4 United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), The Growing Need for Long-Term Care: Assumptions and Realities (United Nations, New York, 2015) 1-2.

5 UN Women, Long-term care for older people: A new global gender priority, UN Women Policy Brief No. 9, 2017, 1.

хронични болести; и како лица кои се грижат за нив, бидејќи поголемиот дел од неплатената семејна и неформална нега паѓа врз нив. Покрај тоа, жените се силно застапени во формалниот сектор за нега, но често на ниско платени и потценети работни места, што дополнително ги одразува структурните нееднаквости.[6] Ова ја претставува долгорочната нега во концептот на UN Women не само како социјално и здравствено прашање, туку и како родово прашање, чие решение не може да се замисли без почитување на принципите на родова еднаквост и социјална правда.

Меѓународната организација на трудот (во понатамошниот текст МОТ) не дава строга или тесна правна дефиниција за терминот „долгорочна нега“ во своите документи. Во Резолуцијата „Достоинствена работа и економија на нега“ (2024), МОТ не ја третира долгорочната нега како посебен сектор, туку ја гледа во поширокиот контекст на економијата на нега, што вклучува платена и неплатена работа на нега, како и директна и индиректна нега, нејзино обезбедување во и надвор од домаќинството, како и лицата што обезбедуваат и примаат нега, како и работодавачите и институциите што ја обезбедуваат.[7] Се нагласува дека работата на нега е составена од „активности и односи што имаат за цел одржливост и квалитет на живот; што ги негуваат човечките капацитети; што ја поттикнуваат независноста, автономијата и достоинството; што ги развиваат способностите и отпорноста на оние што обезбедуваат и примаат нега; што одговараат на различните потреби на поединците во текот на различните животни фази; и што ги задоволуваат физичките, психолошките, когнитивните, менталните и развојните потреби за нега и поддршка на луѓето, вклучувајќи деца, адолесценти, млади луѓе, возрасни, постари лица, лица со попреченост и сите лица што се грижат за нив“[8]. Со овој пристап, МОТ става акцент првенствено на условите за работа, достоинството на работниците и општествената вредност на работата за нега, наместо на нормативната дефиниција на самиот термин долгорочна нега.

Организацијата за економска соработка и развој (во понатамошниот текст ОЕЦД) ја опишува долгорочната нега како „форма на нега за луѓе на кои им е потребна поддршка во многу аспекти од секојдневниот живот во подолг временски период. Таа обично се однесува на помош со таканаречените основни активности од секојдневниот живот (ADLs), како што се капење, облекување и станување од кревет, и најчесто ја обезбедуваат членови на семејството, пријатели, помалку квалификувани лица кои се грижат за

6 *Ibid*., 2-4.

7 International Labour Organization, Resolution concerning decent work and the care economy, Provisional Record No. 20, International Labour Conference, 112th Session (ILO, Geneva, 2024) 2. Достапно на: file:///C:/Users/nn/Downloads/ILC112-Resolution%20V-%7BRELMEETINGS-240620-001%7D-Web-EN_0.pdf, пристапено на 9 септември 2025 година.

8 *Ibid*., 3.

нив или медицински сестри“[9]. Оваа дефиниција повеќе се фокусира на мерливи функционални ограничувања и практична поддршка, со што јасно се покажуваат економските и социјалните димензии на негата, но помалку на аспектите на вредностите и правата истакнати од Светската здравствена организација и Обединетите нации.

На ниво на Европската унија, Препораката на Советот 2022/C 476/01 за прифатлива и висококвалитетна долгорочна нега усвои збир на оперативни дефиниции кои претставуваат значаен нормативен чекор кон стандардизирање на концептот. Според тоа, „долгорочната нега“ се дефинира како „збир на услуги и помош за лица кои, поради ментална и/или физичка слабост, болест и/или попреченост, зависат од поддршка за активности од секојдневниот живот подолг временски период и/или бараат континуирана здравствена заштита. Активностите од секојдневниот живот за кои е потребна поддршка може да бидат активности за лична нега што лицето мора да ги извршува секој ден, имено активности од секојдневниот живот, како што се капење, облекување, јадење, станување и од кревет или стол, движење, користење на тоалет и контролирање на физиолошките функции, или може да бидат поврзани со самостоен живот, имено инструментални активности од секојдневниот живот, како што се подготовка на оброци, управување со пари, купување намирници или лични предмети, извршување лесни или тешки домашни работи и користење на телефон“[10].

Дополнително, Препораката 2022/C 476/01 воведува концептуална разлика помеѓу различните форми на нега: „*формална долгорочна нега*“ значи „долгорочна нега обезбедена од професионални лица за нега, во форма на домашна, заедничка или институционална нега“[11]; „*домашна нега*“ значи „формална долгорочна нега обезбедена во приватниот дом на корисникот, од страна на еден или повеќе професионални лица за нега“[12]; „*грижа во заедницата*“ значи „формална долгорочна нега обезбедена и организирана на ниво на заедницата, на пример во форма на дневна нега за возрасни или одмена од нега“[13]; „*институционална нега*“ значи „формална долгорочна нега обезбедена на лица кои живеат во институции за долгорочна нега“[14]. Од особено значење е воведувањето на категоријата „*неформална нега*“, дефинирана како „долгорочна нега обезбедена од неформален лица за нега, т.е. лице од социјалната средина на корисникот, вклучувајќи партнер, дете, родител или друго лице, кое не е ангажирано како професионален лица за нега“[15].

9 OECD, Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care (OECD Publishing, Paris 2011).

10 Council of the European Union, Council Recommendation of 8 December 2022 on access to affordable high-quality long-term care (2022/C 476/01), Official Journal of the European Union, C 476/1, 2022, член 3а.

11 *Ibid*., член 3б.

12 *Ibid*., член 3ц.

13 *Ibid*., член 3д.

14 *Ibid*., член 3е.

15 *Ibid*., член 3ф.

Препораката 2022/C 476/01 дополнително ги разработува концептите што ги следат современите трендови во областа на социјалната политика и човековите права. Според тоа, „*самостојното живеење*“ се дефинира како ситуација во која „сите лица на кои им е потребна долготрајна нега можат да живеат во заедницата под еднакви услови како и другите, имаат можност да го изберат своето место на живеење и со кого ќе живеат на еднаква основа со другите и не се обврзани да живеат во одредена форма на домување“[16]. Во исто време, се воведуваат и посебни категории работници: „*домашен работник во долготрајна нега*“ значи „секое лице кое врши домашна работа и кое, во таа рамка, обезбедува долготрајна нега во работен однос“[17], додека „*негувател кој живее со корисник*“ се дефинира како „домашен работник во долготрајна нега кој живее со корисник и обезбедува долготрајна нега“[18]. Горенаведените дефиниции имаат двојно значење: од една страна, тие обезбедуваат аналитичка рамка за компаративни истражувања и креирање политики во областа на долготрајната нега, а од друга страна, тие претставуваат нормативна референца.

Ситуацијата е разновидна и во однос на националните права. Повеќето земји (на пр. Австрија[19], Франција[20], Словенија[21], Италија[22]) ја дефинираат долгорочната нега првенствено преку нивото на физичка зависност, мерено со ограничувања во извршувањето на основните и инструменталните активности од секојдневниот живот (ADL/IADL). Овој пристап одразува медицински модел во кој функционалните ограничувања се основа за остварување на правото на услуги. Од друга страна, помал број земји усвоија поширок концепт ориентиран кон корисникот. Така, Финска[23] и Ирска[24] ја вклучуваат социјалната поддршка и личните преференции на

16 *Ibid*., член 3г.

17 *Ibid*., член 3х.

18 *Ibid*., член 3и.

19 F. Bachner, J. Bobek, K. Habimana, J. Ladurner, L. Lepuschütz, H. Ostermann, L. Rainer, A. E. Schmidt, M. Zuba, W. Quentin, Austria: Health system review, Health Systems in Transition, Vol. 20(3)/2018, 1–254; B. Trukeschitz, A. Österle, U. Schneider, Austria's long-term care system: challenges and policy responses, Journal of Long-Term Care, 2022, 88–101, Достапно на: https://doi.org/10.31389/jltc.112](https://doi.org/10.31389/jltc.112, пристапено на 9 септември 2025 година.

20 Z. Or, C. Gandré, A. V. Seppänen, C. Hernández-Quevedo, E. Webb, M. Michel, K. Chevreul, France: health system review, Health Systems in Transition, Vol. 25(3)/2023, 1–276.

21 Republic of Slovenia, Long-term care, Ministry of Health, Ljubljana, 2023, Достапно на: https://www.gov.si/en/policies/health/long-term-care/#:~:text=Long%2Dterm%20care%20is%20 a,basic%20and%20instrumental%20 activities%20of, пристапено на 9 септември 2025 година.

22 A. Brugiavini, L. Carrino, G. Pasini, Long-term care in Italy, NBER Working Paper No. 31861, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, 2023, Достапно на: https://doi.org/10.3386/w31861](https://doi.org/10.3386/w31861.

23 L. Kalliomaa-Puha, O. Kangas, ESPN Thematic Report on Challenges in Long-term Care: Finland, European Commission, Brussels, 2018, Достапно на: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19846&langId=en](https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19846&langId=en, пристапено на 9 септември 2025 година.

24 Ireland Health Service Executive, After you apply: The care needs assessment, Dublin, 2023, Достапно на: https://www.hse.ie/eng/home-support-services/after-you-apply-the-care-needs-assessment/after-you-apply-the-

корисникот во процесот на проценка, додека Германија, по реформата од 2017 година, ги комбинира физичките, когнитивните, комуникациските и психосоцијалните параметри, со што се стреми кон холистички пристап кон проценката на потребите[25]. Во Шпанија, улогата на семејството е исто така вклучена во дефиницијата на потребите, како и економскиот капацитет на домаќинството,[26] додека Португалија особено го нагласува принципот на „хуманизирана и сеопфатна грижа“ [27].

Посебна група се состои од земји кои експлицитно го воведуваат критериумот за ментален капацитет во своите дефиниции - Белгија[28], Франција, Германија и Шпанија. На овој начин, јасно се признава дека когнитивните ограничувања можат да имаат подеднакво значајни последици за потребата од нега како и физичките. Ова постепено ја укинува традиционалната хиерархија во националните системи според која физичката зависност беше доминантен критериум, а психолошките и когнитивните ограничувања беа маргинализирани. Во исто време, во некои земји (на пр. Бугарија, Хрватска, Унгарија, Малта, Естонија) не постои официјална, унифицирана дефиниција за долгорочна нега, што укажува на нормативна фрагментација и зависност од локални или секторски решенија.[29] Овој недостаток на системска дефиниција, исто така, резултира со нееднакви практики во пристапот до корисниците, како и потпирање на административни толкувања или здравствени протоколи.

Компаративната анализа покажува дека европските земји ги градат своите концепти за долгорочна нега на спектар помеѓу тесен медицински модел и поширок социјален или правен пристап. Земји како Германија и Финска се стремат да развијат интегрирани рамки што ги комбинираат здравствените, социјалните и когнитивните критериуми, додека земји како Австрија или Словенија го задржуваат приматот на мерење на

care-needs-assessment.html](https://www.hse.ie/eng/home-support-services/after-you-apply-the-care-needs-assessment/after-you-apply-the-care-needs-assessment.html, пристапено на 9 септември 2025 година.

25 Bundesministerium für Gesundheit, Long-term care guide, Berlin, 2020, Достапно на: https://www. bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Broschueren/200320_ BMG_Ratgeber-Pflege_DINA5_ENG_bf.pdf, пристапено на 9 септември 2025 година.

26 J. Costa-Font, S. Jimenez-Martin, C. Vilaplana-Prieto, A. Viola (eds.), Universalizing the Access to Long-term Care: Evidence from Spain, in: Long-Term Care Around the World, University of Chicago Press, Chicago, 2023, Достапно на: https://www.nber.org/books-and-chapters/ long-term-care-around-world/universalizing-access-long-term-care-evidence-spain, пристапено на 9 септември 2025 година.

27 I. Baptista, P. Perista, ESPN Thematic Report on Challenges in Long-term Care: Portugal, European Commission, Brussels, 2018, Достапно на: https://ec.europa.eu/social/ BlobServlet?docId=19864&langId=en . пристапено на 9 септември 2025 година.

28 Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE), Performance of the Belgian health system – Report 2019 (KCE313), Brussels, 2019, Достапно на: https://www.healthybelgium.be/metadata/ hspa/eld1_eld2.pdf, пристапено на 9 септември 2025 година.

29 A. Gonzalez-Aquines, C. Singh, A. G. Krol-Jankowska, A. Koziel, “Defining Long-Term Care in European Union Countries: A Review of Policy Documents”, *Journal of Long-Term Care*, 2024, 418.

физичките ограничувања како основа за остварување на правата. Во овој контекст, Шпанија и Португалија воведуваат дополнителна димензија преку нагласување на семејната поддршка и принципот на хуманизација на грижата, со што се зајакнува социјалниот и етичкиот аспект на системот.

Овие разлики покажуваат дека дефиницијата за долгорочна нега во националните закони се движи од тесни медицински модели засновани на мерење на физичката зависност, до интегрирани пристапи кои го стават човечкото достоинство, индивидуалните потреби и социјалниот контекст во преден план. Воведувањето на поширока и посеопфатна дефиниција може да придонесе за поуниформен пристап до права и услуги и да ги зајакне принципите на вклучување и солидарност во рамките на европските системи за социјална заштита. Таквата хармонизација е особено важна во светлината на сè постарото население во Европа и потребата од одржливи системи за долгорочна нега.[30]

Во доктрината, долгорочната нега сè повеќе се смета за комплексен концепт што оди подалеку од тесното здравствено или економско значење и опфаќа поширок спектар на општествени односи, норми и институционални решенија. Авторките Mary Daly и Jane Lewis истакнуваат дека концептот на долгорочна нега не може да се разбере само како збир на услуги за лица со трајни ограничувања, туку како дел од поширокиот концепт на „социјална нега“ (*social care*), кој ги интегрира здравствените, социјалните и културните димензии.[31] Според нив, долгорочната нега опфаќа и работата што се инвестира во поддршка на зависни лица, и нормите и очекувањата што општеството ги поставува во врска со семејната и споделената грижа, но и трошоците што ги носи оваа работа - финансиски, емоционални и социјални. На овој начин, дефиницијата за долгорочна нега во доктрината добива тројна димензија: како работа (формална или неформална), како општествена норма (морална и културна обврска) и како трошок (кој се распределува помеѓу поединецот, семејството и државата). Во оваа рамка, Daly и Lewis укажуваат дека долгорочната нега не е само технички сет на услуги, туку процес што длабоко ја обликува структурата на социјалните држави, особено преку прашања за родова еднаквост, социјална инклузија и одржливост на системот. Нивната анализа покажува дека разликите меѓу националните модели (скандинавски, медитерански, англосаксонски) произлегуваат токму од начинот на кој овој концепт е разбран и институционализиран - без разлика дали како јавна услуга, како семејна должност или како комбинација од пазарни и државни решенија.[32]

30 *Ibid*., 418-419.

31 M. Daly, J. Lewis, „The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 2, 2000, 289-292.

32 *Ibid*., 291-296.

За разлика од овој поширок социјален и културен пристап, Comas-Herrera и Wittenberg нудат аналитичка рамка заснована на здравствени и социјални услуги и функционални ограничувања, што покажува дека во доктрината постојат различни, а понекогаш и спротивставени дефиниции за долгорочна нега. Тие поаѓаат од дефиницијата за долгорочна нега како систем на здравствени и социјални услуги наменет за луѓе кои, поради хронични болести, инвалидитет или старост, имаат трајни ограничувања во вршењето на активностите од секојдневниот живот (ADL) и инструменталните активности од секојдневниот живот (IADL).[33] На овој начин, долгорочната нега се разбира како комбинација од медицински интервенции (грижа, терапии, медицински надзор) и социјална поддршка (помош во секојдневните активности, одржување на домаќинството, поддршка во заедницата), чија заедничка цел е да се зачуваат основните функции и достоинството на корисниците. Авторите нагласуваат дека долгорочната нега претставува континуирана и сеопфатна поддршка, која се разликува од акутната здравствена заштита по тоа што не е насочена исклучиво кон лекување на болести, туку кон одржување на квалитетот на живот во услови на трајни ограничувања. Ова разбирање на долгорочната нега служи како аналитичка рамка за нивните проекции за јавните расходи, покажувајќи дека дефиницијата што ги вклучува и социјалните и здравствените димензии има значително влијание врз проценките на потребите и трошоците во земјите-членки на Европската Унија.

2. Критички осврт на постојните дефиниции за долгорочна нега

Иако постојните дефиниции за долгорочна нега имаат несомнена аналитичка вредност и претставуваат важен чекор кон градење заедничка концептуална рамка, нивната примена во теоријата и праксата покажува голем број слабости и ограничувања. Прво, повеќето дефиниции започнуваат од редукционистички пристап кој ја поврзува долгорочната нега исклучиво со она што лицето не може да го направи, мерејќи ги функционалните ограничувања и дефицити. Ова разбирање на корисниците како пасивни примачи на услуги ги игнорира субјективните аспекти на достоинството, правото на избор и можностите за социјална инклузија. Наместо да ги интегрираат капацитетите и потенцијалите, многу дефиниции ја сведуваат грижата на компензација за загубите.

Второ, постои забележителен недостаток на систематско признавање на улогата на неформалната грижа. Иако е познато дека во повеќето

33 A. Comas-Herrera, R. Wittenberg, European Study of Long-Term Care Expenditure: Investigating the sensitivity of projections of future long-term care expenditure in the European Union, PSSRU Discussion Paper 1840 (London School of Economics, London, 2003) 11.

европски земји семејните лица кои се грижат за нив - најчесто жените - го носат најголемиот товар на грижата, постојните дефиниции главно се фокусираат на институционалниот и формалниот сектор на услуги. На овој начин, огромен сегмент од „неплатената економија на грижа“ останува невидлив, што има и социјални и економски последици, како за самите лица кои се грижат за нив, така и за одржливоста на системот.

Трето, родовата димензија на долгорочната грижа е занемарена. Фактот дека жените го сочинуваат апсолутното мнозинство од неформалните лица кои се грижат за други, во голема мера останува надвор од опсегот на дефинициите. Ова води кон продлабочување на родовите нееднаквости, бидејќи жените често остануваат без соодветна социјална заштита, пензиски права и здравствена сигурност. Додека UN Women експлицитно го посочуваат ова прашање, повеќето академски и институционални дефиниции се фокусираат на техничкиот опис на услугите.

Четврто, доминацијата на технократскиот и административниот јазик во официјалните дефиниции е забележлива. Термините што се користат честопати ги исклучуваат емпатичните и етичките димензии на грижата, сведувајќи ја на здравствено-социјален проблем што треба рационално да се реши. Ова го губи од вид фактот дека грижата е пред сè однос на доверба, емоционални вредности и форма на социјален капитал.

Конечно, недостатокот на нормативна чувствителност е исто така проблематичен. Дефинициите што ги користат меѓународните организации честопати се претставени како „неутрални“, но во реалноста тие репродуцираат вредносни избори - на пример, дали да се фокусираат на функционални дефицити или на зачувување на автономијата, на формални или неформални извори на грижа, на трошоци или на човекови права. Овие избори не се само аналитички, туку имаат и силни политички и социјални импликации.

Накратко, критичкиот преглед покажува дека постојните дефиниции за долготрајна нега не се ниту инклузивни ниту доволно вредносно чувствителни. Тие недоволно ги препознаваат социјалните, родовите и културните аспекти и честопати фаворизираат технократски пристапи на сметка на правата, достоинството и етичките димензии. Затоа, потребно е да се работи во научен и практичен дискурс за развој на интегрирани дефиниции што ќе ги опфатат формалните и неформалните форми на нега како еднакви, што ќе се засноваат на достоинството и автономијата на корисникот и што ќе ја земат предвид родовата еднаквост и принципите на социјална правда. Само таков пристап може да има трансформативен потенцијал во креирањето на јавните политики и социјалниот дискурс за долготрајна нега.

3. Предлог за нов пристап кон дефинирањето на долгорочната нега

Анализата на постојните дефиниции покажа дека ниту една од нив не е доволно сеопфатна за целосно да се справи со сложеноста на феноменот на долгорочната нега. Додека некои дефиниции нагласуваат функционални аспекти, други се фокусираат на човековите права, економската вредност или интеграцијата на услугите, но ретко успеваат истовремено да ги опфатат сите димензии што се од важност во современите услови. Затоа е потребно да се создаде интегрирана рамка што ќе ги обедини различните пристапи и ќе постави поцврста основа за јавните политики. Затоа е потребен нов пристап што ќе ги надмине редукционистичките и технократските недостатоци на постојните концепти и што ќе ги интегрира здравствените, социјалните, економските, културните и етичките димензии на грижата.

Првиот елемент на овој пристап е интеграцијата на функционалните и психосоцијалните аспекти. Долгорочната нега не треба да се разбира само како компензација за губењето на способностите, туку како поддршка за зачувување на преостанатите капацитети, независноста и општественото учество на поединецот. Ова значи дека дефиницијата мора да вклучува не само медицински и хигиенски аспекти, туку и емоционална поддршка, когнитивна стимулација и зајакнување на социјалните врски.

Вториот елемент вклучува еднакво признавање на формалната и неформалната грижа. Истражувањата покажуваат дека најголемиот дел од вистинската грижа во Европа и светот ја обезбедуваат членови на семејството, главно жени, чија работа е неплатена и институционално невидлива. Новиот пристап мора да ја третира формалната и неформалната грижа како комплементарна и еднаква, со што ќе се создаде основа за јавни политики кои ја препознаваат, поддржуваат и вреднуваат улогата на неформалните лица кои се грижат за нив.

Третиот елемент е вклучувањето на родовата еднаквост и социјалната правда како нормативни принципи. Грижата не смее да ги продлабочува родовите нееднаквости, туку мора да биде организирана на начин што им обезбедува на жените и мажите еднакви можности за работа, социјална сигурност и учество во општеството. Дефиницијата што ги вклучува овие вредности може да биде моќна алатка во креирањето политики кои ја признаваат неплатената работа, поттикнуваат поедначква распределба на одговорностите и обезбедуваат социјална заштита за лицата кои се грижат за нив.

Четвртиот елемент се однесува на достоинството и автономијата на корисниците како централни принципи. Наместо да се третираат луѓето на кои им е потребна грижа како „објекти на грижа“, новиот пристап мора да

започне од нивните права на избор, самоопределување и активно учество во донесувањето одлуки за формата и содржината на грижата. Овој елемент е особено важен во светлината на глобалните движења кон унапредување на човековите права на постарите лица и лицата со попреченост.

Петтиот елемент е принципот на солидарност и одржливост. Долгорочната нега мора да се разбере како споделена општествена одговорност, финансирана и организирана на начин што обезбедува одржливост на системот, но и правична распределба на товарот помеѓу државата, семејството и заедницата. На овој начин, дефиницијата добива јасна врска со концептот на социјална држава и меѓународните стандарди за социјална заштита.

Накратко, постојните дефиниции покажаа дека институционалните извори честопати ја нагласуваат мерливоста на потребите и функционалните критериуми, додека академските трудови додаваат социјални, културни и етички димензии. Сепак, недостасува интегриран модел што би ги обединил сите овие елементи. Во исто време, улогата на неформалните лица кои се грижат за други, родовата еднаквост, како и прашањата за достоинство и автономија на корисниците ретко се доволно препознаени.

Поаѓајќи од овие недостатоци, потребно е да се развие дефиниција што ќе ги опфати не само техничките, туку и нормативните и етичките аспекти на долгорочната нега. Таквиот пристап вклучува интеграција на формални и неформални извори на поддршка, вклучување на принципите на достоинство, автономија и еднаквост и признавање на солидарноста и одржливоста како фундаментални вредности на системот.

Затоа, предлагаме следнава дефиниција на овој термин: *Долгорочната нега е мултидимензионален систем на здравствени, социјални и психосоцијални услуги и односи на поддршка, кои формално и неформално ги обезбедуваат државата, заедницата и семејството на лица со трајни или долгорочни ограничувања во вршењето на активностите од секојдневниот живот, со цел зачувување на нивното достоинство, автономија, капацитет и општествено учество, врз основа на солидарност, еднаквост и одржливост*.

Оваа дефиниција има голем број предности во однос на претходните, првенствено во тоа што воведува мултидимензионалност како суштинска карактеристика на системот и на тој начин оди подалеку од тесното разбирање на долгорочната нега како исклучиво здравствена услуга. Таа подеднакво ги третира формалната и неформалната нега, препознавајќи ја важноста и на институционалните и на семејните ресурси во обезбедувањето поддршка. Нејзината посебна вредност се рефлектира во фактот што го става корисникот во центарот на системот, како активен субјект на права, а не

само како пасивен примател на услуги. Покрај тоа, дефиницијата ги поврзува јавното право и општествената одговорност преку принципите на солидарност, праведност и одржливост, со што истовремено ги нагласува и индивидуалните потреби и колективната одговорност. На овој начин, таа отвора простор за креирање јавни политики усогласени со меѓународните стандарди за човекови права и може да претставува солидна основа не само за академска дебата, туку и за практични реформи во областа на социјалната политика и право, обезбедувајќи јасна и вредносно-чувствителна рамка за понатамошен развој на системот за долгорочна нега.

4. Клучни карактеристики на долгорочната нега

Почнувајќи од предложената дефиниција, системот за долгорочна нега мора да се гледа како комплексна социјална институција која ги интегрира здравствените, социјалните и економските димензии, и во која корисникот не е само примател, туку активен субјект на права. Оваа нега не може да се сведе само на третман, туку треба да вклучува физичка, психолошка, социјална и економска поддршка, при што ОЕЦД потсетува дека корисниците имаат потреба од помош и во основните активности (ADL) и во инструменталните активности (IADL), што укажува на мултидимензионалност и потреба од интегриран пристап.[34] Токму оваа комбинација на различни димензии ја изразува суштинската разлика во споредба со класичните модели на здравствена заштита кои се редуктивни.

Во современата литература, сè појасно е дека долгорочната нега се заснова на коегзистенцијата на формалниот и неформалниот сектор - каде што формалната компонента се состои од институционализирани услуги, а неформалната компонента најчесто вклучува нега што ја обезбедуваат членовите на семејството, особено жените. Истражувањата покажуваат дека учеството на жените во неформалната нега е сè почесто и доминантно, што ја прави оваа димензија на негата клучно прашање на родовата правда и социјалната политика.[35] Во таков модел, неформалните лица кои се грижат за други честопати преземаат голем обем на работа кој останува институционално недоволно препознаен и преку кој се одразуваат предизвици како што се оптоварување, социјална изолација и губење на работната способност. Оваа асиметрична распределба на улогите укажува дека поддршката и регулирањето на неформалната грижа - преку законодавни, фискални и институционални механизми - не е само прашање на семејна солидарност, туку и клучна ставка во дизајнирањето на одржливи системи за долгорочна грижа.

34 ECD, Health Policy Studies: Improving Long-Term Care in Croatia (OECD Publishing, Paris, 2023) 7.

35 B. Gösenbauer, A. Braun, M. Bilger, Informal long-term care and its gender distribution: a systematic review, Journal of Integrated Care, vol. 33, no. 5 (2025), 17–35.

Дополнително, долгорочната грижа како јавноправна форма на грижа се заснова на основните принципи на солидарност, еднаквост и човекови права. Европската комисија, во својата Стратегија за грижа на ЕУ за 2022 година, нагласува дека обезбедувањето соодветна и достапна долгорочна грижа е, пред сè, обврска на државата кон најранливите категории на населението, во согласност со стандардите утврдени во Европскиот столб на социјални права.[36] Во иста насока, Светската здравствена организација се залага за концептот на интегрирана и грижа ориентирана кон луѓето, почнувајќи од ставот дека системот на услуги мора да биде обликуван околу реалните потреби на поединецот, а не фрагментиран на институционални или секторски сегменти.[37] Овие пристапи заеднички укажуваат дека системот за долготрајна нега мора нормативно и институционално да биде основан како јавна политика од општ интерес, а не сведен на комерцијална услуга насочена исклучиво кон пазарната логика.

Од финансиска гледна точка, системот за долготрајна нега веќе претставува еден од најголемите предизвици на современите држави на социјална помош. ОЕЦД и Европската Унија укажуваат дека средствата за оваа област се значајни и постојано се зголемуваат, со оглед на стареењето на населението и растечкиот број на луѓе на кои им е потребна поддршка.[38] Сепак, долготрајната нега не е само трошок, туку и област со значаен развоен потенцијал: таа создава нови работни места во здравствениот и социјалниот сектор, поттикнува поголемо учество на жените на пазарот на трудот и придонесува за спречување на сиромаштијата во староста. Гледано во поширок општествен контекст, долготрајната нега може да се разбере како инвестиција во социјалната кохезија и меѓугенерациската солидарност, што е особено нагласено во делата на авторите кои инсистираат дека овој систем треба да се третира како инвестиција во општото добро, а не исклучиво како буџетски трошок.

Еден од централните предизвици во регулирањето на системот за долготрајна нега е интеграцијата на здравствените и социјалните услуги. Истражувањата покажуваат дека моделите на интегрирана грижа - особено оние што ги поврзуваат локалните заедници и непосредната околина

36 European Commission, European Care Strategy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2022) 440 final (Brussels, 2022).

37 World Health Organization, Integrated care for older people: guidelines on community-level interventions to manage declines in intrinsic capacity (WHO, Geneva, 2017).

38 Према пројекцијама Европске комисије, јавни расходи за дуготрајну негу ће порасти за 1,2 процентна поена БДП-а, односно са 1,7 % у 2016. години на 2,9 % БДП-а у 2070. години, што је еквивалентно повећању расхода од 74 %. European Commission and Economic Policy Committee (EPC), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070)*, Institutional Paper 148, Luxembourg 2021, 151.

neighbourhood care, *integrated community care*) - можат да придонесат за намалување на фрагментацијата и подобрување на резултатите кај постарата популација, преку подобра координација и континуитет на услугите.[39] Друга студија сугерира дека интегрираните пристапи можат да доведат до намалени трошоци за услугите со елиминирање на преклопувањата и пополнување на празнините во обезбедувањето грижа.[40] Овие примери ја поддржуваат тезата дека долгорочната грижа мора да се разбере како „систем од системи", каде што хоризонталната и вертикалната координација помеѓу секторите, нивоата на управување и видовите услуги е предуслов за ефикасноста и одржливоста на целокупниот систем. Конечно, современите пристапи за дефинирање на долгорочната грижа постојано го нагласуваат почитувањето на достоинството и автономијата на корисниците како фундаментални принципи. Целта не е ограничена само на продолжување на животот, туку и на создавање услови за достоинствено стареење, активно учество во заедницата и зачувување на личниот идентитет. Во овој контекст, истражувањата покажуваат дека товарот што го носат неформалните лица кои се грижат за нив не е само практичен, туку и емоционален, психолошки и социјален по природа, што ја прави долгорочната грижа прашање од општо општествено значење.[41] Оттука, нагласувањето на вредносната димензија не е декоративен елемент, туку суштинска детерминанта што ја води трансформацијата на системот кон модел базиран на човекови права, солидарност и еднаквост.

Сумирајќи ги горенаведените аспекти, јасно е дека долгорочната нега не е само техничко прашање на здравствените и социјалните услуги, туку едно од клучните области на современата социјална политика. Таа истовремено го одразува нивото на развој на системот за човекови права, силата на социјалната солидарност и способноста на државата да одговори на предизвиците на демографското стареење. Затоа, потребата долгорочната нега да се признава како право, а не како привилегија, и да се регулира со посебни законски и институционални механизми се повеќе се нагласува во научната литература и пракса. Со воведување интегрирани модели, зајакнување на поддршката за неформалните лица кои се грижат за други и развивање на иновативни форми на споделена и домашна нега, системите

39 S. Karacsony, H. Merl, J. O'Brien, H. Maxwell, S. Andrews, M. Greenwood, M. Rouhi, D. McCann, C. Stirling et al., „What are the Clinical and Social Outcomes of Integrated Care for Older People? A Qualitative Systematic Review", *International Journal of Integrated Care*, vol. 22, no. 3/2022.

40 S. Rocks, D. Berntson, A. Gil, „Cost and Effects of Integrated Care: a Systematic Literature Review and Meta-Analysis", BMC Health Services Research, vol. 20, 2020.

41 D. Pullman, The Ethics of Autonomy and Dignity in Long-Term Care, Canadian Journal on Aging, vol. 18, no. 1 (1999), 26–46; C. Kemp, J. Lesandrini, J. Craft Morgan & E. O. Burgess, „The Ethics in Long-Term Care Model: Everyday Ethics and the Unseen Moral Landscape of Assisted Living", Journal of Applied Gerontology, vol. 41, no. 3 (2021).

можат да постигнат поголема еднаквост, одржливост и отпорност. На овој начин, долгорочната нега добива карактер на јавно добро, кое им служи не само на корисниците, туку и на општеството како целина.

Заклучок

Спроведената анализа покажа дека долгорочната нега е сложен и мултидимензионален феномен што ги опфаќа здравствените, социјалните, економските и културните аспекти, а чија теоретска дефиниција сè уште останува предмет на дебата во меѓународната литература. Забележано е дека постојните дефиниции, без разлика дали доаѓаат од Обединетите нации, Светската здравствена организација, ОЕЦД, Европската унија или академски извори, нагласуваат индивидуални елементи - функционални способности, човекови права, интеграција на услугите, родови и економски димензии - но ниту една од нив не успева да го опфати целиот феномен во концептуално заокружена форма.

Научниот придонес на овој труд се рефлектира во обидот, почнувајќи од критички осврт на постојните пристапи, да се артикулира дефиниција за долгорочна нега што ги интегрира нејзините суштински димензии: мултидимензионалност, еднаквост на формалната и неформалната нега, вредносно заснована на човеково достоинство и автономија, како и јавна и општествена одговорност заснована на солидарност и одржливост. Таквиот пристап нуди аналитички јасна и нормативно чувствителна рамка, погодна не само за академска дебата, туку и за креирање политики насочени кон подобрување на социјалниот и здравствениот систем. Особено е значајно што оваа дефиниција ги надминува слабостите на претходните обиди - редукционистичка ориентација кон функционални дефицити, технократски јазик што ги игнорира етичките димензии, како и институционалната невидливост на неформалните лица што се грижат за други. Со инсистирање на нивно еднакво вклучување, како и на родова еднаквост, предлогот отвора простор за систем што е не само инструментално одржлив, туку и социјално праведен.

Заклучокот на трудот затоа не е да се наведе дека универзална дефиниција сè уште не постои, туку да се посочи можноста и потребата од нејзино формулирање во поширок, интердисциплинарен и вредносно-чувствителен клуч. Таквата концептуална рамка може да претставува основа за понатамошни компаративни истражувања, за стандардизација на индикаторите во меѓународни споредби, но и за конкретни реформски процеси во националните системи. Ова ја одразува и академската и практичната вредност на ова истражување - обезбедување концептуални алатки што имаат потенцијал да го трансформираат начинот на кој општествата ја дефинираат, вреднуваат и организираат долгорочната нега.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Bachner F., Bobek J., Habimana K., Ladurner J., Lepuschütz L., Ostermann H., Rainer L., Schmidt A. E., Zuba M., Quentin W. (2018), *Austria: Health system review*, *Health Systems in Transition*, Vol. 20(3), 1–254.
2. Brugiavini A., Carrino L., Pasini G. (2023), *Long-term care in Italy*, NBER Working Paper No. 31861, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.
3. Comas-Herrera A., Wittenberg R. (2003), *European Study of Long-Term Care Expenditure: Investigating the sensitivity of projections of future long-term care expenditure in the European Union*, PSSRU Discussion Paper 1840, London School of Economics, London.
4. Costa-Font J. (2023), "Long-term care and subjective well-being in Europe", *Journal of Aging Studies*, Vol. 65, 101–122.
5. Costa-Font J., Jimenez-Martin S., Vilaplana-Prieto C., Viola A. (eds.) (2023), *Universalizing the Access to Long-term Care: Evidence from Spain*, in: *Long-Term Care Around the World*, University of Chicago Press, Chicago.
6. Daly M., Lewis J. (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 2, 289–296.
7. Gonzalez-Aquines A., Singh C., Krol-Jankowska A. G., Koziel A. (2024), "Defining Long-Term Care in European Union Countries: A Review of Policy Documents", *Journal of Long-Term Care*, 418–419.
8. Gösenbauer B., Braun A., Bilger M. (2025), "Informal long-term care and its gender distribution: a systematic review", *Journal of Integrated Care*, Vol. 33, No. 5, 17–35.
9. Karacsony S., Merl H., O'Brien J., Maxwell H., Andrews S., Greenwood M., Rouhi M., McCann D., Stirling C. et al. (2022), "What are the Clinical and Social Outcomes of Integrated Care for Older People? A Qualitative Systematic Review", *International Journal of Integrated Care*, Vol. 22, No. 3.
10. Kemp C., Lesandrini J., Craft Morgan J., Burgess E. O. (2021), "The Ethics in Long-Term Care Model: Everyday Ethics and the Unseen Moral Landscape of Assisted Living", *Journal of Applied Gerontology*, Vol. 41, No. 3.
11. Or Z., Gandré C., Seppänen A. V., Hernández-Quevedo C., Webb E.,

Michel M., Chevreul K. (2023), *France: health system review*, *Health Systems in Transition*, Vol. 25(3), 1–276.

12. Pullman D. (1999), "The Ethics of Autonomy and Dignity in Long-Term Care", *Canadian Journal on Aging*, Vol. 18, No. 1, 26–46.
13. Rocks S., Berntson D., Gil A. (2020), "Cost and Effects of Integrated Care: a Systematic Literature Review and Meta-Analysis", *BMC Health Services Research*, Vol. 20.
14. Trukeschitz B., Österle A., Schneider U. (2022), "Austria's long-term care system: challenges and policy responses", *Journal of Long-Term Care*, 88–101

Правни извори:

1. Baptista I., Perista P. (2018), *ESPN Thematic Report on Challenges in Long-term Care: Portugal*, European Commission, Brussels.
2. Belgian Health Care Knowledge Centre (KCE) (2019), *Performance of the Belgian health system – Report 2019 (KCE313)*, Brussels.
3. Bundesministerium für Gesundheit (2020), *Long-term care guide*, Berlin.
4. Council of the European Union (2022), *Council Recommendation of 8 December 2022 on access to affordable high-quality long-term care (2022/C 476/01)*, *Official Journal of the European Union*, C 476/1.
5. European Commission (2016), *Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability*, *European Economy Institutional Paper*, Brussels.
6. European Commission (2021), *Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
7. European Commission (2022), *European Care Strategy: Communication from the Commission…* COM(2022) 440 final, Brussels.
8. European Commission and Economic Policy Committee (EPC) (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019–2070)*, Institutional Paper 148, Luxembourg.
9. International Labour Organization (2024), *Resolution concerning decent work and the care economy*, International Labour Conference, 112th Session, Geneva.
10. Ireland Health Service Executive (2023), *After you apply: The care needs assessment*, Dublin.

11. Kalliomaa-Puha L., Kangas O. (2018), *ESPN Thematic Report on Challenges in Long-term Care: Finland*, European Commission, Brussels.
12. OECD (2011), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Publishing, Paris.
13. OECD (2023), *Health Policy Studies: Improving Long-Term Care in Croatia*, OECD Publishing, Paris.
14. Republic of Slovenia, Ministry of Health (2023), *Long-term care*, Ljubljana.
15. UN Women (2017), *Long-term care for older people: A new global gender priority*, UN Women Policy Brief No. 9.
16. United Nations, Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2015), *The Growing Need for Long-Term Care: Assumptions and Realities*, United Nations, New York.
17. World Health Organization (2015), *World Report on Ageing and Health*, Geneva.
18. World Health Organization (2017), *Integrated care for older people: guidelines on community-level interventions to manage declines in intrinsic capacity*, Geneva.

Marija Dragićević Đorđević, PhD,*
Assistant Professor at the University of Niš, Faculty of Law (Serbia)

THE CONCEPT, DEFINITIONS, AND KEY CHARACTERISTICS OF LONG-TERM CARE

Abstract

Long-term care represents an increasingly important segment of modern social protection systems, encompassing a wide range of services and support aimed at individuals with permanently impaired physical, mental, or cognitive abilities, who, due to their dependence on others, are unable to independently meet their basic daily needs. In contemporary societies, ensuring adequate long-term care is gaining importance in light of intense demographic changes, population ageing, and transformations in family structures. In this context, a clear understanding of the concept and essence of long-term care plays a key role in shaping functional, equitable, and sustainable support systems. Despite this, and the growing presence of the term in normative and socio-political frameworks, there is no single, universally accepted definition, which results in diverse approaches in both theory and practice. The lack of consistency in interpreting the concept of long-term care further complicates comparative analysis and hinders the harmonization of standards at the international level. This paper analyzes the concept of long-term care through the lens of key definitions developed in documents of international organizations, primarily the European Union and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Special attention is devoted to identifying the fundamental characteristics of long-term care systems, including the target user group, the nature of the needs addressed, the institutional and non-institutional service provision frameworks, and the relationship between formal and informal care. Through an analytical-synthetic examination of relevant literature, international documents, and legal sources, the author aims to offer a clearer conceptual framework that may contribute to enhancing the understanding and normative regulation of long-term care.

Keywords: *long-term care, European Union, OECD, definition, formal and informal care, social protection law*

* E-mail: marijad@prafak.ni.ac.rs

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 10

д-р Билјана Тодорова*
Редовен професор на Универзитет „Гоце Делчев“ во Штип,
Правен факултет
д-р Андон Мајхошев**
Редовен професор на Универзитет „Гоце Делчев“ во Штип,
Правен факултет
д-р Лазар Јовевски****
Редовен професор на Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје,
Правен факултет „Јустинијан Први“

УДК: 331.105.6(497.7)
331.105.6:341.1
1.02 Прегледна научна статија

СОЦИЈАЛНИОТ ДИЈАЛОГ КАКО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОДРЖЛИВ СОЦИО-ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

Апстракт

Во современиот правен поредок, социјалниот дијалог претставува клучен инструмент за усогласување на интересите во индустриските односи и за унапредување на заштитата на работничките права. Овој труд ја анализира правната основа, институционалната поставеност и практичната примена на социјалниот дијалог во Република Северна Македонија. Истражувањето се потпира на меѓународни правни извори – пред сè на клучните конвенции на Меѓународната организација на трудот (МОТ), Ревидираната Европска социјална повелба и релевантните директиви на Европската унија – и ја оценува усогласеноста на националните механизми со европските и меѓународните стандарди. Во трудот се идентификуваат низа пречки за ефикасен социјален дијалог, како што се политичката поларизација, фрагментираноста на синдикалното движење, високата застапеност на неформалната економија и ниското учество на социјалните партнери во процесите на носење одлуки. Посебно внимание е посветено на улогата на Локалните економско-социјални совети (ЛЕС

* E-mail: biljana.todorova@ugd.edu.mk
** E-mail: andon.majhosev@ugd.edu.mk
*** E-mail: l.jovevski@pf.ukim.edu.mk

совети) како потенцијални носители на трипартитен дијалог на локално ниво. Преку компаративна анализа со искуствата од избрани земји членки на ЕУ, во трудот се понудени конкретни препораки за јакнење на институционалните капацитети, обезбедување транспарентност и поттикнување култура на суштинско учество. Наодите упатуваат на тоа дека подобрувањето на правната и институционалната рамка за социјален дијалог може значително да придонесе кон засилување на социјалната кохезија, поефикасно управување со пазарот на труд и одржлив социо-економски развој на Северна Македонија.

Клучни зборови: *индустриски односи, трипартизам, работнички права, локални економско-социјални совети, меѓународни трудови стандарди.*

Вовед

Социјалниот дијалог претставува клучен механизам за регулирање на индустриските односи, стабилизација на пазарот на трудот и заштита на економските и социјалните права на работниците. Како правен концепт, тој е препознаен во меѓународните и европските правни инструменти како темел за унапредување на работничките права и развој на одржливи социјални политики.[1] Социјалниот дијалог се смета за еден од основните механизми за уредување на индустриските односи и зајакнување на социјалната кохезија во современите демократски општества. Неговата нормативна основа е утврдена преку меѓународни договори, европски правни документи и национални законодавства.

Меѓународната организација на трудот (МОТ) го дефинира социјалниот дијалог како процес што ги вклучува владините претставници, работодавачите и работниците во размена на информации, консултации и преговарање за социјални и економски прашања[2]. Овој дијалог може да биде трипартитен, во кој се вклучени владата, синдикатите и организациите на работодавачи, најчесто во рамки на формализирани институции како економско-социјалните совети, или бипартитен, каде што директно се договараат работодавачите и синдикатите без посредство на државата, особено во контекст на колективното договарање[3]. Сепак, МОТ истакнува дека не постои универзален модел на социјален дијалог што може лесно да се применува во различни држави. Наместо тоа, секоја земја треба да го прилагоди социјалниот дијалог на своите специфични економски, социјални и политички услови, со цел да се обезбеди неговата ефективност и цврста вклученост на локалните чинители во процесот[4].

Во рамките на Европската унија (ЕУ), социјалниот дијалог е еден од темелите на Европскиот социјален модел, играјќи клучна улога во усогласувањето на работните односи, креирањето на законодавството за трудот и развивањето на политики за пристојни услови за работа. Европската социјална повелба на Советот на Европа, директивите на Европската унија и Европскиот столб за социјални права дополнително ја засилуваат нормативната рамка што ги уредува овие процеси[5].

1 Purwanto, A. (2025). The Role of Government in Increasing Work Productivity in Business Organizations. International Journal of Social, Policy and Law (IJOSPL), 6(3), 7–11.

2 M. Oumarou, National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance, Geneva: International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit, 2013., стр. 12.

3 ILO, Национален трипартитен социјален дијалог: Водич на МОТ за подобро управување, Budapest: International Labour Organization, 2015.

4 S. Araújo, M. P. Meneses, The effectiveness of social dialogue as an instrument to promote labour and social justice, ETHOS consortium, Horizon 2020 Framework Programme of the European Union, 2018, стр. 10.

5 Bisson, L. (2022). European Social Dialogue: History, Characteristics, and Perspectives. Herald of the Russian Academy of Sciences, 92(Suppl. 7), S660–S666.

Во Северна Македонија, социјалниот дијалог е правно уреден преку Уставот[6], кој гарантира синдикално организирање и колективно договарање, како и преку Законот за работните односи[7], кој ја регулира постапката за формирање на синдикати и колективното договарање. Дополнително, Економско-социјалниот совет е воспоставен како централно трипартитно тело за економски и социјален дијалог, додека Законот за локалната самоуправа[8], иако не содржи експлицитни одредби за Локалните економско-социјални совети (ЛЕСС), остава простор за нивно формирање на локално ниво.

Врз основа на претходното, истражувањето во рамките на овој труд е насочено кон анализа на нормативната рамка, институционалните механизми и практичните предизвици кои го детерминираат функционирањето на социјалниот дијалог во Северна Македонија. Посебно внимание се посветува на клучните ограничувања кои го попречуваат неговото целосно спроведување, како и на можностите за подобрување преку усогласување со меѓународните стандарди и најдобрите европски практики. Структурата на трудот ги опфаќа теоретската и нормативната рамка, институционалните механизми, главните предизвици и конкретните препораки за унапредување на социјалниот дијалог. При анализата се нагласува потреба од правни и институционални реформи кои би овозможиле негово поефикасно функционирање и поголема инклузивност на сите социјални партнери.

1. Теоретска рамка и нормативни основи

Во овој дел, ќе бидат анализирани најзначајните меѓународни и европски правни акти кои го регулираат социјалниот дијалог и нивното влијание врз националното законодавство на Република Северна Македонија.

1.1. Социјалниот дијалог во меѓународното право

МОТ има клучна улога во воспоставувањето на правната рамка за социјалниот дијалог на глобално ниво. Преку своите конвенции и препораки, МОТ го дефинира социјалниот дијалог како основен механизам за регулирање на индустриските односи, превенција на работните конфликти и промовирање на одржлив економски развој[9].

Конвенциите на МОТ кои се однесуваат на социјалниот дијалог ја поставуваат основата за правната заштита на работниците и работодавачите

6 Устав на Република Северна Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 52/1991.

7 Закон за работните односи, „Службен весник на РМ“ бр. 62/2005 со измени и дополнувања.

8 Закон за локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“ бр. 5/2002.

9 ILO, Social Dialogue and the Future of Work. The Global Deal Thematic Brief, Geneva: International Labour Office, 2020.

и нивното учество во процесите на носење одлуки. Особено значајни во оваа област се Конвенцијата бр. 87 (1948), која ја гарантира слободата на здружување и правото на работниците и работодавачите да формираат организации по свој избор, како и Конвенцијата бр. 98 (1949), која обезбедува заштита од антисиндикални мерки и го гарантира правото на колективно договарање. Дополнително, Конвенцијата бр. 144 (1976) воспоставува обврска за трипартитни консултации на национално ниво, со цел ефективна примена на меѓународните стандарди за труд[10].

Во организација на ООН во Копенхаген 1995 година, се одржа светски самит за социјален развој на кој беше усвоена познатата **Копенхагенска декларација.** Оваа Декларација претставува многу важен меѓународен документ, со огромно политичко влијание, кој недвосмислено препорачува на националните влади да воспостават механизми за социјално партнерство, и дека вистинскиот успех за подобрување на економскиот и социјалниот развој на општеството, на национално и глобално ниво, ќе се постигне ако постои коалиција (партнерство) на сите социјални актери, кои треба да работат на остварување на заедничките цели. За да се обезбеди тоа, Владите ќе треба да делуваат во партнерство со експертите, синдикатите, бизнис асоцијациите, НВО и други организации за постигнување на подобра заедничка иднина на сите луѓе во светот[11]. Во рамките на самитот во Копенхаген беше усвоена и ***Програмата за акција*** за социјален развој која препорачува на Владите, со цел да го подобрат квалитетот на работа и вработувањето, покрај другите мерки треба преку *"промовирање, во согласност со националните закони и одредби, на здрави работни односи засновани на трипартитна соработка (влада, синдикат и работодавачи) и целосно почитување на слободата на здружување и правото на организирање и колективно преговарање"*.[12]
ООН, преку своите специјализирани агенции и правни инструменти, исто така играат значајна улога и во промовирањето на социјалниот дијалог како средство за постигнување одржлив економски развој и социјална правда.
Во рамките на глобалната стратегија за одржлив развој, Агендата 2030 на ООН, преку својата Цел 8 („Пристојна работа и економски раст"), ги охрабрува владите да воспостават ефективни механизми за социјален дијалог како алатка за постигнување економски раст и подобрување на квалитетот на работните односи[13]. Како дел од поширокиите стратегии за корпоративна општествена одговорност, Агендата 2030 на ООН ги промовира принципите што ја поддржуваат слободата на здружување и правото на колективно

10 E. Krstanovski, Fundamental Conventions of the International Labour Organization, Budapest: ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe, 2010.
11 Декларација од Копенхаген, Предговор, 1.
12 Декларација од Копенхаген, стр. 87.
13 United Nations, Employment, Decent Work for All and Social Protection, достапно на: https://sdgs.un.org/topics/employment-decent-work-all-and-social-protection, [посетено на: 9 септември 2025].

договарање, со цел да се обезбеди фер и правично општество[14].

Во рамките на Советот на Европа и Европската унија се донесени повеќе правни инструменти што се однесуваат на социјалниот дијалог. Социјалниот дијалог претставува централен столб на Европскиот социјален модел.

Европската социјална повелба (1961 година, ревидирана 1996 година), усвоена од Советот на Европа, ги обврзува земјите-членки да обезбедат слобода на здружување, право на колективно договарање и учество на работниците во процесите на носење економски и социјални политики[15]. Република Северна Македонија ја ратификуваше оваа повелба во 2009 година и се обврза на усогласување со нејзините принципи во насока на унапредување на социјалниот дијалог.

ЕУ, како дел од својата социјална политика, го поддржува социјалниот дијалог преку повеќе директиви што регулираат колективно договарање, учество на работниците во носењето одлуки и заштита на работните односи. Со Единствениот европски акт од 1986 година (член 118Б), создадена е правна рамка за социјалниот дијалог во Заедницата со што започна да се развива европски социјален дијалог. Подоцна беа донесени и други правни акти како што се: Повелбата на заедницата за основните социјални права на работниците, (1989), Договорот за ЕУ (1992), Повелбата за основните права на ЕУ, (2000), Директивата 2002/14/ЕС[16], која воведува општа рамка за информирање и консултации со работниците во земјите-членки, Директивата 94/45/ЕС[17], која уредува Европските работнички совети во мултинационалните компании, како и Директивата 2009/38/ЕС[18], која дополнително ги проширува правата на работниците во контекст на европскиот социјален дијалог.

Посебно значаен документ за развојот на социјалниот дијалог во ЕУ е **Европскиот столб за социјални права**, усвоен од Европската комисија, Европскиот парламент и Советот на ЕУ. Овој документ утврдува 20 основни принципи, меѓу кои и правото на социјален дијалог и вклучување на социјалните партнери во процесот на креирање на политики

На социјалниот самит за фер работни места и раст одржан во Гетеборг, Шведска, во 2017 година, е усвоен *Европскиот столб на социјални права*. Во содржината на овој инструмент се препознава духот на социјална Европа и европскиот социјален модел како успешна приказна. Со овој инструмент, се

14 UN, United Nations Global Compact 2022 Annual Report, достапно на: *https://unglobalcompact.org/* [посетено на: 9 септември 2025].
15 Council of Europe, European Social Charter (Revised), Strasbourg: Council of Europe, 1999.
16 Offical Journal of the European Union L 80/29, 2002.
17 Official Journal of the European Union No L 254/64 , 1994.
18 Official Journal of the European Union L 122/28, 2009.

предвидува почитување на автономијата и правото на колективно делување на социјалните партнери, а воедно им се признава правото да бидат вклучени во обликување и спроведување на политиката на вработување и социјалната политика, меѓудругото и со колективно преговарање[19].

На состанокот на Европската Комисија одржан во Порто, Португалија, во 2021 година е објавен Извештај за зајакнување на социјалниот дијалог, кој е влезен во Акциониот план за спроведување на европскиот столб на социјални права, а истата година (2021) се донесени два значајни документи: Социјална обврска од Порто, кој го потпишааа Европската комисија, Европскиот парламент и европските социјални партнери) и Изјава на Европскиот совет од Порто, со што е истакната важната улога на социјалниот дијалог.

Примената на овие меѓународни и европски стандарди во Северна Македонија е од критична важност за натамошниот развој на социјалниот дијалог, зајакнување на индустриските односи и постигнување одржлив економски раст.

2. Институционални форми на социјален дијалог

2.1. Институционални форми на ООН

Во 1945 година, со основањето на ООН, МОТ стана специјализирана агенција на ООН. Структурата на МОТ ја карактеризира трипартитност, односно во составот на Меѓународната конференција на МОТ и другите нејзини органи владуваат: претставници на владите на државите членки, претставници на работниците (национални синдикални централи) и претставници на работодавачите (национални здруженија на работодавачи)[20]. Во рамките на ООН е воспоставен Економско социјален совет (комитет) кој брои 54 члена (експерти за економска и социјална политика) од државите членки, како помошно тело на Генералното собрание во креирањето и имплементирањето на глобални и регионални политики на ООН за рамномерен регионален развој, како важен предуслов за искоренување на сиромаштијата, рамномерен економски развој, обезбедување на полна вработеност, пораст на животниот стандард, унапредување на хуманизмот и воспоставување на социјална правда. Исто така, Економско социјалниот совет на ООН подготвува и предлага Нацрт конвенции и свикува меѓународни конференции за прашања кои спаѓаат во негова надлежност[21].

19 European Parliament, Resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights, Official Journal of the EU, 2017.

20 Ц. Касале, Трипартизмот и социјалниот дијалог, Будимпешта: МОТ, 1997, 3.

21 А. Мајхошев, Функционирање на Економско-социјалниот совет на Република Македонија во периодот 1997–2007 година, Скопје: МЦМС, 2008, 20.

Економско социјалниот совет на ООН се состанува по потреба, но најмалку двапати годишно. По потреба ова тело може да формира комисии и одбори кога Советот не заседава. Комисиите можат да бидат за одредени прашања и региони за решавање на определени географски области. Покрај горенаведените надлежности, Советот има и други надлежности и тоа: 1) пораст на животниот стандард; 2) обезбедување на полна вработеност; 3) решавање на економски, социјални и здравствени и други проблеми на регионално и глобално ниво; 4) меѓународна соработка на културно образовен план и 5) универзално почитување на човековите права и слободи на сите луѓе без разлика на полот, верата, расата, бојата на кожата.

2.2. Институционални форми на социјален дијалог во ЕУ

Постојат неколку институционални форми низ кои се одвива социјалниот дијалог во ЕУ. Сепак, најважни институционални форми низ кои се одвива трипартитниот социјален дијалог во ЕУ е Економско социјалниот комитет,[22] и Трипартитниот социјален самит за развој и вработување,[23] додека бипартитниот се остварува преку колективно преговарање.[24]

2.2.1. Економско – социјален комитет на ЕУ

Економско социјалниот комитет на ЕУ е најважната институција низ која се одвива социјалниот дијалог. Основан е во 1958 година со седиште во Брисел. Негова задача е да ги артикулира заедничките интереси на стопанството и граѓанското општество. Комитетот претставува институција од неспоредливо значење за соработката меѓу донесувачите на одлуки во ЕУ и цивилното општество. Комисијата, Советот и Парламентот на ЕУ се должни да го консултираат Комитетот при донесувањето одлуки во областа на економската и социјалната политика.

Економско социјалниот комитет на Европската заедница, е формиран врз основа на францускиот модел. ЕСК има наднационален карактер и е составено од три различни интересни групи од разни држави членки на ЕУ и тоа од: работодавачи, работници, и други интереси во кои спаѓаат здруженија на потрошувачи, трговски комори, здруженија на земјоделциі, пришто вообичаено се обезбедува *третински паритет*. Од самата

22 Економско-социјалниот комитет на ЕУ е фрмиран во 1958 година. Со Договорот од Ница од 2000 година ова трипартитно тело се прошири од 222 члена на 350. Комитетот има советодавно-консултативна функција и задача да ги артикулира заедничките интереси на стопанството и социјалното цивилно општество.

23 Повеќе кај Filip Watson, Социјално право и ЗРО на ЕУ-политика и практика во проширена Европа, Просветно дело, Скопје, 2009: Трипартитниот социјален самит за развој и вработување е воспоставен во март 2003 година со одлука на Советот за основање на Трипартитен социјален самит (2003) OJ L70/13.

24 Колективното преговарање на ниво на ЕУ се појавува во средината на 90-те години од XX век.

структура може да се види дека владите на државите-членки на ЕУ не се застапени во ова трипартитно тело. Ова тело има за цел да ги советува органите на Европската заедница (подоцна Унија). Освен тоа, Комитетот има надлежност, во еден дел е задолжително, во друг дел е факултативно право на државата на давање мислења на кое Парламентот може да го прифати, а може и да заземе само иницијативен став. Ставовите на Економско-социјалниот комитет се објавуваат во "Службениот весник на Европската унија". Комитетот ги донесува одлуките со просто мнозинство гласову врз основа на извештајот на Комитетот.

Членовите на ЕСК ги застапуваат интересите на различни сектори на цивилното општество. Тие се делат на три групи: работодавачи, вработени и други. Првата група ја сочинуваат претставници на приватните и јавните претпријатија и институции, малите и средните претпријатија, здруженијата на работодавачи, банките и земјоделството. Во втората група се наоѓаат претставниците на синдикатите, додека третата група ја сочинуваат претставници на различни општествени групи/интереси, од невладините организации, организацијата за заштита на животната средина, здруженијата за заштита на потрошувачите и академските установи.

Структура на Економско-социјалниот комитет. Економско-социјалниот комитет (ЕСК) е основан во 1958 година со 101 член. Со Договорот од Ница (2000) бројот на членови беше зголемен на 350[25], а денес (2025) Комитетот брои 329 членови. Оваа бројка ја одразува динамиката на проширувањето на Европската унија и институционалните промени низ годините.

ЕСК е составен од претставници на различни економски и социјални групи од граѓанското општество. Членовите ги предлагаат владите на земјите-членки, а по добивање мислење од Европската комисија, ги именува Советот на Европската унија со квалификувано мнозинство, за мандат од четири години[26].

Во 2025 година, Комитетот има 329 членови распределени сразмерно на бројот на жители на секоја држава-членка на ЕУ. Согласно Договорот од Ница и Декларацијата за проширување на ЕУ[27], распределбата на местата е следна: Франција, Германија и Италија – по 24 претставници; Австрија, Белгија, Холандија, Грција и Португалија – по 12; Данска, Финска и Ирска – по 9; Луксембург – 6. Кај државите кои подоцна пристапија во Унијата распределбата е: Полска – 21 член; Романија – 15; Унгарија и Бугарија – по 12; Словачка и Литванија – по 9; Летонија, Словенија и Естонија – по 7; Кипар – 6; Малта – 5 претставници.

25 Договор од Ница за изменување на Договорот за Европската унија, Договорите за основање на Европските заедници и некои акти поврзани со нив, OJ C 80/01, 2001.

26 Статут на Економско-социјалниот комитет, Договори на Европската унија.

27 Declaration on the enlargement of the European Union, annexed to the Treaty of Nice, 2001.

Друга многу важна институционална форма низ која се одвива трипартитен социјален дијалог во ЕУ е **Трипартитниот социјален самит за развој и вработување.** Овој самит всушност е форум за дијалог меѓу претседателите на институциите на ЕУ (Советот и Комисијата) и претседателите на европските социјални партнери (синдикати и работодавачки асоцијации). Трипартитниот социјален самит е воспоставен во 2003 година со Одлука на Советот.[28] Претставниците на социјалните партнери се всушност две делегации составени од 10 претставници на работниците и 10 претставници на работодавачите. Социјални партнери кои учествуваат на самитот се партнери кои имаат репрезентативност, а тоа се: Конфедерацијата на европските бизниси (BusinessEuropa), Европската конфедерација на синдикати (ETUC), Здружението на претпријатија на услуги од општ интерес (SGI Europa, порано CEEP), Здружението на занаетчии и мали и средни претпријатија во Европа (SMEunited), порано UEAPMNE) и Советот на европски стручен и менаџерски персонал (Eurocardes). Се одржува двапати во годината пред пролетната и есенската седница на Советот на ЕУ.

Основна задача на Трипартитниот социјален самит е да обезбеди постојана консултација меѓу Советот, Комисијата и социјалните партнери, односно зајакнување на социјалната димензија на ЕУ и создавање на ефективен социјален дијалог на ниво на ЕУ и национално ниво. Исто така, задача на Самитот е да се креираат повеќе, поквалитетни и одржливи работни места, повисок животен стандард, еднаков третман на вработените, здрави и безбедни услови за работа, високо ниво на здравствена заштита, обезбедување на социјална правда, подобра социјална заштита и др.

3. Социјалниот дијалог во Северна Македонија

Како суштински механизам за регулирање на индустриските односи и заштита на правата на работниците и работодавачите, институционалната поставеност на социјалниот дијалог е утврдена преку Уставот, релевантните закони и колективните договори, како и преку функционирањето на Економско-социјалниот совет (ЕСС) и Локалните економско-социјални совети (ЛЕСС). Во продолжение се анализираат правната рамка, институционалната структура и примената на социјалниот дијалог, како и неговото влијание врз индустриските односи.

Иако Уставот на Република Северна Македонија не го содржи експлицитно терминот ‘социјален дијалог’, тој предвидува темелни права – како синдикално здружување (чл. 37) и праведни услови за работа и

28 Одлука на Советот за основање на Трипартитен социјален самит за развој и вработување (2003) ОЈ Л70/13.

социјална сигурност (чл. 32) – кои индиректно го поддржуваат неговото спроведување[29].

Најзначајниот правен инструмент за регулирање на социјалниот дијалог е Законот за работните односи. Членовите 246 и 247 го формализираат трипартитниот дијалог преку воспоставување на ЕСС[30], а Спогодбата за основање на ЕСС од 2010 година го дефинира како консултативно тело за прашања поврзани со економските и социјалните политики. Според Спогодбата за основање на ЕСС (2010), предвидена е задолжителна консултација при носење закони и подзаконски акти поврзани со минималната плата, социјалната сигурност и работните односи. Во практика, меѓутоа, се поставува прашањето колку оваа консултативна улога секогаш се реализира систематски.[31]

Надлежностите на ЕСС, согласно Законот и Спогодбата, вклучуваат давање мислења, препораки и предлози за законски решенија поврзани со пазарот на трудот, социјалната заштита и национални стратегии за работните односи. Советот исто така има улога во поддршка на колективното договарање на национално ниво, придонесувајќи за балансиран пристап кон индустриските односи[32].

На локално ниво, социјалниот дијалог се спроведува преку ЛЕСС, формирани со цел унапредување на комуникацијата помеѓу локалните власти, бизнис-секторот и синдикатите. Иако Законот за локалната самоуправа не содржи експлицитни одредби за нивно формирање, член 22 овозможува иницијативи за локален економски развој, преку кои општините можат да воспостават вакви совети[33].

И најпосле, во Законот за минималната плата (чл. 3, став 1) се предвидува висината на минималната плата да се утврдува врз основа на договор помеѓу Владата, претставниците на работодавачите и синдикатите на национално ниво. Оваа одредба ја одразува трипартитната природа на социјалниот дијалог[34]. Дополнително, член 4 предвидува редовна ревизија на висината на минималната плата во консултација со социјалните партнери, зајакнувајќи ја улогата на институционализираниот дијалог во креирање на економско-социјални политики.

29 Устав на Република Северна Македонија, Службен весник на РМ бр. 52/1991.
30 Закон за работните односи, Службен весник на РМ, бр. 62/2005.
31 Спогодба за основање на ЕСС, Службен весник на РМ, бр. 113/2010.
32 Исто.
33 Закон за локалната самоуправа, Службен весник на РМ, бр. 05/2002.
34 Закон за минимална плата, Службен весник на РСМ, бр. 11/2012, чл. 3.

3.1. Институционални механизми за спроведување на социјалниот дијалог

Социјалниот дијалог е организиран на два нивоа – национално и локално – со цел системско учество на социјалните партнери во дизајнирањето на економските и социјалните политики.

На национално ниво, ЕСС има советодавна улога во носењето законски решенија и стратегии за пазарот на труд. Иако неговите одлуки не се обврзувачки, тие имаат значајно влијание врз обликувањето на јавните политики.

На локално ниво, Локалните економско-социјални совети (ЛЕСС) обезбедуваат форум за соработка меѓу општините, работодавачите и синдикатите, при што адресираат прашања поврзани со вработување, преквалификација и подобрување на социјалните услуги. Во Северна Македонија се формирани 15 ЛЕСС[35], чие ниво на активност варира, но тие во принцип имаат консултативна и советодавна улога, насочена кон подобрување на условите за локален развој, вработување и вклучување на засегнатите страни во креирањето политики.

Посебно место има Заедничкиот консултативен комитет (ЈСС) меѓу Северна Македонија и Европскиот економско-социјален комитет (ЕЕСК), воспоставен во 2007 година, кој создава платформа за структурен дијалог меѓу граѓанското општество на Северна Македонија и ЕУ[36]. Ова тело овозможува структурен дијалог меѓу граѓанското општество на Северна Македонија и ЕУ преку размена на мислења и формулирање на заеднички препораки за социјалниот дијалог, човековите права и европската интеграција.

ЗКК претставува канал преку кој националните социјални партнери добиваат меѓународна димензија на своето делување, дополнувајќи го внатрешниот дијалог со европска перспектива. Преку ефективното функционирање на ЕСС, ЛЕСС и ЗКК, се создава институционална рамка што придонесува за социјална кохезија и одржлив развој.

3.1.1. Структура, надлежности и предизвици на националниот Економско-социјален совет (ЕСС)

ЕСС е главното трипартитно тело за консултации во Северна Македонија, формирано во 2010 година со цел да обезбеди дијалог меѓу Владата, работодавачите и синдикатите во креирањето на економски и социјални политики. Како консултативно тело, ЕСС има задача да дава

35 Ѓошева, М. (2019).

36 Воспоставен во 2007 година со одлука на Советот за стабилизација и асоцијација. Достапно на: *https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-north-macedonia-joint-consultative-committee* [посетено на: 9 септември 2025 година].

препораки за политики во областа на трудовото законодавство, пазарот на трудот и индустриските односи, но неговото влијание во практиката е ограничено[37].

Советот е составен од три групи претставници: владини претставници, кои главно се вклучени преку Министерството за труд и социјална политика, претставници на работодавачите од Организацијата на работодавачи на Македонија и други бизнис здруженија, како и претставници на синдикатите, меѓу кои доминира Сојузот на синдикатите на Македонија. Оваа структура треба да овозможи балансиран пристап во носењето одлуки, но постојат бројни предизвици кои го ограничуваат неговото функционирање[38].

ЕСС има надлежност да дава препораки за законодавни реформи во трудовото и социјалното право, да анализира економски политики и нивното влијание врз пазарот на трудот, да следи трендови во индустриските односи и да посредува во решавањето на индустриски конфликти. Сепак, истражувањата покажуваат дека препораките на советот често не се земаат предвид во законодавниот процес, што го намалува неговото реално влијание. Иако ЕСС е основан како формален механизам за социјален дијалог, неговото практично функционирање е ограничено поради недоволна политичка поддршка и институционални слабости. Иако формално претставува форум за дискусија на социјалните партнери за економско-социјалните прашања, неговото дејствување останува претежно консултативно, без истражувачки и аналитички капацитети кои би придонеле за подлабока анализа и развој на ефективни социјални и економски политики[39]. Владата често носи одлуки без консултации со социјалните партнери, што го поткопува неговата функција како механизам за социјален дијалог. Дополнително, синдикатите немаат доволно ресурси и капацитет за активно учество, додека работодавачките организации најчесто се фокусираат на лобирање за свои интереси, наместо на системски реформи.

Недостатокот на финансиска и техничка поддршка дополнително ја ограничува неговата ефикасност. За разлика од европските модели, каде што социјалните партнери имаат стабилни извори на финансирање за истражувања и анализа, во Северна Македонија ЕСС нема доволно средства за развој на политиките засновани на податоци.

За да се подобри ефективноста на ЕСС, неопходни се конкретни реформи. Треба да се зголеми политичката волја за имплементација на препораките на советот, а социјалните партнери да добијат поголема

37 ILO, Национален трипартитен социјален дијалог: Водич на МОТ за подобро управување, Budapest: International Labour Organization; ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, 2015.

38 Исто.

39 И. Гуардианцич, О. Молина, Кон ефективен и функционален социјален дијалог во Северна Македонија, МОТ (ILO), 2019.

финансиска и техничка поддршка. Покрај тоа, потребно е да се воведе законска обврска за консултации со ЕСС пред донесување на трудови и социјални политики, како и да се зголеми независноста на советот од владините институции.

Економско-социјалниот совет има потенцијал да биде клучен фактор во креирањето на економско-социјалните политики, но за тоа е неопходно подобрување на неговите институционални капацитети, финансиска поддршка и зголемена транспарентност во неговото работење. Со спроведување на овие реформи, ЕСС може да стане значаен механизам за подобрување на индустриските односи и заштита на работничките права во земјата.

3.1.2. Структура, надлежности и предизвици на локалните економско-социјални совети (ЛЕСС)

Локалните економско-социјални совети (ЛЕСС) претставуваат клучен механизам за унапредување на социјалниот дијалог на локално ниво во Северна Македонија. Тие имаат важна улога во подобрувањето на индустриските односи, решавањето на економските и социјалните предизвици во општините и подобрувањето на пазарот на трудот. Нивната ефикасност зависи од институционалната поддршка, ангажираноста на социјалните партнери и степенот на имплементација на нивните препораки во локалните економски политики.

Како консултативни и советодавни тела, ЛЕСС функционираат на ниво на општини и имаат цел да го унапредат дијалогот помеѓу работодавачите, работниците и локалните власти. Нивниот трипартитен состав вклучува претставници на локалната самоуправа, работодавачите и синдикатите, а во одредени општини се вклучуваат и невладини организации, универзитети и експерти. Работата на ЛЕСС се базира на редовни состаноци и тематски дискусии, при што се анализираат локалните економски трендови, проблемите со невработеноста и можностите за подобрување на условите за работа.

Иако ЛЕСС имаат потенцијал да влијаат врз локалните политики, нивната ефективност варира во зависност од ресурсите, институционалната поддршка и соработката меѓу социјалните партнери. Истражувањата покажуваат дека во одредени општини, како што се Струмица и Битола, ЛЕСС успешно придонесуваат за развој на стратегии за вработување, додека во други, нивната улога е ограничена поради недостиг на правна обврска за нивно функционирање, финансиски и административни ресурси, како и недоволна имплементација на нивните препораки[40].

40 М. Ѓошева, Извештај за структурата, функционирањето и ефективноста на локалните економско-социјални совети во Република Северна Македонија, Европска Унија и Меѓународна организација на трудот, 2019.

Главните предизвици со кои се соочуваат ЛЕСС се нивната доброволна природа, што доведува до нееднаква застапеност низ општините, недоволниот институционален капацитет и немотивираноста на некои социјални партнери да учествуваат активно во процесот. За да се подобри нивното влијание, потребно е да се зголеми законската обврска за консултации со ЛЕСС при носење на локални економски политики, да се обезбеди финансиска поддршка и да се подобри соработката со академските институции за подетална анализа на пазарот на трудот.

ЛЕСС имаат потенцијал да станат ефективен инструмент за локален економски развој и подобрување на индустриските односи, но нивната улога зависи од политичката волја, институционалната поддршка и активното учество на социјалните партнери. За нивно поефикасно функционирање, неопходни се структурни подобрувања, подобра координација и зголемена транспарентност во носењето на одлуки на локално ниво.

4. Предизвици и ограничувања на социјалниот дијалог

Врз основа на претходното, социјалниот дијалог во Северна Македонија се соочува со значајни предизвици кои го ограничуваат неговото ефективно функционирање. Иако институции како што се Економско-социјалниот совет (ЕСС) и Локалните економско-социјални совети (ЛЕСС) се формално воспоставени како механизми за трипартитно преговарање, нивната улога во носењето одлуки останува маргинализирана. Недоволната политичка волја, слабата институционална поддршка и економските ограничувања значително го намалуваат нивното влијание во креирањето на трудовите и социјалните политики[41].

Политичката посветеност кон унапредување на социјалниот дијалог е ограничена, а Владата не секогаш ги зема предвид препораките на социјалните партнери. Ова доведува до формално, но не и суштинско функционирање на ЕСС и ЛЕСС, што дополнително ја поткопува нивната улога. Во некои случаи, социјалниот дијалог се користи за политички цели, а селективното вклучување на социјалните партнери во консултациите ја намалува довербата во процесот. Недостигот на транспарентност и предвидливост во креирањето на политиките резултира со слаб институционален капацитет за спроведување на социјалниот дијалог во целост.

И синдикатите во Северна Македонија се соочуваат со сериозни предизвици кои ја доведуваат во прашање нивната независност и репрезентативност. Политичкото влијание врз синдикалното организирање е чест проблем, при што одредени синдикати имаат блиски врски со

41 Исто.

политички партии, што ја намалува нивната автономија и кредибилитет. Дополнителен проблем е нивната финансиска зависност, бидејќи многу синдикални организации немаат стабилни извори на финансирање и зависат од државни фондови или надворешна поддршка. Ова може да доведе до компромиси кои не секогаш се во најдобар интерес на работниците. Недостатокот на синдикално единство, присуството на повеќе синдикални организации со различни приоритети и стратегиски насоки дополнително ја ослабува нивната репрезентативност и влијание во процесот на колективно договарање.

Организациите на работодавачи, иако формално се дел од социјалниот дијалог, во практика имаат периферна улога. Наместо стратешки да учествуваат во преговарачките процеси, тие најчесто реагираат ad hoc на законски измени или конкретни нормативни прашања, без континуирано ангажирање во креирањето на долгорочни економски и социјални политики. Ова доведува до слаб социјален дијалог, каде што Владата и синдикатите остануваат доминантните актери, а работодавачите не секогаш се активно вклучени.

Дополнителен предизвик претставува и ограничената соработка помеѓу малите и средни претпријатија, кои често немаат доволно капацитети и ресурси за учество во колективното договарање и социјалниот дијалог. За разлика од големите корпорации, кои имаат можност да делуваат преку организирани здруженија, малите и средни претпријатија често се изоставени од консултативните процеси, што резултира со нерамноправно претставување на интересите во трипартитните тела[42].

Покрај овие структурни и институционални предизвици, значајна пречка за ефикасноста на социјалниот дијалог е и неформалната економија[43]. Голем дел од приватниот сектор функционира во рамки на неформални работни односи, што значи дека работниците немаат пристап до социјална заштита, минимални права и колективно договарање. Неформалниот сектор се карактеризира со непочитување на законските обврски, избегнување на колективните договори и ослабена заштита на работничките права, што го поткопува концептот на социјалниот дијалог како инструмент за регулирање на индустриските односи[44].

Степенот на колективно договарање во Северна Македонија е значително под просекот на Европската унија, што ја слабее заштитата на работниците и создава нестабилност во индустриските односи. Главните

42 ILO, op. cit., 45.

43 П. Трпески, Б. Треновски, К. Кожески, М. Цветаноска-Митев, What Determines Informal Economy And Informal Employment – The Case Of North Macedonia, во: Shaping Post-COVID World – Challenges for Economic Theory and Policy, 2023, 209–237.

44 Министерство за труд и социјална политика, Национална стратегија за вработување 2021–2027, достапно на: *https://www.mtsp.gov.mk/* [посетено на: 9 септември 2025].

причини за ова се слабите капацитети на синдикатите, честото непочитување на колективните договори од страна на работодавачите и ограниченият број на секторски колективни договори, што значително го намалува опфатот на заштитените работници[45].

Покрај овие предизвици, значаен проблем е и недоволното финансирање за спроведување на социјалните политики. Владата често нема доволно фискални ресурси за поддршка на активностите на ЕСС и ЛЕСС, што го ограничува нивното влијание и ја намалува ефективноста на социјалниот дијалог.

И покрај предизвиците, социјалниот дијалог останува клучен механизам за социјална стабилност, економски развој и подобрување на условите за работа. Неговата улога е особено значајна во стабилизирањето на пазарот на трудот, намалувањето на конфликтите преку механизми за медијација и арбитража, зголемувањето на продуктивноста и конкурентноста, зајакнувањето на социјалната кохезија и привлекувањето на странски инвестиции. За да се надминат постојните ограничувања и предизвици, неопходно е унапредување на социјалниот дијалог преку конкретни препораки кои ќе придонесат за негово зајакнување и поефикасно функционирање.

5. Перспективи и препораки за унапредување на социјалниот дијалог

Социјалниот дијалог во Северна Македонија има потенцијал да се развие во ефективен механизам за регулирање на индустриските односи, заштита на правата на работниците и работодавачите и унапредување на социјалните политики. Сепак, неговото функционирање е ограничено од институционални слабости, недостатоци во регулаторната рамка и недоволно активно учество на социјалните партнери. Затоа, потребни се подобрувања во институционалниот капацитет, усогласување со европските стандарди и поттикнување на бипартитниот дијалог.

Јакнењето на институционалниот капацитет е суштински чекор кон унапредување на социјалниот дијалог. Иако ЕСС и ЛЕСС се клучни механизми во овој процес, нивната ефективност е ограничена од недостаток на финансиски средства, техничка поддршка и системска поддршка од државните институции. Со зголемување на финансиските ресурси за овие тела и со обезбедување експертска поддршка за анализа на пазарот на трудот, може да се зголеми нивната ефикасност. Дополнително, неопходно е да се поттикне соработката меѓу општините и да се овозможи размена

45 J. Im, T. Larsen, B. Pircher, European social dialogues: Shaping EU social policy through parental leave rights, ILR Review, 77(5), 2024, 685–716.

на добри практики, со што ќе се подобри функционалноста на ЛЕСС на локално ниво.

Покрај тоа, важно е да се создадат услови за поголемо вклучување на граѓанските организации и академските институции во процесите на социјален дијалог. Нивната маргинализирана улога го ограничува пристапот до независни анализи и намалува транспарентноста во носењето одлуки. Со формализирање на нивната улога во работата на ЕСС и ЛЕСС, како и со поттикнување на истражувачки проекти што ќе анализираат ефективноста на социјалниот дијалог, може да се обезбеди пообјективен и заснован на докази пристап кон креирање на политики. Потребно е да се воведат и механизми за јавни консултации, преку кои ќе се зголеми транспарентноста и отчетноста во носењето одлуки.

За да се обезбеди поголема стабилност и правна предвидливост во социјалниот дијалог, неопходно е да се направат измени во законската рамка. Моменталните законски механизми не гарантираат доволна транспарентност и отчетност во носењето одлуки, што го намалува влијанието на социјалните партнери. Воведувањето законска обврска за консултации со ЕСС и ЛЕСС при носење на трудови и социјални политики ќе осигура дека нивните препораки се земаат предвид во процесите на одлучување. Дополнително, редовното објавување на договорите и спогодбите што произлегуваат од социјалниот дијалог ќе овозможи поголема отчетност. Создавањето независно тело кое ќе ја следи имплементацијата на препораките од социјалните партнери и ќе ја оценува нивната ефективност ќе придонесе кон поголема доследност во примената на договорените политики.

Во согласност со европските практики, неопходно е да се развијат индикатори за мерење на ефикасноста на социјалниот дијалог, како и механизми за негово редовно оценување. Со воведување стандарди за мерење на учеството на социјалните партнери и нивното влијание во носењето одлуки, може да се добие појасна слика за реалниот ефект на социјалниот дијалог. Владата треба да подготвува годишни извештаи за состојбата со социјалниот дијалог, во согласност со европските модели, а дополнително, создавањето на дигитални платформи за мониторинг ќе овозможи постојано следење на трендовите во индустриските односи.

За да се подобри ефективното работење на ЕСС потребно е да се спроведат реформи. На реформи инсистира и ЕУ, која секоја година испраќа наративен извештај за функционирање на социјалниот дијалог во секоја држава кандидат за членка на ЕУ. Забелешки пристигнуваат секоја година во Извештаите на ЕУ за Република С. Македонија. Тие би се одвивале во неколку насоки и тоа: концептуални, правни, статусни, кадровски и организационо техничи. *Концептуалните* аспекти на реформите би се однесувале на тоа дека Советот, освен советодавно-консултативна улога во

процесот на донесување на закони, треба да му се прошират надлежностите за прашања кои имаат системски и развоен карактер, особено за остварување на темелните вредности на Уставот на РМ за демократска и социјална држава, обезбедување на социјална правда, за унапредување на социјалниот дијалог, трипартизмот и примената на меѓународните конвенции и препораки, европските интеграции и др.[46].

Правните аспекти на реформите би се однесувале на тоа да се измени и дополни ЗРО во делот на критериумите за репрезентативност со намалување на процентот на членството на синдикатот и здруженијата на работодавачи. Исто така, потребно е да се измени и дополни и Спогодбата за основање на ЕСС, со која ќе се овозможи во составот на ова тело да членуваат повеќе асоцијации од граѓанското општество, но и независни експерти (универзитетски професори) од соодветната област, при што различните ставови на социјалните партнери полесно ќе се усогласуваат, односно ќе имаат и стручен легитимитет[47].

Статусниот аспект на реформ се однесуваат на промената на статусот на Советот, односно негово издвојување од извршната власт и целосно осамостојување од Министерството надлежно од областа на трудот. Овој вид на реформи подразбира донесување на Закон за основање на Економско социјален совет со кој ова тело ќе добие правен субјективитет и ќе има сопствен буџет[48].

Кадропскиот аспект на реформите би оделе во насока самостојно кадровско екипирање со зголемен број на извршители на стручни, административно-технички профили кои исклучиво ќе работат за потребите на ЕСС. Воедно ова подразбира дека целосно одвојување на ова тело од административно-техничките услуги на Министерството[49].

Организационо-техничкиот аспект на реформите се тесно поврзани со претходните и се однесуваат на организационо издвојување на Советот од извршната власт и негово воспоставување како самостојна институција во општествено-политичкиот и правниот систем на државата со посебен правен субјективитет. Освен тоа, потребно е да се воведе нов орган Секретаријат на Советот, со ингеренции да ги извршува стручно-административните работи на Советот. Притоа, е потребно Советот просторно да се издвои од Министерството надлежно од областа на трудот, односно да има сопствени простории. Со Советот да претседаваат социјални партнери со мандат од една година со кружно менување на функцијата претседател[50].

46 А. Мајхошев, op. cit., 113.
47 Ibid 113-114.
48 Ibid.
49 Ibid.
50 Ibid.

Иако трипартитниот социјален дијалог е добро воспоставен, бипартитниот дијалог, односно директните преговори меѓу работодавачите и синдикатите, е слабо развиен. За негово зајакнување, потребно е да се создадат законски стимули што ќе ги поттикнат социјалните партнери да постигнуваат автономни договори. Обезбедувањето поддршка за колективното договарање преку обуки за синдикатите и работодавачите во техниките на преговарање ќе придонесе кон унапредување на нивната позиција во процесот. Воспоставувањето бипартитни фондови, инспирирани од европските модели, ќе овозможи финансиска поддршка за социјалните партнери при договарањето.

Колективното договарање треба да биде особено поттикнато во секторите со висок економски потенцијал, како што се ИТ-индустријата, туризмот, градежништвото и производството. Вклучувањето на меѓународни експерти за подобрување на колективните договори и спроведувањето секторски пилот-проекти може да придонесе кон јакнење на индустриските односи. Подигнувањето на свеста за придобивките од колективните договори преку едукативни кампањи ќе го поттикне учеството на работниците и работодавачите во овие процеси.

Оттука, социјалниот дијалог во Северна Македонија има потенцијал да биде ефективен инструмент за регулирање на индустриските односи, но за тоа се неопходни институционални реформи, финансиска поддршка и зголемување на ангажманот на социјалните партнери. Преку систематска примена на овие препораки, може да се постигне одржлив економски и социјален развој, заснован на активна и конструктивна соработка меѓу сите чинители во социјалниот дијалог.

6. Препораки за унапредување на социјалниот дијалог

Во продолжение се издвоени клучните насоки за реформи и мерки кои можат да придонесат кон зајакнување на институционалните механизми, зголемување на ефикасноста и обезбедување на поголема транспарентност во социјалниот дијалог во Северна Македонија.

1. Правни реформи

- Измени и дополнувања на ЗРО во делот на критериумите за репрезентативност на синдикатите и здруженијата на работодавачи.
- Донесување посебен Закон за Економско-социјалниот совет, со кој телото ќе добие сопствен правен субјективитет и буџет.
- Воведување законска обврска за консултации со ЕСС и ЛЕСС пред усвојување на трудови и социјални политики.

2. Институционално зајакнување

- Осамостојување на ЕСС од Министерството за труд и социјална политика и формирање на Секретаријат со сопствени простории и ресурси.
- Проширување на составот на ЕСС со претставници на граѓанското општество, невладини организации и универзитетски експерти.
- Развивање на механизми за транспарентност: редовни извештаи, јавни консултации и објавување на договорите од социјалниот дијалог.

3. Финансиски и кадровски капацитети

- Обезбедување стабилен буџет за ЕСС и ЛЕСС за истражувања и аналитички активности.
- Вработување стручни, административно-технички профили кои ќе работат исклучиво за потребите на ЕСС.
- Поттикнување на соработката меѓу општините за размена на добри практики на ЛЕСС.

4. Развој на бипартитен дијалог и колективно договарање

- Воведување стимули за колективно договарање (обуки за преговарање, поддршка преку бипартитни фондови).
- Фокусирање на секторите со висок економски потенцијал (ИТ-индустрија, туризам, градежништво).
- Вклучување на меѓународни експерти и спроведување секторски пилот-проекти.

5. Транспарентност и јавна видливост

- Креирање официјална веб-страна на ЕСС со редовни информации за неговата работа.
- Организирање тркалезни маси, дебати и јавни расправи за прашања поврзани со трудовата и социјалната политика.
- Поголема медиумска промоција на активностите на ЕСС и ЛЕСС.

Спроведувањето на овие препораки ќе овозможи трансформација на социјалниот дијалог во нашата држава во вистински инструмент за стабилни индустриски односи и одржлив социо-економски развој. На тој начин, социјалниот дијалог може да ја зајакне социјалната кохезија и да придонесе за забрзана интеграција на земјата во европското семејство.

Заклучок

Социјалниот дијалог во Северна Македонија е формално воспоставен преку Економско-социјалниот совет (ЕСС) и Локалните економско-социјални совети (ЛЕСС), но неговата практична примена е ограничена поради политичка поларизација, институционални слабости, недоволна финансиска поддршка и високата застапеност на неформалната економија. Овие фактори ја намалуваат неговата улога како механизам за регулирање на индустриските односи и заштита на работничките права.

Иако правната рамка овозможува развој на трипартитен и бипартитен дијалог, во практиката тој често се сведува на формалност или, како што е укажано во трудот, на „социјален монолог“. Со тоа се ограничува ефективното учество на синдикатите и работодавачите во креирањето на трудовата и социјалната политика.

Оригиналниот придонес на овој труд е во тоа што првпат систематски ја споредува институционалната поставеност на социјалниот дијалог во Северна Македонија со европските стандарди и практики, при што се нудат конкретни препораки за правни, институционални и организациски реформи. Особено значајна е препораката за зајакнување на автономијата и капацитетите на ЕСС и ЛЕСС, воведување законска обврска за консултации, како и поттикнување на бипартитното колективно договарање.

Доколку овие реформи се спроведат, социјалниот дијалог може да се трансформира во вистински инструмент за стабилизирање на индустриските односи, зголемување на социјалната кохезија и забрзување на европската интеграција на земјата. Со тоа, тој ќе придонесе кон постигнување одржлив социо-економски развој заснован на активна и рамноправна соработка меѓу сите социјални партнери.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Araújo, S., & Meneses, M. P. (2018). *The effectiveness of social dialogue as an instrument to promote labour and social justice.* ETHOS consortium, Horizon 2020 Framework Programme of the European Union.
2. Bisson, L. (2022). *European Social Dialogue: History, Characteristics, and Perspectives.* Herald of the Russian Academy of Sciences, 92(Suppl. 7), S660–S666.
3. Casale, G. (1997). *Трипартизмот и социјалниот дијалог.* Будимпешта: МОТ.
4. Gjoseva, M. (2019). *Извештај за структурата, функционирањето и ефективноста на локалните економско-социјални совети во Република Северна Македонија.* Европска Унија и МОТ.
5. Guardiančič, I., & Molina, O. (2019). *Кон ефективен и функционален социјален дијалог во Северна Македонија.*МОТ (ILO).
6. Im, J., Larsen, T., & Pircher, B. (2024). *European social dialogues: Shaping EU social policy through parental leave rights.* ILR Review, 77(5), 685–716.
7. International Labour Organization (ILO). (2015). *Национален трипартитен социјален дијалог: Водич на МОТ за подобро управување.* Budapest: International Labour Organization; ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe.
8. International Labour Organization (ILO). (2020). *Social Dialogue and the Future of Work. The Global Deal Thematic Brief.* Geneva: International Labour Office.
9. Krstanovski, E. (2010). *Fundamental Conventions of the International Labour Organization.* Budapest: ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe.
10. Majhoshev, A. (2008). *Функционирање на Економско-социјалниот совет на Република Македонија во периодот 1997–2007 година.* Скопје: МЦМС.
11. Majhoshev, A. (2022). *Индустриски односи – Регулатива, теорија и практика.* Штип: Универзитет „Гоце Делчев“.
12. Oumarou, M. (2013). *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance.* Geneva: International Labour Office, Social Dialogue and Tripartism Unit.
13. Purwanto, A. (2025). *The Role of Government in Increasing Work Pro-*

ductivity in Business Organizations. International Journal of Social, Policy and Law (IJOSPL), 6(3), 7–11.

14. Trpeski, P., Trenovski, B., Kozheski, K., & Cvetanoska Mitev, M. (2023). *What Determines Informal Economy And Informal Employment – The Case Of North Macedonia.* In *Shaping Post-COVID World – Challenges for Economic Theory and Policy* (pp. 209–237).

Правни извори и судска практика:

1. Council Decision (2003). *Establishing the Tripartite Social Summit for Growth and Employment.* OJ L 70/13.
2. Council of Europe. (1999). *European Social Charter (Revised).* Strasbourg: Council of Europe.
3. Council of the European Union. (2001). *Declaration on the enlargement of the European Union,* annexed to the Treaty of Nice. *Official Journal of the European Communities,* OJ C 80/01.
4. Council of the European Union. (2001). *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. Official Journal of the European Communities,* OJ C 80/01.
5. Declaration of Copenhagen. (1995). *Предговор; Програма за акција за социјален развој.* Копенхаген: Обединети Нации.
6. European Economic and Social Committee. (n.d.). *Statute of the European Economic and Social Committee.* Brussels: EESC.
7. European Parliament. (2017). *Resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights. Official Journal of the European Union.*
8. Official Journal of the European Union, L 122/28, 2009.
9. Official Journal of the European Union, L 254/64, 1994.
10. Official Journal of the European Union, L 80/29, 2002.
11. Устав на Република Северна Македонија, „Службен весник на РМ“ бр. 52/1991.
12. Закон за локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“ бр. 5/2002.
13. Закон за минималната плата, „Службен весник на РСМ“ бр. 11/2012.
14. Закон за работните односи, „Службен весник на РМ“ бр. 62/2005 со измени и дополнувања.

15. Спогодба за основање на Економско-социјалниот совет, „Службен весник на РМ“ бр. 113/2010.

Останати прописи и случаи:

1. Ministry of Labour and Social Policy. (2021). *Национална стратегија за вработување 2021–2027.* Достапно на: https://www.mtsp.gov.mk/ [посетено на: 9 септември 2025].
2. United Nations. (2015). *Employment, Decent Work for All and Social Protection.* Достапно на: https://sdgs.un.org/topics/employment-decent-work-all-and-social-protection [посетено на: 9 септември 2025].
3. United Nations. (2022). *United Nations Global Compact 2022 Annual Report.* Достапно на: https://unglobalcompact.org/ [посетено на: 9 септември 2025].

Biljana Todorova, PhD*,*
Full Professor at the University "Goce Delchev" in Shtip, Faculty of Law
Andon Majhoshev, PhD**,
Full Professor at the University "Goce Delchev" in Shtip, Faculty of Law
Lazar Jovevski, PhD,***
Full Professor at the University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje, Faculty of Law "Iustinianus Primus"

SOCIAL DIALOGUE AS AN INSTRUMENT FOR SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract

In the modern legal framework, social dialogue has emerged as a vital instrument for balancing interests in industrial relations and promoting the protection of workers' rights. This paper explores the legal foundations, institutional architecture, and practical implementation of social dialogue in the Republic of North Macedonia. Drawing upon international legal sources—including core International Labour Organization (ILO) conventions, the European Social Charter (Revised), and relevant EU directives—the study critically assesses the alignment of national mechanisms with European and international standards. The analysis highlights persistent challenges that hinder effective social dialogue, such as political polarization, fragmented trade union structures, the prevalence of informal employment, and low engagement of social partners in decision-making processes. Particular attention is devoted to the role of Local Economic and Social Councils (LESCs) as potential drivers of tripartite dialogue at the municipal level. Through comparative insights from selected EU member states, the paper offers concrete recommendations for strengthening institutional capacities, ensuring transparency, and fostering a culture of meaningful participation. The findings suggest that enhancing the legal and operational environment for social dialogue can contribute significantly to improving social cohesion, labour market governance, and sustainable socio-economic development in North Macedonia.

Keywords: *industrial relations, tripartism, workers' rights, local economic and social councils, international labour standards*

* E-mail: biljana.todorova@ugd.edu.mk
** E-mail: andon.majhosev@ugd.edu.mk
*** E-mail: l.jovevski@pf.ukim.edu.mk

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 11

Albena Velikova – Stoyanova, ML*
Assistant professor at Sofia University St Kliment Ochridski (Bulgaria)

УДК: 658.1:005.584.1
349.2-057.16:005.584.1
1.02 Прегледна научна статија

SOCIAL AUDITS AND CERTIFICATIONS AS A TOOL FOR LABOUR LAW ENFORCEMENT

Abstract

In the last years, there has been a growing call for laws regulating how companies respect human rights in their own operations and their global supply chains. Corporations began relying on private inspections to supplement government inspections in many parts of the world, since weak legislative protections and regulatory frameworks created a gap. EU has introduced comprehensive ESG regulations that have far-reaching implications for businesses operating within its jurisdiction (Directive 2022/2464 and Directive 2023/2775). We analyse whether social audit and certification can be regarded as a tool of human rights due diligence, as they are private inspections. The social audit and certification process is fraught with conflicts of interest, gaps and other problems that still lead us to consider it an inadequate tool for ensuring compliance with human rights standards. The assessment is based on the nature of the risks to labour rights and the quality of the information in the report.

Keywords*: social audit, certification schemes, labour law standards, workers' rights*

* E-mail: alvels@abv.bg

Introduction

Labour laws have been evolving since the beginning to meet the demands of changing times, with a special focus on human rights issues. Regardless of the legal tradition followed in each country, the present legal legislative system is primarily confronted with issues such as providing a better protection mechanism for workers to safeguard their basic rights, which include their labour rights and to increase the amount of flexibility available in the relationship between the employer and the employee, resulting in increased productivity and economic growth.

Globalization has resulted in a slew of challenges, including production delocalization and ongoing competition between high-wage and low-wage countries, deregulation and shortcomings in the normative and administrative capacities of state institutions/state bodies. In recent decades, the purpose of corporate existence has not been limited to making profits or achieving growth. It extends beyond to embrace a larger society[1]. The social purpose of a corporation is thus to create value as assessed from a perimeter of environmental, social and governance measures, such as addressing environmental challenges due to climate change and carbon emissions, air and water pollution, data protection and privacy, customer satisfaction etc. Failing to do so does severely affect their financial results, brand image and market position. Companies, industry associations, NGOs and multi-stakeholder initiatives have developed a wide range of auditing and certification systems, often accompanied by codes of conduct, to complement the work of governments.

Social audits to check working conditions in production facilities became popular in the 1990s after a number of high profile companies were scrutinized

1 Corporate approaches that follow the triple bottom line model posit economic, environmental, and social spheres as the three core elements to consider when formulating strategies to achieve Sustainable Development Goals (SDGs). 17 SDGs (and targets) are set in the 2030 Agenda for Sustainable Development adopted by the UN General Assembly in September 2015, see on https://sdgs.un.org/goals. The most closely **related to labour rights** are: SDG 8: Decent Work and Economic Growth – promotes employment, safe conditions, protection of labour rights, end forced and child labour; SDG 5: Gender Equality – equal opportunities and pay; SDGs 1 and 10: End poverty and Reduce inequalities – through fair labour income and social protection; SDG 4: Quality education – key to eliminating child labour and developing skills, and SDGs 12 and 13: Responsible Production and Climate Action – safe conditions and "green jobs". The **ILO** is the lead agency for **monitoring SDG 8**. See the report "Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity" (2019). ILO analyzes progress, challenges, and policy interventions related to SDG 8. The report aims to improve understanding of SDG 8 by tracking its 12 targets, comparing performance across countries, mapping its interlinkages with other SDGs, and describing policy actions needed to achieve the goal by 2030. Key findings highlight that progress towards SDG 8 was stagnating, with significant variations in performance across countries and a need for urgent, transformative change across its economic, social, and environmental dimensions. In 2023, the ILO published Policy Brief "Sustainable Development, Decent Work and Social Justice: An update on progress towards SDG 8", as well as a companion report "Transformative change and SDG 8: The critical role of collective capabilities and societal learning".

for substandard working conditions in their supply chains[2]. The social and labour audit business is expanding rapidly as buyers require their suppliers to pass audits that check on supplier compliance with labour and environmental laws. Some buyers require their suppliers to comply with more than minimum labour or environmental standards.

With the adoption of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, businesses of all ownership structures, sizes and sectors now have a duty to respect human rights, including workers' rights[3]. The foundational principle states: "*Business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved*."[4] A growing number of jurisdictions are mandating that businesses undertake human rights due diligence to identify and mitigate risks of violating workers' rights in their own operations and in their global supply chains. In the last years, there has been a growing call for laws regulating how companies respect human rights in their own operations and their global supply chains. As these countries consider how best to regulate companies, they should closely scrutinize the way social audits and certifications have worked. Companies may seek to use social audits and certifications as part of their efforts to demonstrate compliance with such laws, but the social audit and certification process is riddled with problems that render it an insufficiently adequate tool to ensure respect for human rights and ILO standards.

Our effort is to discuss the benefits, challenges and limitations of private action to promote labour standards in global supply chains, without focusing on international labour standards. We analyse whether social audit and certification can be regarded as a tool of human rights due diligence as they are private inspections. The process is fraught with conflicts of interest, gaps and other problems that lead to consider it an inadequate tool for ensuring compliance with human rights standards. The assessment is based on the nature of the risks to labour rights and the quality of the information in the report.

2 For example, in 1991, an American labour organizer and writer Jeff Ballinger published a report alleging that Nike used child labour in Cambodia and Pakistan, low wages in Indonesia, overtime, and poor working conditions in China and Vietnam – which combined to tarnish Nike's image. Nike formulated its internal code of conduct, known as SHAPE (Safety, Health, Attitude, People, Environment) and in 1992, began hiring external firms to conduct social audits of its suppliers. These audits include both announced and unannounced visits to assess compliance with the company's internal standards.

3 The Human Rights Council endorsed the Guiding Principles in its resolution 17/4 of 16 June 2011. The framework is based on three pillars – the State duty to protect against human rights abuses by third parties, including business, through appropriate policies, regulation, and adjudication; the corporate responsibility to respect human rights, and access to remedy principles focus on ensuring that where people are harmed by business activities, there is both adequate accountability and effective redress, judicial and non-judicial.

4 See Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework" (text and commentaries), 2011, United Nations

1. Social audits as a concept in the business world

In principle, companies are primarily driven by profit, as it ensures their sustainability and growth. A business is largely influenced by economic, technological, environmental, political, legal and ethical factors, which in turn are components of society and are determined by it. Following an increasing trend for traders to source their products from different countries, the working conditions of workers in global supply chains is being described as poor (low wages, long working hours, dangerous workplace environment were the norm). This creates conditions for public pressure for every business to ensure that their suppliers are not involved in human rights abuses.

Social audits originated[5] and are used as an evaluation tool that verifies the effectiveness claims of established norms in national legislation and internationally recognized labour standards and globally recognized standards such as WRAP, BSCI, SA8000, and Sedex. Companies request their suppliers to implement the ILO Core Labour Standards[6] and relevant local standards, and social audits are usually conducted to monitor implementation.

Social audits **can act as a complementary tool**, providing data and identifying areas where national legal systems may need to focus their enforcement efforts. In theory, social audits or certifications are supposed to supplement inspections by governments in countries where the goods are being manufactured. They can be considered appropriately flexible responses to the low capacity of developing countries to enforce labour laws and regulations in full. Sometimes they can expose weaknesses or gaps in national legal frameworks or reveal labour abuses that the competent control authorities are failing to address. By performing regular audits, companies can proactively identify deficiencies, address them, and ensure that their supply chain fully aligns with their values and meets global expectations for ethical conduct.

5 An interesting study on the original concept was conducted by Carroll, Archie B. and Beiler, George W. (1975) Landmarks in the Evolution of the Social Audit, Academy of Management Journal, vol. 18 (3), 589-599. They track publications on the subject since 1940. Noteworthy is the study of social audits in France presented by Iky, Nassima and Loulid, Adil (2024) Reimagining social auditing: crafting a new conceptual framework for accountability and transparency, RMd-Economics, Management & Social Sciences, vol.2 (1), 103-123.
Many European researchers and practitioners, however, point to the first social audit carried out in Sweden (1985–88) by John Fry and Ulla Ressner, researchers at the Centre for Swedish Working Life and published in 1988. The study is based on interviews and questionnaires with over 1,000 employees at all levels of the National Labour Market Board (Arbetsmarknadsverket). Its focus is to assess the correspondence between the work experiences of employees and management and the legislated and collectively agreed upon objectives for service, work environmental and managerial policies in its established definition of effectivity in the workplace.

6 Also known as the fundamental Conventions: the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87); the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98); the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29); the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105); the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138); the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182); the Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100); and the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), and Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187)

Social audits are **systematic evaluations** of an organization's policies, practices, and impacts related to social dimensions. Audit is a systematic, documented process for obtaining records, statements of fact or other relevant information and assessing them objectively to determine the extent to which specified requirements are fulfilled. Audits are not one-off events but rather parts of a continuous improvement cycle. The findings from them provide actionable data that facilities can use to identify root causes of non-compliance and implement effective corrective actions. This interactive process ensures ongoing enhancement of social, ethical, and environmental practices, leading to sustained improvements over time.

Audit **refers to a formal evaluation** of a company's procedures and endeavours concerning corporate social responsibility and societal impact. These audits involve a comprehensive review of various factors, including workforce treatment, community relations, supply chain management, and adherence to human rights standards. By conducting a social audit, organizations can gain valuable insights into their current practices, enabling them to understand the effectiveness of their social policies.

Social audits **are inspections** in the sense of checking and monitoring without formal legal authority, that evaluate a workplace's compliance with laws, codes of conduct, and/or other standards on human rights and environmental rights. They usually include interviews with workers, document verification, and process monitoring. The findings should be used to implement corrective and preventive actions if problems are found.

Since businesses usually use suppliers from different countries, social audits are used to assess labour conditions in those suppliers. In the manufacturing context, social audits are **private** inspections. These include hiring third-party firms that offer social auditing services. Typically, social audits involve physical inspections to measure performance against a particular social and labour standard that the brand specifies. They are often conducted at supplier workplaces at the request of buyer companies, sometimes as a requirement for the buyer's continued business. Auditors can be internal auditors, external auditors, or independent auditors or monitors.

Institutionsor mechanisms, such as trade or professional organizations, should **accredit audit professionals**[7]. In order to conduct an audit as uniformly and as intersubjective verifiable as possible, the auditors will follow audit

7 International organizations and initiatives: SA8000 Accreditation Services / Social Accountability Accreditation Services accredits auditors to the SA8000 social accountability standard, Fair Labour Association – accredits auditors who audit member suppliers on labour standards, Ethical Trading Initiative (ETI) – certifies auditors who implement the ETI Base Code, and Responsible Business Alliance (formerly EICC) – accredits auditors for supply chains in the electronics industry. British Standards Institution (BSI) – certifies auditors for SA8000 and ISO standards in the UK. Private certification and training companies are Intertek, UL, SGS, Bureau Veritas, and TÜV.

guidelines (referred to as "audit protocols" or "auditor guidance", among other names). These guidelines explain how an audit should be conducted. In order to document a violation, various pieces of evidence must ideally lead to the same statement. Usually, the result of a social audit is presented in an audit report, which may vary depending on the form specified in the audit guideline.

Working conditions in global supply chains continue to be criticized. This criticism relates to the fact that there are differences in detail regard to questions which standards does the company define as part of its social responsibility. As social and labour audits spread at the behest of buyers who want certification that their suppliers are complying with labour laws, audit data provide a potentially rich source of data on enterprise-level labour conditions. However, until clear definitions of variables and transparency about the underlying data are available, statistical and administrative data remain the most reliable data for mapping working conditions.

Companies that meet certain standards for adequate working conditions, social responsibility and workers' rights, are issued **certificates**. These documents are used as a tool to demonstrate compliance with international and corporate standards in global supply chains. It is often part of contractual terms and frameworks for sustainable procurement. Suppliers can use social certification as a reputation tool to demonstrate that their products are ethically produced. This can improve their image with end users and partners. Buying companies often use the certification to reduce the number of external audits, as it serves as proof that the supplier has been audited by an accredited organization. The certification does not replace official inspections, but can serve as an additional tool for risk assessment. Certificates are usually issued **for a certain period** after which they must be renewed through a new audit or assessment to ensure that the enterprise continues to comply with the standards. According to international standards SA8000 and ISO 45001, a certificate is issued with a validity of 3 years. Certificates ETI Base Code Compliance, RBA Certification, and FLA Compliance Certificate - from 1 to 3 years. Almost all certificates require regular checks and recertification to remain valid - suppliers are subject to annual surveillance audits.

2. Items evaluated by social audits

Social audits look at many different factors within an organization to measure, report, and ultimately improve an organization's social performance. They are a powerful tool for social accountability, with the scrutiny of the actions of officials and management sometimes leading to the discovery of administrative and financial irregularities and corruption. Some of the items that social audits examine (common areas of focus) are: diversity in the workplace; work environment including safety, free of harassment, and equal opportunity; salaries

and wages of the workforce, accounting and financial transparency, transparency within the organization, charitable contributions and community initiatives. The foundational component evaluates aspects such as the absence of child labour and forced labour, non-discrimination policies, freedom of association (the right to form and join unions), fair disciplinary practices, and protection against harassment and abuse. Auditors meticulously verify age documentation, conduct confidential worker interviews, and review recruitment processes. The object of the inspection is whether the enterprise ensures that workers receive at least the minimum wage, that they are properly compensated for overtime, and that working hours strictly comply with local laws and international standards (e.g. maximum number of hours per week, adequate days off). A strong, well-documented management system is crucial for sustained compliance and continuous improvement. A strong, well-documented management system is crucial for sustained compliance and continuous improvement. The audit process assesses the company's established policies and procedures for social compliance, including its explicit commitment to ethical behaviour, internal monitoring mechanisms, and effective complaint handling processes.

It should be noted that there are no specific standards or rules to follow, and organizations typically obtain a lot of flexibility when it comes to implementing social audits. For example, there is no requirement that social audits need to be to the public or stakeholders, so it may only be used internally by management to further improve the organization's social efforts. It is also important to understand that a social audit does not exclude an examination of accounting and financial documents, as they are as valuable in the social audit process as some of the other items mentioned above. Audit management in a company is nearly always similar: As a rule, each audit includes phases of preparing and conducting audit activities and of audit follow-up. The audit always aims at reviewing the degree of compliance with the relevant code of conduct and legislation.

A code of conduct defines the criteria to be met by a company. It is the basis for each audit. Best practice approaches go beyond the ILO Core Labour Standards and include issues such as wages, occupational safety and health, corruption etc. A code is important because it defines two issues: 1) *Which issues are covered and how comprehensive is the code of conduct?* Some standards cover social, ecological and other issues while other standards are limited to a range of issues only and 2) *Which details does the code of conduct require on individual interrelated issues?* Many codes of conduct differ from each other in two aspects: While some social standards require that minimum wages be paid, other standards require that living wages be paid. In addition, the maximum permissible working hours are defined in different ways in EU - member countries and US standards (max. 48 or max. 60 hours per week permissible).

The greatest variety of codes of conduct, and thus also of types of inspection, is found among **company-based codes of conduct**, where companies themselves define the code of conduct (and thus the type of inspection). Most company-based codes of conduct are similar, but differ in detail. There is no detailed overview showing which companies adopt their own codes of conduct. However, it can be assumed that most large companies (including, but not limited to, Apple, HP, Amazon, IBM), adopt their own codes of conduct. **Standards initiatives**, in which companies can participate, have been set up. A standards initiative usually defines **a joint code of conduct**, the audit guidelines and additional instruments for implementing the code of conduct. Companies can select from various common standards initiatives. Each standards initiative works with its own audit system. Standards initiatives aim at achieving standardisation to simplify the procedures for all the companies in the supply chain. Frequently, the use of a joint standard will generate synergy effects. Companies can become members of a standards initiative. Membership involves the obligation to act in accordance with, and implement, the rules of the initiative. In most cases, members must see to it within a specified period of time that their suppliers will implement the code of conduct. This does not mean, that all the member company's suppliers will have implemented the code of conduct automatically. Having all the suppliers implement the code of conduct is normally a long-term process for a company. Some codes of conduct have their origin in so-called **factory certificates**, which attest that a specific factory complies with specified standards. Factory certificates are awarded for ecological and social criteria. As a rule, they also have corresponding audit guidelines. The most common factory certificate for social criteria is SA 8000. One advantage of factory certificates is that they make transparent whether a factory is in line with the certificate or not (in the case of audits, the result of the audit is not externally accessible). Another type of certification is the **product certificate**. In this case, the inspection certifies that a specific product complies with the standard defined in the code of conduct. Product certificates are more frequently awarded for ecological than social criteria. Exceptions are the Fairtrade International and TCO certificates, both of which focus on social criteria. Most audit companies, as for example SGS, Control Union, BV, ELEVATE, also developed their **own codes of conduct** under which they can audit businesses and/or factories. In addition, there are SMETA audits, which are part of the SEDEX platform. These audits monitor the Base Code of the Ethical Trading Initiative (ETI) and additional SMETA elements.

As a rule, the **buyer decides when to conduct** audit activities, for example before awarding a contract to a new supplier. However, standards systems also define when an audit is carried out. If an audit has already been completed, the audit guidelines define when the next audit (re-audit or next audit interval) is required. Re-audits are conducted within shorter periods to check whether the

Corrective Action Plan, prepared after the audit and derived from the audit report, has been implemented. The frequency of an inspection depends primarily on the risk-taking attitude of the organisation commissioning the audit. The general rule on audits is that the less frequent an audit is conducted, the higher the risk that the code of conduct will be violated in the meantime.

Social audits **differ in their scope**, i.e. which of a company's divisions and operations an audit covers and which standards are to be checked. For suppliers, the entire code of conduct will be audited, including the code of conduct of their "subcontractors". Audits can also focus on specific issues. Suppliers' suppliers are often not included in the audit.

3. Social Audits and Human Rights Due Diligence

Social audits **can be a useful** but limited tool within the Human Rights Due Diligence (HRDD) process, as outlined in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs). They are best viewed as a starting point and a tool for engagement and remediation, rather than a one-off compliance test, can reinforce HRDD by providing evidence and pointing to specific risks and actions, but cannot replace it. Social audits help identify risks by uncovering violations such as child labour, forced labour, hazardous working conditions or excessive working hours – this is particularly important in the risk identification and assessment phase. Audits also allow for the verification of policies and standards by establishing whether suppliers or units comply with codes of conduct, labour laws and international standards, which supports the integration of measures and the taking of action. Another important contribution is the collection of evidence, as audit protocols and data can be used in accountability and public reporting – part of the monitoring and communication phase. Audit results can be the basis for initiating corrective plans, with violations identified leading to corrective plans and training that support prevention, mitigation and remediation. They also promote stakeholder engagement, as interviews with workers and other affected individuals allow their voices to be heard and create meaningful dialogue – a key principle of HRDD.

Social audits **cannot guarantee** comprehensive and ongoing compliance with human rights because they only reflect a snapshot of the specific day of the audit. They cannot replace the ongoing process of analysis and engagement required by HRDD, which involves ongoing monitoring, stakeholder consultation and long-term improvements rather than a one-off inspection. Audits are typically announced in advance, providing the audited business with time to conceal human rights abuses. Hence, auditors are only able to capture certain human rights risks that are covered by the auditing standard they are adhering to. Many risks – such as forced labour, discrimination or harassment – are often hidden and do not

become apparent during brief visits. They cannot uncover systemic or deep-rooted problems, such as lack of freedom of association, fear of reprisals or cultural barriers, as workers may be afraid to share information or be pre-trained by their employer. Audit methods may be problematic from a human rights point of view, for example, when auditors interview workers in front of their supervisors, in groups or only inside the facility or workplace. As such, it is questionable whether social audits achieve human rights outcomes.

Social auditing cannot replace a company's responsibility to take action and correct the damage. It may point out violations, but it alone will not lead to real remediation if there are no committed policies, corrective plans, transparency and long-term follow-up mechanisms. Given the above, we believe that social auditing is a tool for detecting problems, not a solution – it should be part of a broader, ongoing due diligence strategy that combines risk analysis, stakeholder engagement and sustainable improvement measures.

4. Main shortcomings

Research shows several key shortcomings in the implementation of social auditing practices. Social auditors are making it too easy for workplaces to receive positive evaluations, particularly by announcing audit visits in advance, thereby giving factory managers time to prepare for audits[8] and convey a false impression of working conditions. Quality social auditing includes unannounced visits, interviews of workers outside of the workplace and involves skilled local experts and civil society organizations. Sourcing companies must adopt a more comprehensive "toolbox" approach if they want to make a credible effort to face up to their responsibilities to workers in their supply chains.

Workers are the intended beneficiaries of audits therefore it their input is not sought out and included in auditing and associated processes (remediation) such efforts will not contribute to sustainable improvements to their labour conditions. Training and education is a precursor for creating an atmosphere where workers are informed of their rights and can effectively use channels intended for conveying concerns. This alone however is not enough and should be combined with other tools in a broader and longer-term program to address and remediate violations of workers rights, including partnership with local organizations; grievance and complaints mechanisms; education and training; a pro-active approach to freedom of association; address existing business or purchasing practices; effective remediation and increased transparency.

8 Factory managers are deceiving social auditors in many ways, most notably by coaching workers to convey false or incomplete information in front of auditors and by falsifying records. Workers are badly informed about their rights, often too scared for their own jobs to speak up about problems during audits, and generally do not have the possibility to file a complaint.

Audits are usually too short, too superficial and too sloppy to identify certain types of code violations[9]. All too often, the approach is tick-box and linear, failing to see the big picture which might together constitute forced labour[10]. Accountability mechanisms are also often weak or non-existent. Even when violations are identified, there may be no effective means of ensuring that corrective actions are taken. Factories may simply make cosmetic changes to pass the next audit, without addressing the underlying systemic issues.

One of the most significant limitations of social audits is the lack of transparency and accountability. Audit reports are kept confidential, making it difficult for stakeholders to assess the credibility of the findings or track progress over time. This lack of transparency can undermine trust in the audit process and limit the ability of workers, communities, and consumers to hold companies accountable for their actions.

However, despite their longstanding and well-documented failure, the role of social audits, certifications and related initiatives has come under renewed debate in the context of increasing momentum towards mandatory due diligence requirements, particularly in Europe.

Social audit is a practical tool for checking whether Corporate Social Responsibili (CSR) policies. The process of conducting social audits frequently entails the active involvement of various stakeholders. The extensive involvement of stakeholders is crucial for conducting genuine and practical social audits, guaranteeing that companies not only demonstrate their dedication to sustainable development but also actively pursue it with the informed endorsement and participation of their broader community.

5. Social auditing and sustainability auditing in the EU

At the Lisbon meeting in 2020, the European Council addressed business directly with a "special appeal to a sense of corporate social responsibility with a view to best practices in lifelong learning, work organization, equal opportunities, social inclusion and sustainable development". The strategic objective adopted in Lisbon was to develop the European economy into "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and better social inclusion and environmental responsibility" (The Lisbon Strategy 2000–2010). In response, the Eu-

9 Audits are often not followed up by effective corrective action. Workplace improvements are limited to health and safety issues and tend to be superficial.

10 The ineffectiveness of audits and certifications in reliably identifying human rights abuses has been documented in several well-known cases. Here we will point out two notable cases where production facilities were audited shortly before tragedies occurred: on 24 April 2013, the Rana Plaza building came crashing down, killing 1,134 people and leaving thousands more injured and in 2012 over 250 workers lost their lives when the Ali Enterprises factory in Pakistan burnt down.

ropean Commission published the Green Paper (2001). It outlined the European framework for corporate social responsibility, defined as: "*a concept that serves as a basis for companies to integrate social and environmental aspects voluntarily into their business strategies and in their relations with all stakeholders*". In 2011, the renewed EU Strategy for Corporate Social Responsibility 2011–2014 redefined the term by reframing European progress in the field of sustainable development over the past decade. Thus, from voluntary social and environmental initiatives, corporate social responsibility was modernized as "the responsibility of enterprises for their impact on society". The ongoing development of the understanding of corporate social responsibility is broadening the scope of the impact of environmental and socially responsible practices. In turn, the acceptance and affirmation of corporate social accountability as a key element of social engagement also presupposes some of the more important decisions and initiatives of the EU in the next few years. With Directive 2014/95/EU on the disclosure of non-financial information, the EU introduced requirements for member states, which were to transpose the provisions of the directive into their legislation (by 6 December 2016). In Bulgaria, the obligation and responsibility for disclosing non-financial information relating to the management of the activities of enterprises have been regulated by the amendments to the Accounting Act since the beginning of 2017. With the entry into force of Directive 2022/2464/EU, it can be argued that corporate social responsibility, including the inclusion of Environment, Social and Governance (ESG) criteria and factors in the management and reporting of enterprises is no longer a voluntary effort of business. It essentially represents a regulatory responsibility for disclosing and reporting detailed non-financial information about the activities and development strategies of enterprises.

Social auditing itself is not a distinct, legally binding process in the EU; rather, sustainability auditing (sustainability assurance) became legally binding for certain companies due to the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)[11] and Corporate Sustainability Reporting Directive[12] (CSRD).

11 The Directive (in effect since 25 July 2024) does not directly cover small- to medium-sized enterprises (SMEs). However, SMEs that are part of the value chain of a company in scope may be subject to this larger company's due diligence measures and required to comply with its code of conduct, and the Member States must transpose the Directive into national law by 26 July 2026. The CSDDD **applies to** large EU-based companies, non-EU companies with significant operations in the Union, and ultimate parent companies of groups meeting specific thresholds. It also covers companies involved in franchising or licensing agreements within the EU.

12 The Directive **applies to** all large companies and listed small and medium-sized enterprises, as well as non-EU companies with significant EU activities. A key characteristic of the CSRD is the double materiality principle - a fundamental principle in sustainability reporting requiring organizations to disclose both how ESG (environmental, social, and governance) issues impact their business and how their business activities affects the environment and society. This dual perspective ensures a comprehensive understanding of sustainability from two angles - impact materiality focuses on the effects of a company's operations on external ESG factors, such as carbon emissions, resource usage, and community impacts. **Reports must cover** a wide range of topics, including environmental impact, **social and employee matters, human rights, anti-corruption, and board diversity**.

These directives mandate that companies must have their sustainability information **audited** by a qualified auditor[13], initially with limited assurance, with the eventual goal of full, reasonable assurance.

The CSDDD and CSRD are connected by their common goal of embedding sustainability in corporate governance and transparency: CSDDD mandates actions, while CSRD ensures that those actions are reported, thereby reinforcing accountability and comprehensive sustainability integration across companies and states that specific European Sustainability Reporting Standards (ESRS) will be adopted through delegated acts (regulations) of the European Commission. Therefore, the Commission, and not the European Parliament and the Council, sets the technical standards (e.g. precise carbon indicators, social indicators, reporting formats), based on expert proposals from EFRAG[14].

The ESG standards of the EU[15] constitute a comprehensive framework for assessing the **environmental, social, and governance aspects** of corporate activity. Their purpose is to make business more sustainable, transparent, and accountable by linking financial decisions to their real impact on society and the environment. The foundation of this policy is laid out in the European Green Deal and a series of new directives and regulations, which gradually **transform ESG reporting** from a voluntary practice **into a mandatory standard** for European enterprises. The first pillar – Environmental – covers all dimensions of a company's impact on nature and the management of related risks. This includes reducing greenhouse gas emissions, implementing decarbonization plans, improving energy efficiency, using resources such as water and energy responsibly, managing waste, protecting biodiversity, and limiting pollution. A key instrument here is the EU Taxonomy Regulation[16], which defines which economic activities

13 Independent auditors or audit firms that are registered and recognised by national audit supervisory authorities carry out the audit. They must have both professional competence, knowledge and experience in the field of sustainability, including labour and social rights.

14 A private association established in 2001 with the encouragement of the European Commission to serve the public interest. Since 2022 provides Technical Advice to the EC in the form of developing draft European Sustainability Reporting Standards (ESRS), and related amendments for the EC and providing implementation support for ESRS. Its Member Organisations are European Stakeholders Organisations, National Organisations and Civil Society Organisations.

15 In July 2023, the European Commission adopted a Delegated Regulation (EU) endorsing the first ESRS package prepared by EFRAG (OJ L, 2023/2772). This act specifies what exactly the ESG reports of companies falling under the CSRD must contain and is directly applicable in all countries from 2024. The Delegated Regulation specifies exactly how companies must report ESG data – report structure, mandatory indicators, calculation methodology, and scope of information. It is directly applicable in all Member States, without the need for national transposition, unlike the Directive itself. Allows for faster updates to standards as scientific data or market conditions change (e.g. new climate targets).

16 The EU Taxonomy Regulation (Regulation 2020/852) establishes a common framework for the definition of environmentally sustainable economic activities by introducing six main environmental objectives. It is implemented through delegated acts containing the technical eligibility criteria and disclosure rules, as well as through implementing acts defining reporting formats and procedures. The taxonomy thus constitutes a comprehensive system of framework rules, specific criteria and transparency mechanisms.

can be considered „sustainable" and eligible for favorable financing. Companies subject to the CSRD are now required to disclose data on climate risks and their strategies for achieving the targets of the Paris Agreement[17]. The second **pillar – Social** – evaluates how a company treats the people it interacts with: employees, suppliers, customers, and local communities. The CSRD does not introduce direct "labor standards" like ILO conventions, but requires companies to report in detail on their policies, practices, and outcomes related to workers' rights. This includes working conditions, health and safety, equal opportunities, non-discrimination, and the protection of human rights. ESRS S1–S4 build a comprehensive social accountability framework in which businesses must not only demonstrate how they respect the labor rights of their employees, but also show responsibility to workers in the supply chain, affected communities, and end consumers. Particular emphasis is placed on supply chain oversight to ensure the absence of forced or child labour and to guarantee that suppliers adhere to ethical practices.[18] The CSDDD obliges large companies **to identify and prevent human rights violations** and environmental harm throughout all subsidiaries and suppliers. This directive explicitly references international ILO standards, including the prohibition of child and forced labour, respect for freedom of association and the right to collective bargaining, the principles of non-discrimination and equal opportunities, and the provision of safe and healthy working conditions[19]. Companies

17 It entered into force on 4 November 2016. The Agreement is a legally binding international treaty to which 194 States and the European Union have joined. Although the Agreement does not contain any direct obligations related to labour rights, several important references touch on the social dimension. The preamble states that, in addressing climate change, States should respect promote and consider their human rights obligations, including workers' rights. It also mentions the concept of a "just transition" – that is, a transition to a low-carbon economy that takes into account workers' rights and the need for decent work. The ILO explicitly links its Just Transition framework to the Paris Agreement - for example, „Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all"(2015). Since then, the ILO has published numerous reports and studies that draw on the Agreement and its labour/social aspects.

18 European Sustainability Reporting Standards (ESRS) S1 ("Own workforce") focuses on people who are directly employed by the company. This requires disclosure of information on working conditions – including employment, wages, working hours and social protection. Topics such as equal opportunities and non-discrimination, gender equality and the integration of people with disabilities are also covered. Collective bargaining, freedom of association, health and safety at work, and training and skills development are also important. ESRS S2 ("Workers in the value chain") focuses on workers of suppliers and subcontractors. Companies must identify labour rights risks along the value chain and report on measures against child labour, forced labour, unsafe working conditions and other violations. ESRS S3 ("Affected communities") addresses the impact of operations on local communities. This includes human rights, socio-economic development and any negative effects resulting from the company's operations. Here, labour rights are intertwined with broader social rights, as changes in employment or working conditions can affect entire groups of the population. ESRS S4 ("Consumers and end-users") focuses on the social responsibility of the enterprise towards the people who use its products or services. Although this standard is less closely related to classic labour rights, it addresses aspects such as product safety, data protection, accessibility and non-discrimination towards end-users.

19 The annexes to the directive list the main international standards that companies must respect. In terms of labour rights, this includes: ILO Conventions on prohibition of child labour (138 and 182), prohibition of forced labour (29 and 105), freedom of association and the right to collective bargaining (87 and 98), non-discrimination in employment (100 and 111), health and safety at work (ILO 155, 187, etc.) as well as international human rights

must have a formal due diligence policy that covers the labor rights, implement procedures to prevent, mitigate, and remedy violations, and provide a grievance mechanism accessible to workers and affected parties. In this way, CSDDD establishes a comprehensive approach to protecting labour rights, linking the right to decent work and safe conditions with corporate responsibility and risk management along the entire value chain.

In addition, the third pillar – Governance – concerns the quality of corporate management and ethical standards. It covers transparency in reporting, independent internal and external controls, anti-corruption and conflict-of-interest policies, the composition and diversity of management bodies, and the protection of shareholder rights. The CSRD requires firms to disclose information on their governance policies and risks, while the Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) obliges financial institutions to explain how their investments account for ESG factors. All these requirements are unified by the European Sustainability Reporting Standards (ESRS), which provide a common methodology for preparing ESG reports. Large and listed companies will publish detailed non-financial reports containing specific quantitative indicators such as gender equality, and control mechanisms. Investors, banks, and regulators use this data to assess real risks and the long-term resilience of businesses. In this way, the EU's ESG standards are not merely moral guidelines but a binding regulatory framework that connects environmental, social, and governance performance to access to financing, competitiveness, and the long-term sustainability of enterprises across the Union.

instruments: Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 6-8 on labour rights), and UN Convention on the Rights of the Child.

Conclusion

The social audits and certification industry is largely opaque. It fails to build trust with relevant stakeholders, especially workers, or to assist local unions and worker rights organizations in monitoring progress of corrective actions. Social audit reports of suppliers are not published. It leaves us guessing how a particular enterprise was certified.

Given the significant limitations and challenges around the use of social audits and certifications to detect labour abuses in supplier enterprises, we should not treat social audits and certifications of suppliers as sufficient proof of human rights and due diligence by retailers.

Even the most robust investigation of labour conditions at a supplier cannot force improvements. Auditing firms can only report findings and suggest corrective actions to the party that paid for the audit, whether it is a supplier or multistakeholder body. Remediation depends on how the supplier and brands sourcing from the factory act on the findings. A brand's commitment is to act on the findings by remediating or supporting remediation by suppliers allows for financial and other support to correct problems and lays out a series of warnings and consequences, up to and including severing the business relationship in a responsible manner with an emphasis on minimizing harms to workers where corrective actions are not taken in a timely manner. Policymakers should develop complaints-based and penalties-based regimes to hold auditing and certification programs, and firms offering social auditing and certification services, accountable and address the conflicts of interest and other described challenges. Regulators should not allow companies to immunize themselves from administrative penalties or civil liability by citing such social audits and certifications. Where companies incorporate social audits and certifications their efforts into human rights, regulatory and judicial scrutiny should extend to such social audits and certifications to determine whether the particular social audit or scheme generated credible information pertaining to the specific human rights risks.

Regulators should ensure that laws requiring companies to conduct labour rights do not equate compliance with such laws with conducting social audits or certifications, and do not treat social audits and certifications as sufficient proof of such due diligence. The successful introduction and implementation of ESG standards for corporate sustainability reporting is of key importance for the development of enterprises. The broader basis for the impact of regulations presupposes the acceleration of some positive trends in various activities and areas, such as: the implementation of more transparent business models and the establishment of an effective governance structure; better risk management; the implementation of sustainable investments and sustainable development of European enterprises.

Literature

1. Carroll, Archie B. and Beiler, George W. (1975) *Landmarks in the Evolution of the Social Audit*, Academy of Management Journal, Vol. 18, No. 3, 589–599, uploaded by Archie B Carroll on 22 June 2018 at https://www.researchgate.net/publication/, last viewed 15.09.2025
2. Fritz, Rachel. (2018) *From Sweatshops to Sustainability: The Case Study of Nike, Inc.*, https://doi.org/10.13140/RG.2.2.36352.17928, last viewed 15.09.2025
3. Green paper: *Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*, Brussels, 18 July 2001, COM/2001/366 final, available at: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/deve/20020122/com(2001)366_en.pdf , last viewed 15.09.2025
4. ILO. (2019) *Time to Act for SDG 8: Integrating Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity*, https://www.ilo.org/publications, last viewed 15.09.2025
5. ILO. (2023) *Policy Brief: Sustainable Development, Decent Work and Social Justice: An update on progress towards SDG 8*, https://www.ilo.org/publications, last viewed 15.09.2025
6. Iky, Nassima and Loulid, Adil (2024) *Reimagining social auditing: crafting a new conceptual framework for accountability and transparency*, RMd-Economics, Management & Social Sciences, vol.2 (1), 103–123, https://doi.org/10.23882/emss25118, last viewed 15.09.2025
7. The Lisbon Strategy 2000–2010. *An analysis and evaluation of the methods used and results achieved*, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN, last viewed 15.09.2025
8. United Nations. (2011) *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework* (text and commentaries), https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf , last viewed 15.09.2025

Legal sources

1. Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting,

OJ L 322, 16.12.2022 г. http://data. europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj , last viewed 15.09.2025

2. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859, http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj , last viewed 15.09.2025
3. Directive (EU) 2025/794 of the European Parliament and of the Council of 14 April 2025 amending Directives (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards the dates from which Member States are to apply certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements, http://data.europa.eu/eli/dir/2025/794/oj , last viewed 15.09.2025
4. Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2772 of 31 July 2023 supplementing Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council as regards sustainability reporting standards, OJ L, 2023/2772, 22.12.2023, http://data.europa.eu/eli/reg_del/2023/2772/oj , last viewed 15.09.2025

Асс. проф. Албена Великова-Стојанова,*
Асистент при Универзитетот во Софија „Св. Климент Охридски" во Бугарија

СОЦИЈАЛНИ РЕВИЗИИ И СЕРТИФИКАЦИИ КАКО АЛАТКА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ТРУДОВОТО ПРАВО

Апстракт

Во последните неколку години сè повеќе се зголемуваат барањата за донесување закони кои ќе ја регулираат заштитата на човековите права при работењето на компаниите и нивните глобални синџири на снабдување. Корпорациите сè почесто се потпираат на приватни инспекции како надополнување на државните во многу делови од светот, бидејќи слабите законски рамки создадоа празнина. ЕУ воведе сеопфатни ESG регулативи кои имаат далекусежни импликации за бизнисите што работат во рамки на нејзината правна надлежност (Директива 2022/2464 и Директива 2023/2775). Во овој труд анализираме дали социјалните ревизии и сертификации може да се сметаат како алатка за следење на човековите права, со оглед на тоа што истите претставуваат приватни инспекции. Процесот на сертификација и социјална ревизија е обременет со судири на интереси, празнини и други проблеми кои сè уште нè наведуваат истиот да го сметаме за несоодветна алатка во обезбедување усогласеност со стандардите за заштита на човековите права. Оценката се базира врз природата на ризиците кои им се закануваат на трудовите права и квалитетот на информациите во извештајот.

Клучни зборови: *социјални ревизии, социјални сертификации, трудово-правни стандарди, работнички права*

* E-mail: alvels@abv.bg

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 12

д-р Живко Митревски,*
Вонреден професор на Меѓународниот Славјански Универзитет во Свети Николе

УДК: 331.107:005.742
331.107:005.73
1.03 Кратка научна статија

РАБОТНИЧКАТА ПАРТИЦИПАЦИЈА: ПЕРСПЕКТИВИ, МОЖНОСТИ ИЛИ РЕАЛНА ПОТРЕБА

Апстракт

Модерните индустриски односи посебно индустриската демократија денес е незамислива без работничката партиципација. Истото се должи на сериозните промени во структурата на пазарот на трудот, во самите индустриски односи, а посебно на глобализацијата на капиталот, флексибилноста на работните места, неолибералните политики и миграциските процеси. Работничката партиципација изникната во вековната борба на работниците историски се насочувала кон неколку подрачја и кон можноста и тие да учествуваат во управувањето и одлучувањето, во распределба на добивката или партиципација во рамките на сопственоста. Истата во зависност од природата на општествено-економските и политичките околности, степенот на организираност на синдикалните движења како и степенот на развој на социјалниот дијалог се јавува во засебни форми со различен институционален пристап во посебни држави. Трудот има за цел да се фокусира на повеќе аспекти на работничката партиципација со особен фокус на примената во Р.С. Македонија.

Клучни зборови: *институционални форми, синдикати, работничка партиципација, соодлучување*

* E-mail: zivkomitrevski@gmail.com

Вовед

Едно од прашањата со кое се соочуваат земјите во транзиција е прашањето околу работничката партиципација. За жал, земјите во транзиција вклучително и Република Северна Македонија не посветиле соодветно внимание, ниту во рамките на новиот општествено економски и политички систем, најверојатно како резултат и под влијанието на низа неолиберални геостратешки политики, во желбите што побрзо да се приклучат кон новата економска и политичка реалност наметната од неолибералниот капитализам.

Ова прашање не е прашање само од аспект на примена на индустриската демократија и вредностите на пазарот на трудот, туку тоа е и доволна провокација и во контекст на социолошко-политичките димензии и потреби за утврдување на потребата, обемот и видот на работничката партиципација. Учеството на работниците во процесот на управувањето и соодлучувањето и информирањето и консултирањето влијае врз стопанските, општествените и политички движења истовремено е и предизвик од аспект на поттикнување на продуктивноста на трудот што е една од карактеристиките на современите економски и политички системи. Се разбира истото е детерминирано во зависност од различните општествено-економски и политички услови во секоја земја каде што различни се и степенот, видот и обемот на работничката партиципација. Останува фактот дека овој партиципативен облик на индустриската демократија некаде познат и како економска демократија скоро насекаде е присутен во високо развиените земји со историска традиција на негување на индустриската демократија.

Без оглед на тоа дали работничката партиципација ја анализираме во поширока или потесна смисла како работничка контрола, соодлучување, партиципативен менаџмент или од аспект на органите преку кои се реализира како работнички комитети, одбори, работнички совети или совет на вработени истата е суштествен елемент на индустриската демократија.

Почнувајќи од првиот декрет на Париската комуна од 1871 година каде ги бележиме првите форми, Вајмарскиот Устав, низа земји во Европа до и по Втората светска војна како и во поранешниот социјалистички блок доминира идејата за соодлучување посебно во Скандинавскиот модел и моделот во Германија. Во рамките на спроведување на различните модели, тенденција на работничкото и синдикалното движење е да се наметне улогата на синдикатите врз начинот на конституирање на органите и телата преку кој ќе се реализира концептот на работничката партиципација. Постоењето на повеќе канали преку кои се одвива работничката партиципација, дали тоа е работничкиот совет (Австрија, Германија, Луксембург и Холандија) или втората група (во која спаѓаат Белгија, Франција, Италија и други)

со застапеност на две претставнички структури на вработените, третиот канал со повлијателната улога на работничкиот совет (Хрватска, Данска, Португалија и Словенија) каде претставувањето се врши преку два канали но со повлијателна улога на синдикатот и четврт канал (во кој спаѓаат Кипар, Малта, Шведска, Турција) кој се заснова на претставување преку еден канал каде синдикатот е единствена претставничка структура на вработените кај работодавачот[1], несомнено ја покажува историската традиција за потребата од различните форми на индустриска демократија.

Европското законодавство уште во самите почетоци ја увидува потребата за хармонизација околу ова прашање па оттаму уште со упатството за хармонизација на трговското право на ЕЕЗ од 1972 година ја промовира партиципацијата за истото да добива и најсоодветна потврда со Директивата за воспоставување на европски работнички совети односно комитети на ЕУ од 22 септември 1994 година. Меѓународните стандарди на трудот ја промовираат исто така оваа форма на индустриска и економска демократија со низа препораки и резолуции почнувајќи од онаа од 1966 година од 20 јуни на 50-тото заседание на МОТ "резолуција на работничкото учество во одлучувањето на претпријатијата". Секако, покрај низа директиви од страна на ЕУ поврзани со: информирањето и конуслтирањето, безбедноста и здравје при работа, колективното отпуштање и сл. од исклучително значење е и директивата за Европски работнички совети 2009/28/ЕЗ.

Концептот на работничка партиципација преку учеството во управувањето, надзорот и контролата треба да го разгледуваме не само од политичкиот, социјалниот, економскиот, етичкиот туку и од аспект на промоција на правата на човекот и граѓанинот промовирана со Универзалната декларација на човековите права која упатува дека на секого, вклучително и на работниците, му припаѓаат социјални, културни и економски права.

Правната основа преку која се институционализира работничката партиципација и нејзините органи најчесто се утврдува со посебни закони, како на пример во Германија, Австрија, Холандија, Боливија и Перу, но познати се и други модели каде истата е составен дел на колективното преговарање и договарање или како Скандинавскиот модел покрај утврдените можности со закон и со колективни договори. Од поранешните бившо југословенски републики посебно се истакнува Словенија со Законот за учество на работниците во управувањето од 1993. Во Република Северна Македонија во Уставот во член 58 јасно се определува дека сопственоста и трудот се основ за управување и учество во одлучувањето. Иако нашата држава како составен дел од поранешна СФРЈ каде системот на самоуправувањето ја имаше издигнато работничката партиципација на

1 Д-р Т. Каламатиев и Д-р А. Ристовски, Свет на работата, Здружение за трудово и социјално право на Северна Македонија, 2024, стр.22

највисоко ниво и имаше големо искуство, почетните решенија во Законот за трговски друштва и Законот за јавни претпријатија имплементираа сосем мал дел од суштината на концептот на работничка партиципација и тоа во член 303 од ЗТД, кој утврдуваше цензус од минимум 300 вработени каде факултативно неизвршни членови во одборот на директори можат да именуваат и вработените ако е определено со закон и тоа ¼ [2]. Согласно член 17 од Законот за јавни претпријатија[3] се предвидуваше формирање на Совет на вработени кој ги именуваше претставниците во Управниот одбор од редот на вработените. Со оглед на тоа што немаше нормативно решение за совет на вработените тоа го правеше мнозинскиот синдикат. Бројот на претставниците на вработените во Управниот одбор изнесуваше 1/3, а Управниот одбор се состоеше од 5 до 15 члена. По измените на ЗТД од 2002 година и Законот за јавни претпријатија, укинати се овие членови и на тој начин во потполност се дерогираше и уставната одредба од член 58 како и со тоа сите меѓународни стандарди по ова прашање.

На иницијатива на ССМ во периодот од 2010-2017 кога беа донесени низа историски закони, прашањето за работничката партиципација беше наметнато на највисоко ниво, но немаше посериозна реализација, иако во 2012 година со измени од 2015 беше донесен Законот за европски работнички совети, односно постапка за информирање и консултирање на вработените во трговските друштва кој предвидува формирање на централно преговарачко тело на иницијатива на управата или барање на најмалку 100 вработени со што истите се бираат од репрезентативните синдикати, централната управа и преговарачкото тело и одлучуваат дали за информирање и консултирање ќе формираат Европски работнички совети за што со договор во писмена форма се утврдуваат надлежностите и мандатот на ЕРС. Освен овие одредби, Законот за работни односи апсорбира дел од прашањата за информирање и консултирање како и Законот за трговски друштва, но со оглед на тоа што нема посебен закон за учество на работниците во управувањето, прашањето за работничката партиципација во Република Северна Македонија не ги задоволува меѓународните стандарди, практичните искуства и компаративни закони од низа земји, па оттаму очигледно станува збор за реална потреба за инагуарирање на работничката партиципација на повисоко ниво во нашето работно законодавство.

1. Работничката партиципација и нејзиното поимно определување

Прашање кое подолго време ја анимира научната, економската, синдикалната, па и политичката мисла во светот, а особено по донесувањето

2 „Службен весник на РМ“ бр.38/96

3 „Службен весник на РМ“ бр.28/96

на Законот за трговски друштва во РМ, но и по неговите измени, е прашањето за учество на работниците со посебен осврт на претставување во органите на управување, надзор и контрола. Прашањето е доволна провокација и во контекст на социолошко-политичките димензии и потреби за утврдување на потребата, обемот и видот на учеството на работниците во управувањето со фирмите. Напорите да се инкорпорира влијанието на работниците во процесот на управувањето, а со тоа и насочувањето на стопанските, па и општествените движења е една од карактеристиките во современиот економски и политички свет. Денес егзистираат повеќе форми преку кои се антиципира новиот однос меѓу "трудот" и "капиталот" и истите даваат печат врз утврдувањето на нови општи организациони и институционални процеси. Во основа, во зависност од различните општествено-економски и политички услови во кои се развиваат, различни се и степенот, видот и обемот на учество на работниците, односно работничката партиципација во управувањето и контролата со фирмите.

Постојат различни теоретски обиди оваа сложена општествена појава поимовно и терминолошки да се утврди. Се употребуваат најразлични термини, на пример "учество на работниците во одлучувањето", "учество во управувањето", "индустриска демократија", "соодлучување", "работничка контрола", "демократско управување", "работничко самоуправување" и слично.

Учеството на работниците во управувањето со претпријатијата често се третира како интегрален дел на еден поширок институт кој во политиколошката и правната литература најмногу е познат под терминот "економска демократија[4]".

Самиот термин има пошироко и потесно значење, во поширока смисла тоа е настојување насочено на демократизација на општествено-економските односи преку намалување на општите материјални и општествени разлики меѓу слоевите во општеството. Во потесна или тнр. современа смисла, терминот економска демократија ги опфаќа сите форми и видови на учество на работниците во управувањето и контролата на стопанските субјекти. Во секој случај овие два различни термини во делот на значењето добиваат своја трансформација, како на пример во Скандинавските земји, каде економската демократија се поврзува со ставање под општествена контрола на целокупното стопанство, а индустриската демократија се поврзува со процесот на управување во микроорганизациите.

Терминот работничка контрола присутен е и во Англија, доживува повеќе модификации, а подразбира продирање на работниците во областа на управувањето кои треба да бидат што пореални и пообјективни[5]. Таму

4 Zbornik propisa o ucestvu radnika u upravljanju I kontroli preduzeca- Institut za uporedno parvo, Beograd, 1971
5 Workers control- Edited by Ken Coates and Tony Topham

се формира и посебно таканаречено движење за работничка контрола во Нотингем.

Во Германија најприсутен е терминот "соодлучување" – *"mitbestimmung"* кој подразбира систем на институции преку кои се остварува правото на вработените во со закон пропишани граници да вршат одредено влијание на процесот на одлучување за социјалните, личните и економските прашања, односно да остваруваат увид во донесувањето на тие одлуки[6]. Во потесна смисла, соодлучувањето понекогаш се употребува да се прикаже учеството на работниците во работата на органите на надзорот и управување.

Под терминот "партиципативно управување"- *"participative management"* се подразбира систем на управување во претпријатијата кој опфаќа и разни облици, видови и инструменти на учество на работниците. Според R.C. Hood под партиципативно управување се подразбира начин на управување во стопанските претпријатија кој овозможува низ партиципацијата да се развие полната креативна сила на луѓето.[7]

Во теоријата и праксата на поранешна СФРЈ посебно место заземаше и терминот "работничко самоуправување" како најразвиен облик на процесот на управување и одлучување во претпријатијата и севкупно во општеството од страна на работниците.

Најприфатен е терминот работничко учество во управувањето, односно во одлучување, иако и тој термин е поврзан со сфаќања во потесна или поширока смисла, дури уште повеќе и самите три поими *"worker", "participation", "management"*, можат да се двосмислени, употребени во рамките на поширокиот поим "работничко учество во управувањето". На ова посено обрнуваат внимание и авторите на студијата "Концепт на работничкото учество во управувањето и имликациите на тој концепт"- Kenneth F. Walkeer, L.Greyfle de Bellacombe од Меѓународниот институт за студии на трудот во Женева.

Сите овие термини како и термините на органите преку кои се реализира работничката партиципација ("фабрички комитети", "работнички одбори", "работнички совети", "совет на вработени" и сл.) настојуваат да ја изразат идејата за работничката партиципација и нормативно да ја операционализираат преку утврдување на реални организациони и институционални рамки на учество на работниците во контролата и управувањето на претпријатијата.

6 Публикација "Соодлучување"- Д. Г. Б, Сојуз на германските синдикати, 1967 г.

7 R.C.Hood, "A President looks at his Company"

2. Појава и развој на учеството на работниците во управувањето

Историскиот развој на учеството на работниците во управувањето непосредно е поврзан со неговото нормативно и институционално регулирање во поодделни земји. Можат главно да се обележат три етапи во развојот и тоа: периодот до појавата на социјалистичките револуции; периодот до Втората светска војна и периодот по Втората светска војна. Како прв документ кој се споменува во историјата на работничкото движење, но и документ кој предвидува партиципативно учество на работниците е Декретот на Парискатa комуна од 16 април 1871 година според кој во собранија на работниците се избираат лица на раководни места во фабриките и работилниците. Во основа со овој Декрет се воведуваат работнички совети во сите национализирани претпријатија. Во германското законодавство на крајот на 19-от и почетокот на 20-от век се формираат работнички одбори со советодавни функции (индустриски указ од 1981 година кој предвидува формирање на работнички комитети).

Во 1896 година, во Австрија донесен е Закон за рударските задруги со кој се формира локален работнички одбор кој учествува во контролата и надзорот. Во 1903 година во Русија донесен е Закон за фабричките делегати, а по 1905 година се формираат и советските фабрички депутати. За време на Првата светска војна особено се забележува формирањето на таканаречените "мешовити одбори" составени од работници, работодавачи и претставници на државата.

Во Англија во 1916 година формиран е таканаречечениот Вајтлиев комитет, односно специјализирана парламентарна комисија за реконструкција на работничко- работодавачките односи, која предлагала формирање на паритетни органи со учество на работниците. Истата година во Германија е донесен Закон за помошна служба со кој се формираат одбори во претпријатијата кои вработуваат повеќе од 50 работници.

По успешно завршените социјалистички револуции се отвора поширок процес на учество на работниците во управувањето со донесување на повеќе закони во тие земји (Советските власти го донесуваат Декретот за управување со национализираните претпријатија од 7 март 1918 година, Во Унгарија 1918 се формираат работнички совети во претпријатијата).

Во февруари 1920 година врз основа на познатиот Вајмарски устав донесен е Законот за совети во погоните што претставува и логична последица на првата одредба (член 165) која го ограничува правото на приватна сопственост со признавање на правото на работниците и службениците да учествуваат во управувањето со претпријатијата, но и со стопанството во целина. Во тој период донесен е во Чехословачка Законот за работнички

совети; истата 1920 година и во Норвешка донесен е Законот за работнички одбори, а година пред тоа во Австрија е донесен Закон за совети во погоните. Треба да се напомене и фактот дека со појавата на фашизмот голем дел од вака започнатиот процес стагнира, а и голем дел од решенијата во претходно наведените закони биле проследени со тешкотии во нивното практично имплементирање.

Како за време на Првата, така и за време на Втората светска војна, за време на воениот период доаѓа до потесна соработка меѓу работодавачите, работниците, особено во САД, Англија, Австралија и Канада.

Периодот по Втората светска војна посебно е карактеристичен по нормативното имплементирање на идејата за учество на работниците во управувањето.

Во некои земји, како во Италија, дури и со Уставот од 1948 година се прокламира ваква идеја. Во 1947 година во Австрија е донесен Закон за совети во погоните, во Франција во 1946 година донесен е Законот за комитети во претпријатијата.

Во Луксембург на сила е одлуката за формирање на работнички делегации во индустриските, трговските и занаетчиските претпријатија од 30 октомври 1958 година. Цел концепт на учество на работниците во управувањето во Холандија е регулиран со Закон за совети на претпријатијата од 1950та година изменет во 1951 година. Во Белгија оваа материја е уредена со Законот за организација на стопанството од 20ти септември 1948 година. Во Шпанија 1962 година, донесен е Закон за учество на вработените во управувањето со претпријатијата кои формираат друштво.

Во поранешните источноевропски социјалистички земји, најчесто концептот на учество на работниците се поврзуваше со работата на синдикатите, но и покрај тоа беа донесени повеќе уредби и закони. (Во Унгарија 1956 година донесена е Уредба за работнички совети, Романија во 1968 година, со посебна одлука на Извршниот комитет на ЦК воведува комбинирано управување и во државните и во стопанските претпријатија и сл.)

Ваквата идеја за учество на работниците во управувањето е прифатена и во повеќе земји од таканаречениот независен блок, со тоа што големо влијание имаше концептот на работничкото самоуправување во поранешна СФРЈ. (Повеќе декрети се донесени во Алжир на оваа тема од 1969 година, Бурма 1964 година, Конго – Кимшаса- 1964 година итн).

Во Скандинавските земји и Швајцарија, учеството на работниците во управувањето се регулирани претежно по пат на системите на колективно преговарање и договарање и по пат на спогодби потпишани меѓу здруженијата на работодавачите и на синдикатите.

Во Финска, во 1946 година донесен е Закон за производни комитети (дополнет 1949 година). Во Шведска, исто така, донесен е и посебен Закон за претставниците во акционерските друштва и за економски прашања "Sturelse representations lagen for de anstallda aktiebolag occ ekonomiska forenningar" од 1 јули 1976 година.

Покрај овој закон, материјата за соодлучување во оваа држава посебно се третира и во Законот за соодлучување (М.Б.Л), Законот за избраните повереници (Fortronldemannalagen) и Законот за работната средина (arbetsmiljolagen). Основата за практичната реализација во Шведска е потпишаниот и централниот договор за соодлучување меѓу репрезентативниот синдикален сојуз LO и PTK - преговарачка организација на државните претпријатија (Statsforetagens Forhandlingsrganisation -SFO) и преговарачката организаиција на кооперациите (Kooperationens Forhandlingsgorganisation- KFO)[8].

Овој Шведски модел на соодлучување, според горенаведените закони овозможува максимална активна позиција на синдикатот. На локално ниво (на ниво на основна синдикална организација кај нас) помеѓу синдикатот и работодавачот се склучуваат локални договори за соодлучување, а за прашања за кои ќе се изјасни членството на синдикатот (Medlemsmotem) на собири по работни места (arbetsplatstragfar). Најчесто тоа се прашања за вреднувањето на трудот, опрема во работата, вложување во финансиски средства во претпријатието и слично. Во работата и подготовката на овие локални договори пред и по нивното потпишување се настојува максимално да се вклучи и информира членството, а во секој случај најактивни се избраните повереници, повереницте за заштита при работа, членовите на комитетот за заштита (skuddskomiomittet) и членовите на групата за прилагодување (anpassningsgruppen). Соодлучувањето се однесува на повеќе моменти и тоа: како да биде планирањето во претпријатието; како да се работи на разни кадровски прашања; каква да биде организацијата; на кој начин работниците да учествуваат во соодлучувањето; каква помош за разни прашања може да добие синдикатот од советникот за вработените (lontagarkonsult)[9].

Посебно внимание во рамките на соодлучувањето му се посветува на прашањето за едногодишното планирање и буџетот но и на тригодишниот план на претпријатието од аспект на безбедноста на вработувањето, еднаквиот третман на трудот меѓу мажот и жената, можноста за развојот во работата, потребата од нови помагала, образование и слично. Не е од помало значење и учеството во кадровското планирање (состав на кадрите, струка,

8 Nuhanger det pa oss- Серија публикации за договорот околу одлучувањето KFO-SFO/LO-PTK-LO, главни организации на работничките синдикати на Шведска , стр. 3 и 6.

9 Ibid.

очекувана вработеност, образовна потреба и слично). Општо прифатена е тезата дека правото на информирање е клуч за секое соодлучување. Со оглед на тоа дека договорот за соодлучување треба да овозможи право на соодлучување во донесувањето на одлуките кои влијаат на условите за работа се обезбзедува информирање како одговорност на работодавачот. Синдикатот при тоа може да бара и дополнителни информации за сите прашања. Тезата на овој модел е натаму дека горенаведените закони и договори ја подобруваат мотивацијата на сите со тоа што сите вработени треба да учествуваат во планирањето на сопствените услови за работа. Предностите кои се посочуваат се: извлекување на корист од знаењето на сите вработени; се зголемуваат вкупните ресурси на претпријатието и неговата сила расте и сите стекнуваат поголем стимул и разни вредности во работата.

Во Сојузна република Германија најразвиен е таканаречениот систем на соодлучување инагуариран со Законот за совети во погоните од 22 април 1946 година, а оваа материја се дополнува и со следните закони: Закон за соодлучување во надзорните одбори и управните одбори на рудниците и на претпријатијата во индустријата на железо и челик од 1951 година; Закон за усвојување на погоните од 1952 година; Закон за претставување на вработените од 1955 година и Законот за уредување на претпријатијата од 1985 година. Всушност во оваа држава најразвиен е системот на „соодлучување“, односно систем на институции преку кои се остварува правото на вработените во со закон пропишани граници да се врши одредено влијание за социјалните, персоналните и економските прашања, односно да се има увид во донесувањето на тие одлуки.

Институционално гледано, партиципацијата се јавува преку три основни облици: а) совет на вработени (работни совети, совети на претпријатие, комитети и слично), б) претставување на работниците во надзорниот или управниот одбор и в) поставување на работнички директор или директор на трудот.

Горенаведената партиципација според некои автори (Kevin O Kelly -Европска фондација за подобрување на работните и животните услови при Европската Унија) е дел од тнр. репрезентативна партиципација која ги опфаќа работничките совети, соодлучувањето и сл. Втората форма на партиципција е директната која ги опфаќа консултацијата и делегацијата, а третата е финансиската односно работничкото акционерство *(shareownership, profit sharing)*.

Во поглед на првиот облик постојат два модели, германски и француски кои се разликуваат во однос на улогата на синдикатот и начинот на изборот на членовите на советот, но секако најспецифичен е германскиот

модел, разработен во Законот за уредување на претпријатијата[10].

Според член 1 од законот, Советот на претрпијатието се формира во претпријатијата во кои се вработени најмалку 5 постојано вработени со активно право на глас. Во овој модел, Советот е институционално одвоен од синдикатот, односно истиот го претставуваат сите работници без оглед дали се членови на синдикатот или не.

Во Советот според член 7 и 8 можат да бидат сите вработени со активно право на глас кои навршиле 18 години и со најмалку 6 месеци работа во претпијатитето. Бројот на членовите во Советот во претпријатието е во зависност од бројот на вработените во претпријатието, од 5 до 20 вработени- еден претставник, а од 7000 до 9000 на пр. 31 вработени (чл.9). Малнцинските групи на вработени (без разлика дали во одреден случај се "бели јакни"- службеници или "сини јакни"-работниците) исто така соодветно се претставени во Советот. Редовните избори се одржуваат на секои 4 години во времето од 1-ви март до 31ви мај. Членовите имаат посебен имунитет, а се води сметка структурата на Советот да е соодветна на погоните и одделенијата и на половата структура (чл.15). Доколку станува збор за поголемо претпријатие се формираат повеќе совети, се формира и Централен работнички совет кој ги разгледува проблемите на ниво на целото претпријатие. Доколку Советот има 9 или повеќе членови, согласно чл.27 од Законот, се формира Одбор на претпријатието составен од претседателот на Советот, неговиот заменик и одреден број на членови. Одборот ги извршува горенаведените работи на Советот. Трошоците за изборот и работата на Советот ги сносува работодавачот (чл. 20 и чл. 40). Во работата на Советот на барање на мнозинство од членовите на Советот или на една четвртина од членовите на синдикатот на седниците учествува и синдикатот, а исто на седниците може советодавно да учествува и повереникот на трудовите инвалиди (чл.31 и чл. 32). Советот на секои три месеци свикува конференција на претпријатието, на која се повикува и работодавачот, а најмалку еднаш годишно работодавачот или неговиот заменик поднесува извештај за персоналните или социјалните прашања. Карактеристично е што овој закон предвидува и формирање на младински и ученички застапништва кои се грижат за интересите на оваа категорија на вработени, а со по еден застапник учествуваат во работата на Советот. Законот предвидува и формирање на посебна комисија за отстранување на недоразбирањето меѓу работодавачот и Советот на претпријатието, а постојат и одредби за должноста на работодавачот за информирање и увид во списите. Советот на претпријатието доколку не постои законско или тарифно решение, соодлучува последните прашања: редот и дисциплината,

10 Закон за уредувања на претпријатијата- Betrebsverfassungsgesetz der Bundesrepublik Detschland – Serbo-Kroatusche Ausgebe - 1989

почетокот и крајот на работниот ден, поделба на работното време, паузи, времено скратување или продолжување на работното време, воопшто за работното време, место на исплата на заработувачката, изработка на плановите за годишен одбор, програма за спречување на несреќи при работа, примена на методи за наградување, насоки за иновации итн.

Покрај надлежностите околу наведените социјални прашања, работодавачот е должен да го информира Советот за персонални планови и промени. Советот и работодавачот учествуваат во помагањето на стручното образование на вработените. Во делот на поединечните персонални промени во претпријатието со повеќе од 20 вработени, работодавачот бара согласност од Советот, а исто така соодлучувањето е присутно и кај отказот. Отказот изречен без претходна консултација со Советот е неважечки (чл.99-102). Соодлучувањето според овој Закон е врзано и со информирањето за стопанските работи на претпријатието (економска и финансиска положба, производна реализација, инвестиции, воведување нови методи на работа, намалување и затворање на претпријатието, преместување, здружување, промена на организациска структура и сл.). Сите овие прашања ги разгледува стопанскиот одбор кој се формира по правило во претпријатија со 100 вработени. Членовите на одборот ги поставува Советот на претпријатието во траење на мандатниот период. Бројот на членовите на одборот се движи од најмалку три до седум членови, а меѓу нив се поставува најмалку еден член на Советот на претпријатието.

За разлика од германскиот, во францускиот модел, комитетите на претпријатието *(comite d'enterprise)* не се институционално одвоени од синдикатот, односно во нив има претставници на синдикатот, но и избрани претставници на работниците. Овие комитети се формираат во претпријатијата со над 50 вработени, а доколку претпријатието има под 50 вработени се формира посебна институција "делегати на вработените". Бројот на членовите на комитетите е во зависност од големината на претпријатието. Претставниците од синдикатот во комитетот се од мнозинскиот синдикат.

Посебно значаен институционален облик на работничката партиципација е учеството на вработените во органите на управување на претпријатието, односно во надзорниот или управниот одбор на претпријатието. Ваквото учество е резултат на се поприсутната демократизација во економските односи наметнати од се поприсутната модификација во управувањето чија основа е поврзана и со трудот, а не само со сопственоста. Исто така, постојат два модели во законодавствата и практиката на повеќе земји, од една страна малцинската застапеност или тнр. третинска застапеност и паритетна застапеност на вработените во надзорниот одбор.

Типичен пример за паритетна застапеност е германскиот модел. Според Законот за претставување на работниците во рударството и индустријата за железо и челик и амандманите од 1956, 1967 и 1981 год. во претпријатијата со над 1000 вработени постои паритетна застапеност на вработените и акционерите во надзорниот одбор кадешто претседавачот е неутрален. Големината на надзорниот одбор е во зависност од претпријатието, најмалиот има 11 членови а најголемиот 21. Мошне е интересен составот кој води грижа и за структурата на вработените. Така на пр., во надзорниот одбор од 11 членови, пет члена се работнички претставници, пет се претставници на акционерите, а еден е неутрален член. Од петте работнички претставници, два се од редот на вработените, од работниците и службениците, именувани од работничкиот совет по консултации со синдикалниот повереник. Другите работнички претставници може да се надворешни членови, а се определуваат од редот на гранскиот синдикат, а исто се именува уште по еден претставник кој не смее да биде претставник на синдикатот, а исто и додатниот член на страната на акционерите не смее да биде претставник на работодавачките здруженија.[11]

Членовите на надзорниот одбор се утврдуваат на собрание, а неутралниот член заеднички го утврдуваат двете страни. Претставниците на работниците и претставниците на акционерите, односно на капиталот имаат еднакви права. Надзорниот одбор ги избира членовите на Управниот одбор и врши надзор врз работата на Управниот одбор.

Покрај овој Закон постои и друг Закон кој се однесува на останатата друга индустрија и согласно Законот за соодлучување од 1976 година исто така и таму се предвидува паритетна работничка застапеност во Надзорниот одбор. Потребно е сепак да се напомене дека и во самата Германија според Законот за конституирање на трудот кој се однесува на помали претпријатија со повеќе од 500, а помалку од 2000 вработени се применува и малцинската (третинска застапеност). Во Данска, според Законот за претпријатија од 1980 година, вработените избираат една третина во Управниот одбор.

Во Луксембург 1/3 од одборот на директорите се работнички претставници, а во Холандија во надзорните одбори работничките претставници имаат право на вето итн.

Во Шведска, според Законот за работничка партиципација односно учество на работниците во управувањето со претпријатијата од 1977 год., во претпријатие со над 25 вработени, синдикалните организации на ниво на претпријатие имаат право да постават два постојани членови и нивни заменици во Управниот одбор.

Исто така и во Ирска, според Законот за работничка партиципација во државните претпријатија од 1977, работниците ќе избираат членови во

11 B. Lubarda, "Participacija radnika u upravljanu preduzeca o sporednom pravu", APF 5/1994 g., Beograd

Управниот одбор, а во Франција во јавните претпријатија 1/3 од членовите на Управниот одбор покрај на државата и стручни лица се претставници и на вработените.

Во примерите од работното и трговското право кои се однесуваат на партиципацијата интересен е институтот директор на трудот кој е задолжителен член на Управниот одбор. Суштината се состои во тоа што работниците партиципираат во неговиот избор. Неговите надлежности се поврзани со водењето на кадровската политика (па често пати се нарекува кадровски директор), наградувањето, заштитата на работниците на работа, професионалното образование и колективното договарање. Него го именува Надзорниот одбор и не е можно именувањето без поддршка на работничките претставници во Надзорниот одбор. Работничкиот директор како сегмент во соодлучувањето исто така се определува во споменетите закони во Германија.

Праксата за воведување на овој институт во другите земји, како на пример во Англија во 70те години и во САД и Италија не дадоа некои поголеми резултати, иако со автономните акти на претпријатијата се правени напори за воведување на "работнички директор".

Меѓународното европско право, пак, преку упатството за хармонизација на трговското право во ЕЕЗ од 1972 год., покрај останатите форми на партиципација во претпријатијата со над 1000 работници, бара и обезбедување на овој институт.

Од поранешните републики во СФРЈ, најдалеку со примената на работничката партиципација е забележана Словенија каде во 1993 год. беше донесен Законот за учество на работниците во управувањето[12] (стапил на сила од 6 август,1993).

Во овој закон е прифатен повеќе германскиот модел, каде партиципацијата е институционално одвоена од синдикатот, за разлика од шведскиот. Но и овој закон е со доста ограничена партиципација со оглед на факултативниот карактер, а и со оглед на лимитираните надлежности, пред сè во учество на образовните програми на членовите на Советот на работниците. Во претпријатието каде има до 20 вработени, работниците не избираат Совет на работници, туку работнички повереник. Во другите претпријатиа се предвидува можност за операционализирање на партиципацијата со Совет на работници, собир на работници- претставници на работниците во органите на претпријатието и работнички директор. Со оглед на факултативниот карактер, практиката покажа дека само во зависност од иницијативата на синдикатот зависеше и практицирањето на партиципацијата во претпријатијата.

12 Д-р С. Бартол, "Работничка партиципација, искуства, проблеми и перспективи", ССМ-ИСППИ, 1996 год, Словенечкиот модел на работничка партиципација, улогата на синдикатот и првите искуства, стр.75

Како и кај процесот на колективното договарање, така и при имплементирањето на работничката партиципација во националните законодавства неодминлив е фактот на интегрирањето на капиталот, глобализацијата, а во Европа и европеизацијата во контекст на интеграционите процеси. Тој предизвик директно влијаеше врз сознанието дека синдикатите во националните средини не ќе можат ефикасно и ефективно да одоговорат на глобализацијата, на транс националните-мултунационалните корпоративни зафати на капиталот. Актуелноста на прашањето за работничката партиципација во органите на управувањето, надзорот и контрола беше причината што Меѓународната организација на трудот во повеќе наврати усвои неколку препораки и резолуции[13] од кои некои се споменати во овој текст, а глобална разрешница за дилемите и разрешувањата на проблемите на овој план меѓу субјектите на трипартизмот (синдикат, влада, работодавач) е направена со усвојувањето на "Директива за воспоставување на Европски работнички совети, односно комитети" од страна на Министерскиот совет на ЕУ во септември 1994 година[14] 94-95 Е.С. Со ова прашањето за партиципација добива нова димензија која обезбедува и обврска за имплементирање на оваа европска легислатива и не само за оние земји потписнички на Протоколот за социјална политика во Мастрихт, туку и сите оние земји вклучувајќи ја и Република Северна Македонија која тежнее да асоцира во ЕУ.

Оваа директива од 22 септември 1994 година се однесува на формирање на комитет на европските претпријатија, во претпријатијата и групацијата на претпријатијата во рамките на заедницата со цел да се врши информирање и консултирање. Според проценките на Европскиот институт, согласно одредбите за критериуми за европско претпријатие се предвидуваше дека најмалку 1200 претпријатија ќе ја спореведуваат оваа директива. Директивата предвидува комитетот да се формира со склучување на спогодба во која ќе се афирмираат надлежностите на комитетот, составот, полето на делувањето, процедурата за информирање и консултирање. Спогодбата се потпишува меѓу претставниците на работниците на претпријатието или на групацијата и Централниот менаџмент на претпријатието или групацијата. Според податоците на Европскиот синдикален институт (ETUI) од 1995 година, претпријатијата и групациите на европските претпријатија потпишаа веднаш доброволно некаде над 50 договори со европското синдикално движење (ETUC), дури и пред донесување на директивата. Покрај оваа директива, донесена е и директива за формирање на совети, па се остава фактички и на работниците да избираат три модели: претставување во ор-

13 Резолуција на работничкото учество во одлучувањето на претпријатијата- МОТ, 50-то заседание, 20 јуни 1966

14 European Trade unions institute – "The representation od workers in the work place in Western Europe", Brussels, 1990. "European works councils open up new horizonts"-документ на Е.К.С

ганите на компанијата, било во административниот совет било во совет за надзор; формирање на посебен орган или воспоставување на посебен модел за партиципација воспоставен по пат на меѓусебен договор.

Во секој случај горенаведената практика, искуство и одредбите од компаративното меѓународно работно и трговско право надополнето со синдикалните акции се обид накратко да се презентира работничката партиципација пред да се задржиме на нормативните решенија на учеството на вработени во управувањето со претпријатијата во Република Северна Македонија.

3. Цели, методи и концепт на работничката партиципација

Искуствата во земјите со далеку попрофитабилни и попросперитетни економии од нашата јасно покажуваат дека концептот на работничката партиципација и моделот треба да одговара и да е во функција на ослободување на трудот и човекот, а со тоа да јакне општествената моќ и влијанието на трудот во современите процеси, модели кои освен приспособувањето ќе овозможат и поврзување, усогласување и интегрирање на различните парцијални интереси во општеството. Концептот на учество во управувањето во западните земји се темели на уважувањето на "демократијата, ефикасноста и признавањето на хуманите и моралните права[15]".

Обезбедувањето на општествено-економската нужност преку разновидните концепти на работничка партиципација кои го инкорпорираат трудот во управувањето, надзорот и контролата, ги овозможуваат и целите на учеството на работниците во управувањето (одлучувањето). Овие цели имаа комплекс на аспекти, почнувајќи од етичкиот па се до политичко-социјалниот и секако економски аспект[16] кој е доминантен во денешната констелација на односите во светот. Во определен број земји, посебно во Германија, околу целите што треба да ги постигне работничката партиципација општо прифатено е гледиштето според кое во развојот на економијата не може да доминира само профитот како општествен мотив, туку важно е да се обезбеди развојна линија на хуманоста и се нагласува дека економскиот систем, кој во целосна мера води сметка за човекот има изгледи да биде материјално најуспешен[17].

Целите на работничката партиципација се темелат на општо прифатеното гледиште дека работниците се далеку поподготвени да ги прифатат сите промени кои се неопходни доколку учествуваат во

15 F. Walker, L. Greyufle de Bellacombe, International institute for Labour Studies
16 Participation of Workers in direction with Underkings- Публикација на МОТ од 1960 год
17 Програмски документи на синдикатот DGB во Германија

донесувањето на управувачките одлуки. Оваа теза се надоградува на концептот според кој настојувањата да се сочуваат стекнатите права на работниците и на синдикатите од запад се исто така општо прифатена практика и тенденција. Генерално погледнато, учеството на работниците во управувањето, надзорот и контролата и начинот на неговото остварување се повеќе се поврзува и со концептот на доменот на остварување на правата на човекот и на граѓанинот, односно според едно од гледиштата ова право се поврзува со инструментите за развивање на човековата личност. Ваквата теза има поткрепа во Универзалната декларација за човековите права од 1946 год., според која на секој му припаѓаат, а со тоа и на работникот, социјални, културни и економски права кои се неопходен услов за неговото достоинство и слободен развој на неговата личност.

Идејата за работничка партиципација и настојувањето трудот да се инкорпорира во процесот на управувањето се појавува во 19 век преку еден од првите документи "Декретот" од 16ти април 1871 год., од времето на Париската комуна преку кој се воведени работничките совети во сите национализирани претпријатија. Од тој момент па сè до денес во светот егзистираат повеќе институционални форми преку кои нормативно се утврдуваат основните принципи и институционални рамки. реализирани најчесто преку три нивоа и тоа: 1) обезбедено учество на работниците преку синдикални делегации; 2) работнички претставници во органите на управувањето и надзор и 3) работнички претставници во тела на претпријатието. Методите на реализирање на формите на работничката партиципација се различни, но главно се реализираат низ учество преку консултирање и информирање[18]; учество преку преговарање *(Negotiation)* и договарање *(Bargaining[19])* и учество преку претставување во управувачките тела. Механизмот на работничката партиципација е присутен на учество преку работничко управување во соодветните системи, работничко учество во надзорните и управните тела во претпријатијата, статутарни тела за учество, учество на доброволна основа, учество преку синдикална акција и учество во одлучувањето од страна на индивидуалните работници. Правната основа преку која се институционализира работничката партиципација и органите преку кои се реализира е различно, но главно се остварува на три начини. Првата група земји која воедно е најмногу бројна е онаа каде што органите (фабричките одбори, собири на претпријатијата, индустриски комуни, конференции, производни советувања и сл.) се утврдуваат со закон (Германија, Австрија, Холандија, Франција, земји надвор од Европа, Боливија, Перу, ОАР, Тунис, Пакистан, Иран и други и сите поранешни земји

18 Ваквата комуникација е утврдена со препораката број 129 на МОТ од јуни 1967 год

19 Овој метод е утврден со препораката број 149 за кооперација на ниво на претпријатијата усвоена од МОТ во 1962 год

од социјалистичкиот блок). Освен што овие органи се утврдуваат со закон, се утврдуваат и со подзаконски акти, (уредби, правилници и сл.), а присутна е и начелна регулација и во уставите (типичен пример е Вајмарскиот устав од 1919 година чл.165). Втора група земји е онаа каде што ова прашање се регулира со системот на колективни договори и преку спогодби кои се потпишуваат меѓу синдикатите и организациите на работодавачите (типичен пример се земјите од Скандинавија - Шведска, Норвешка, Данска). Во третата група на земји операционализирањето на партиципацијата се остварува на ниво на претпријатието каде што обично договорот се потпишува меѓу работодавачот и вработените (пр. Велика Британија, каде се формираат тнр. мешовити одбори со паритетен состав со советодавни функции; Јапонија во 1946 год. формира паритетни одбори со потпишување на колективни договори).

Краткиот приказ на практични примери во поодделни земји само е во прилог на оценката дека оваа материја е далеку поквалитетно решена со многу повисоки стандарди од оние кои беа утврдени во законот за трговски друштва и законот за јавни претпријатија кај нас.

4. Работничката партиципација во Република Северна Македонија

Нормативата за учество на вработените во управувањето се разработуваше во "Законот за јавни претпријатија"[20] и во Законот за трговските друштва[21]. По донесувањето на новиот Закон за трговски друштва[22] согласно член 571 престанува да важи претходниот, односно новиот се применува од 1 јануари 2003 година.

Согласно стариот закон за трговски друштва, како што беше напоменато, кој се применуваше до крајот на 2002 година, основните Уставни решенија се операционализираа во чл. 303 кој го разработуваше учеството на вработените со можност за именување на неизвршни членови во одборот на директорите. Според овој член:

„1) Во акционерско друштво кое вработува помалку од 300 лица неизвршните членови на одборот на директорот ги именува собранието на друштвото.

2) Во акционерско друштво кое вработува 300 или повеќе од 300 лица, неизвршни членови можат да именуваат и вработените во друштвото ако тоа е определено со Статутот. Ако мнозинството вработени се изјаснат против именувањето на членови на одборот на директорите, вработените не

20 Службен весник на РМ број 28/96
21 Службен весник на РМ број 38/96
22 Службен весник на РМ број 58/2002

именуваат членови на одборот на директорите.

3) Во друштвото од став 2 на овој член, Собранието именува ¾ неизвршни членови од одборот на директорите и вработените ¼.

4) Собранието може првите неизвршни членови да ги именува со актот за основање или со статутот на друштвото.

5) Од редот на неизвршните, членовите кои ги именува собранието, одборот на директорите избира претседател.“

Покрај ваквото регулирање во стопанството, со Законот за јавните претпријатија во чл. 17 се регулира учеството во управувањето на работниците во државниот сектор преку формирање на Советот на вработените кој ги именува претставниците на вработените во Управниот одбор. Со оглед на тоа што не постоеше нормативно решение за советот на вработените, во основа ваквата функција ја вршеше мнозинскиот синдикат (во ЈП Електростопанство на Македонија беше формиран совет на вработени по сопствен терк, а во ЈП Македонски Шуми, претставниците на вработените во Управниот одбор тогаш беа именувани од мнозинскиот синдикат, синдикатот на работниците од шумарството и дрвната индустрија на Република Македонија).

Според чл. 17 од тогашниот закон за јавни претпријатија:

„Управниот одбор на јавното претпријатие се состои од најмалку 5, а најмногу 15 членови.

Во јавното претпријатие се формира совет на вработените .

Во управниот одбор основачот именува, односно разрешува претставници од редот на афирмирани и познати стручњаци во областа на предметот на работењето на јавното претпријатие по предлог на советот на вработените.

До изборот на советот на вработените, членовите на управниот одбор од редот на вработените се именуваат по предлог на организацијата на мнозинскиот синдикат во јавното претпријатие.

Бројот на претставниците на вработените во јавното претпријатие во управниот одбор изнесува 1/3 од вкупниот број на членови.

Времетраењето на мандатот на членовите на управниот одбор не може да биде подолг од 4 години.”.

Со оглед на тоа што Законот за трговските друштва и Законот за јавни претпријатија го операционализира процесот на работничката партиципација инаугуриран со чл. 58 од Уставот на РМ, веднаш се поставува прашањето во која мера овој институт е операционализиран и дали е тоа крајниот дострел на македонското законодавство во однос на работничката партиципација. Очигледно е дека пристапот кон ова прашање преку понудените решенија па

и преку решенијата во Законот за работни односи во однос на информирање и консултирање не може да ги задоволи барањата на работниците и на синдикатите и оценка е дека е избрана порестриктивна варијанта од она што го нудеше светската, а посебно европската долгогодишна па и повеќе деценискa практитка и традиција. Уставното решение на чл. 58 дава широки можности и основи кои би оделе кон многу пооптимални и поправедни варијанти на регулирање на ова прашање.

За жал, и покрај толку годишната теорија и пракса, во меѓународното право и синдикалното движење, постоењето на мноштво директиви и упатства и од ЕУ, постоењето на конвенции од МОТ, донесувањето на новиот Закон за трговски друштва од 1 јули 2002 година[23], значи и тотално отфрлање на рационалните модели на работничката партиципација. Имено, со новиот закон избришан е поранешниот член 303 кој предвидуваше макар и факултативна, иако и со висок цензус со над 300 вработени, партиципација во одборот на директори како неизвршни членови во висина од ¼.

Според член 249 од тогашниот нов Закон за трговски друштва, сите членови на одборот на директори на друштвото се избираат од страна на акционерите на годишно собрание на акционери. Инаку, одборот на директори брои најмалку 3 члена, а во друштво со над 300 акционери одборот мора да има најмалку 7 члена. Слични се решенијата и во однос на извршниот орган на друштвото односно менаџерскиот тим. Согласно чл. 262 од Законот, одборот на директори избира менаџерски тим кој е извршен орган на друштвото и може да има едно или повеќе лица. Воопшто во Законот не се предвидува институцијата работнички директор, ниту има каква било форма на партиципација по основ на трудот.

На овој начин во потполност се дерогира и значењето на цитираната одредба од чл. 58 на Уставот на РМ.

Во Законот за работни односи преку повеќето новели и усогласувања согласно повеќе директиви на Европската унија, а особено со директивата за информирање и консултирање 2002/14 на ЕС се прават обиди со кои се реализира процесот на информирање и консултирање како дел од работничката партиципација во чл. 94а став 1, 2, 3, 4 и 7, како и во чл. 95 со кој се потенцира потребата од информирање и консултирање при колективни отпуштања од деловни причини. Исто така ЗРО го уредува правото на информирање и консултирање и во случај на промена на работодавачот каде што во членовите 68б, 68в и 68д се прави усогласување со директивата за пренос на претпријатијата 2001/23/ЕС .

Во воведот беше споменато и донесувањето на Законот за европски

23 Службен весник на РМ број 58/2002

работнички совети[24] со кој се предвидува и постапка за информирање и консултирање на вработените во трговските друштва со формирање на централно преговарачко тело но со оглед на тоа што овој закон треба да влезе во сила со влегувањето на Република Северна Македонија во Европската Унија останува фактот дека во овие моменти се многу скромни обидите на државата да ги имплементира фундаментите на работничката партиципација.

Во услови на севкупните желби за демократизација на индустриските односи во Република Северна Македонија, во контекст на исто така се поизразените желби за развој на социјалниот консензус и обезбедување на социјален мир и држава во која ќе се реализираат напорите за имплементирање и анимирање на социјалните права и социјална правда, прашањето за работничката партиципација ќе мора да биде реализирано со повеќето присутни модели на партиципација кои беа посочени во трудот, а кои ќе бидат тие зависи од соодветните општествено економски и политички услови во нашата држава како и од социјалниот консензус кој треба да го обезбедат социјалните партнери. Во оваа смисла, останува улогата на синдикатот да биде носител на таквата активност која сигурно ќе биде проследена и со афирмација на ставот дека мотивите на партиципацијата треба да се бараат и во економската природа на овој институт, од една страна мотивираност на власта за обедбедување на социјален консензус меѓу трудот и капиталот и обезбедување на социјален мир како претпоставка за просперитет, а од друга страна поголема мотивираност на трудот за натамошен развој на организациските системи во нивните настојувања за зголемување на производството и создавање на профитот.

24 Службен весник број 6/2012 и 147/2015

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Бартол.С "Работничка партиципација, искуства, проблеми и перспективи", ССМ ИСППИ, 1996 год, Словенечкиот модел на работничка партиципација, улогата на синдикатот и првите искуства, стр.75
2. European Trade Unions Institute – "The Representation of Workers in the Workplace in Western Europe", Brussels, 1990; "European Works Councils Open Up New Horizons" – документ на Е.К.С
3. **Д-р Т. Каламатиев и Д-р А. Ристовски,** *Свет на работата*, Здружение за трудово и социјално право на Северна Македонија, 2024, стр. 22
4. Д-р Б. Лубарда, "Participacija radnika u upravljanu preduzeca o sporednom pravu", APF 5/1994 g., Белград
5. International Institute for Labour Studies, F. Walker – L. Greyufle de Bellacombe
6. **Nuhanger det pa oss** – Серија публикации за договорот околу одлучувањето KFO-SFO/LO-PTK-LO, главни организации на работничките синдикати на Шведска, стр. 3 и 6, стр. 8
7. **Participation of Workers in Direction with Undertakings** – Публикација на МОТ од 1960 г.
8. **Публикација "Соодлучување"** – Д. Г. Б, Сојуз на германските синдикати, 1967 г.
9. **R. C. Hood**, "A President looks at his Company
10. **Workers Control** – Edited by Ken Coates and Tony Topham
11. **Zbornik propisa o učešću radnika u upravljanju i kontroli preduzeća** – Institut za uporedno pravo, Beograd, 1971

Правни извори:

1. **Препораката број 129 на МОТ** од јуни 1967 год
2. **Препораката број 149** за кооперација на ниво на претпријатијата усвоена од МОТ во 1962 год.
3. **Програмски документи на синдикатот DGB** во Германија
4. **Резолуција на работничкото учество во одлучувањето на претпријатијата** – МОТ, 50-то заседание, 20 јуни 1966
5. **Закон за уредувања на претпријатијата** – *Betriebsverfassungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland* – Serbo-Kroatische Ausgabe – 1989

Zivko Mitrevski, PhD*,
Associate Professor at the International Slavic University in St.Nikole

WORKERS' PARTICIPATION: PERSPECTIVES, OPPORTUNITIES OR REAL NEED

Abstract

Modern industrial relations, especially industrial democracy today is unthinkable without workers participation. This is due to the serious changes in the structure of the labour market, in industrial relation themselves and especially to the globalization of capital, the flexibility of jobs, neoliberal policies and migration processes. Worker participation, which emerged in the centuries -old struggle od workers, has historically been directed towards several areas and towards the possibility for them to participate in management and decision-making, in the distribution of profits or participation within the framework of ownership. Depending on the nature of socio-sconomic and political circumstances, the degree of organization of trade union movements, as well as the degree of development of social dialogue, it appears in separate forms with different institutional approaches in individual countries. The paper aims to focus on several aspects of worker participation with a particular focus on its application in the Republic of North Macedonia.

Keywords: *institutional forms, trade unions, workers participation, co-determination*

* E-mail: zivkomitrevski@gmail.com

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 13

д-р Орде Ѓорѓиоски**,
Насловен Доцент на Меѓународниот Славјански Универзитет во Св. Николе
Директор на правни и општи работи во „Витаминка" АД Прилеп

УДК: 364.324/.35:340.13(497.7)
331.25(497.7)
1.02 Прегледна научна статија

КОРИСТЕЊЕ И ГУБЕЊЕ НА ПРАВАТА ОД ПЕНЗИСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРУВАЊЕ СО ПОСЕБЕН ОСВРТ КОН ОПРЕДЕЛУВАЊЕТО НОВ ИЗНОС СТАРОСНА ПЕНЗИЈА ВО ПРАКТИКАТА И ПРАВНИОТ СИСТЕМ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Апстракт

На корисникот на старосна пензија може да му се определи нов износ на пензија, ако навршил најмалку една година стаж на осигурување по остварување право на старосна пензија, доколку е поповолно за корисникот. Ова од причина што на корисник на пензија додека е во работен однос или додека врши самостојна дејност во Република Северна Македонија или странство му се запира исплатата на пензијата, а на корисник на инвалидска пензија му престанува правото на пензија. Од друга страна, Законот за работните односи содржи императивна одредба која што упатува на тоа дека договорот за вработување работодавачот го прекинува кога работникот ќе наполни 64 години возраст и 15 години пензиски стаж, доколку со закон поинаку не е уредено. Покрај тоа, во практиката на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување се забележува неусогласеност при примената на одредбите од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, особено во поглед на неговите членови 148 и 230. Имајќи го претходното предвид, се јавува потреба, од една страна, да се претстават можностите за користење и губење на овие права, а од друга страна, да се даде одговор за тоа во кои ситуации работниот однос може повторно да се заснова за да дојде до примена на конкретните одредби од Законот за пензиското и инвалидското осигурување, а уште повеќе да се дадат насоки за начинот на кој практичарите треба да ги толкуваат одредбите од споменатите прописи.

***Клучни зборови*:** *права од пензиско и инвалидско осигурување, старосна пензија, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување.*

* E-mail: gorgioski.orde@gmail.com

Вовед

Престанокот на осигурувањето[1] е основ за остварување на правото на старосна пензија. Но, тоа не е основ што сам по себе е доволен за да може да се оствари ова право. Имено, Законот за пензиското и инвалидското осигурување (ЗПИО) предвидува и исполнување на два дополнителни услови: осигуреникот да наполни 64 години живот (маж), односно 62 години живот (жена) и да има најмалку 15 години пензиски стаж.[2] Овие услови мора да бидат исполнети или достигнати кумулативно. Она што дополнително е важно и треба да се нагласи е потребата да биде платен[3] придонесот за пензиско и инвалидско осигурување за времето поминато во осигурување, а за да може непречено да се калкулира со пензискиот стаж во функција на определување на старосната пензија.[4] Ако зборуваме за платен придонес или евентуално дозволено ослободување согласно одредбите од Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност[5], тогаш тука ЗПИО ги вклучува сите оние што работеле со полно работно време, но и со скратено работно време (инвалиди, работничките - заради доење или нега на дете, односно работниците - заради нега на дете), ситуациите кога работникот користел боледување, бил на професионална рехабилитација, времето за стручно усовршување или специјализација и друго[6]. Со Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување[7] се утврдува основицата (и најниската и највисоката) за пресметување и плаќање на придонесите, вклучувајќи го и пензиско и инвалидско осигурување, додека трае осигурувањето.[8] Но, по престанокот на осигурувањето,

1 Тоа е моментот на престанокот на работниот однос, престанокот на вршењето на функцијата на носителите на јавна и друга функција, индивидуалните земјоделци - обврзници на данок на доход од земјоделска дејност на кои земјоделската дејност им е единствено занимање до 64 години живот и другите осигуреници од членот 1 на Законот за пензиското и инвалидското осигурување – *Службен весник на Р.С.М.* 98/2012 и понатаму.

2 Во членот 18 од ЗПИО.

3 Постои можност, но само по исклучок, во стаж на осигурување да се смета и времето кое осигуреникот го поминал во работен однос или самовработување со полно работно време, за кое е утврдено ослободување од плаќање на придонеси од задолжително социјално осигурување согласно со Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност. Види повеќе: член 100 став 3 од ЗПИО.

4 Така членови 99 и 100 од ЗПИО.

5 Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност. *Службен весник на Р.М.* 31/1997 и понатаму.

6 Види членови 101 – 107 од ЗПИО.

7 Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување. *Службен весник на Р.М.* 142/2008 и понатаму.

8 Според членот 16 од Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување (којшто повеќе пати беше предмет на ревизија): (1) Највисока месечна основица за пресметување и уплата на придонесите за примањата од работен однос од еден обврзник за пресметка и уплата на придонеси е износот од шеснаесет просечни плати. (2) Највисока месечна основица за пресметување и уплата на придонесите за примањата на извршен член на одбор на директори во трговско друштво, член на управен одбор во трговско друштво, односно управител во трговско друштво, е износот од шеснаесет просечни плати. (3) Највисока месечна основица за пресметување и уплата на придонесите за самовработено лице е износот од дванаесет

за утврдување на пензиската основица се земаат платите, паричните надоместоци, односно основиците на осигурување што осигуреникот ги остварил во согласност со закон и колективен договор, за целиот период додека лицето било осигурано.[9] Според членот 33 од ЗПИО: „Платите од поранешните години кои се земаат за утврдување на пензиската основица се валоризираат со коефициентите пресметани врз основа на движењето на платите на сите вработени во Република Македонија. Валоризацијата на платите од поранешните години според кои се утврдува пензијата, се врши според просекот на платите во последната календарска година која ѝ претходи на годината во која осигуреникот го остварува правото на пензија.“ Коефициентите за валоризација на платите од поранешните години се утврдуваат секоја година единствено за сите плати врз основа на статистичките податоци за движењето на платите на сите вработени во Република Македонија и таквите коефициенти за валоризација ги објавува Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

Притоа, во ЗПИО се оперира со терминот осигуреници, така што, освен тоа кој колкава основица имал (според месечниот просек на плати или надоместок на плати) и колкав пензиски стаж остварил, не е важно кој каков вид работа вршел или пак функција, што е на линија со она што мора да биде заложба на државата, а тоа е да обезбеди благосостојба на сите свои граѓани. На овој начин, всушност е претставен концептот за социјална правда, базиран на принципите за еднаквост, праведен надомест според учинокот, праведно задоволување на потребите и принципот на еднаква можност.

Она што како неспорно произлегува од овој закон, е можноста на корисникот на пензијата да му се запре исплатата на пензијата бидејќи засновал работен однос или додека врши самостојна дејност во државата или странство.[10] Се чини дека оваа одредба на одреден начин е спротивна на императивната одредба од членот 104 од Законот за работните односи[11]. Имено, според оваа одредба, договорот за вработување работодавачот го прекинува кога работникот ќе наполни 64 години возраст и 15 години

просечни плати. (4) Највисока месечна основица за пресметување и уплата на придонеси за тековната година за лице корисник на паричен надоместок за време на привремена невработеност изнесува 80% од просечната плата по работник во Република Северна Македонија објавена во јануари во тековната година според податоците на Државниот завод за статистика. (5) При пресметка на највисоката месечна основица за тековната година се зема предвид просечната плата по работник во Република Северна Македонија објавена во јануари во тековната година според податоците на Државниот завод за статистика. (6) На износот повисок од највисоката месечна основица не се пресметуваат и уплатуваат придонеси.“

9 Член 22 од ЗПИО.

10 Види член 148 став 1 од ЗПИО. Така и членот 49 од ЗПИО: „Ако осигуреникот се вработи или ако ги исполни условите за остварување право на старосна, инвалидска или семејна пензија правото на паричен надоместок му престанува.“

11 Закон за работните односи. *Службен весник на Р.М.* 62/2005 и понатаму.

пензиски стаж, доколку со закон поинаку не е уредено. Одредбата, на извесен начин, се релативизира со новиот Закон за работно ангажирање на лица[12]. Сепак, станува збор за решение кое што во изминатите десетина години претрпе голем број измени и дополнувања, но може да се каже дека системот директно не противречи на работното ангажирање на лицата после остварување на правото на старосна пензија. Како што веќе рековме, ако тоа се случи, односно ако лицето заснова работен однос или врши самостојна дејност, му се запира исплатата на пензијата (старосната). Тоа што понатаму е исто така неспорно, е можноста лицето повторно да започне да ја користи пензијата откако работниот ангажман, оној новиот, ќе му престане. Во тој случај, ЗПИО[13] предвидува можност, на корисникот на старосна пензија да му се определи нов износ на пензија, но само ако навршил најмалку една година стаж на осигурување по остварувањето право на старосна пензија и се разбира, доколку тоа е поповолно за корисникот. Значи, постојат два услови за определувањето нов износ на пензија. Прво, корисникот да бил работно ангажиран најмалку една година по остварувањето право на старосна пензија. Второ, определувањето нов износ на пензија да е поповолно за корисникот, што ќе рече да биде во повисок износ од пензијата определена пред новото работно ангажирање, односно пензијата чија исплата била запрена.

Во трудот оправдано се разгледуваат две исклучително важни прашања. Прво е прашањето за можноста за вработување после остварување на правото на старосна пензија и второ, прашањето за пресметување нов износ на пензија по исполнувањето на законските услови и повторното пензионирање. Претходното од аспект на потребата науката да понуди решение за практиката и да одговори на присутното разногласие во постапувањето на различните чинители во процесите.

1. Конвенции на МОТ

Во Универзалната декларација за човекови права, усвоена во 1948 година, е предвидено дека: „Секој, како член на општеството, има право на социјална сигурност“.[14]

Сосема начелно, прашањето за пензиските права и социјалната сигурност по настапување на староста, се уредува со **Конвенцијата на МОТ бр. 102 за минимумот стандард за социјална сигурност од**

12 Според членот 9 на овој закон, работно ангажирано лице, меѓу другите, може да биде и корисникот на старосна пензија, доколку врши работи од повремена или сезонска природа во дејностите од членот 5. Ова лице има право и на придонес за пензиско и инвалидско осигурување. Закон за работно ангажирање на лица. *Службен весник на Р.С.М.* 104/2025.

13 Види член 148 став 2 од ЗПИО.

14 Universal Declaration of Human Rights, UN GA res. 217A (III), 1948, Art. 22.

1952 година, ратификувана и од Република Северна Македонија. Првиот стандард во овој дел е предвиден со ставот 2 на членот 26, според кој: „Пропишаната граница на старост не смее да биде повеќе од 65 години. Но, надлежните власти можат да утврдат повисока граница на старост, со целосно почитување на работната способност на постарите лица во одредена земја.“ Оттука јасно произлегува дека, почитувањето на работната способност на постарите лица е примарен стандард во утврдувањето на максималната старосна граница за пензионирање, но и за создавањето на работниот амбиент после пензионирањето. Според ставот 3 на истиот член: „*Националните закони или прописи може да предвидат да се укине помошта која му следува на лице, доколку е ангажирано во некоја друга заработувачка активност или, кога за таа помош се плаќаат придонеси, истата може да се намали кога заработувачката на корисникот го надминува пропишаниот износ, а ако не се плаќаат придонеси, може да се намали кога заработувачката на корисникот или некои негови други средства, или двете земени заедно, го надминуваат пропишаниот износ*.“ Со оваа одредба, не се елиминира можноста за лицата да работат или земат учество во заработувачка активност и откако го надминале утврдениот праг (возраста) за старосна пензија, односно откако веќе добиле помош (читај: пензија). Иако првично Конвенцијата бр. 102 на МОТ не донесе многу ратификации, таа ги исполни своите цели во смисла дека обезбеди јасен опис на содржината на социјалното осигурување и беше земена како основа за последователните конвенции кои утврдуваат повисоки стандарди за специфични ризици. Освен МОТ и Советот на Европа разви повисоки стандарди врз основа на Конвенцијата бр. 102 на МОТ, конкретно за европскиот регион. Исто така, Конвенцијата има одиграно важна улога во развојот на концептот на социјалната држава низ целиот свет.[15]

Конвенцијата за надоместоци во случај на инвалидност, старост и за членови на семејството, 1967 година (бр. 128) и Препораката за надоместоци во случај на инвалидност, старост и за членови на семејството, 1967 година (бр. 131) ги покриваат надоместоците за старост, надоместоците во случај на инвалидност и надоместоците за членовите на семејството.

Во секој случај, со Конвенциите на МОТ се протежира еден избалансиран пристап кога станува збор за пензиските права, а особено за можноста лицата што стапиле во пензија, повторно да се активираат. Сосема оправдано, кога се дискутира за ваквата можност, примарно мора да се води сметка и за т.н. „преостаната работна способност“ на возрасните лица што веќе остварile право на старосна пензија, биолошките аспекти поврзани со возраста, но и функцијата на пензијата. Кога се дискутира за ова последново,

15 Albertine Anje Dijkhoff. *International Social Security Standards In The European Union* : The cases of the Czech Republic and Estonia', Doctor of Philosophy, Tilburg University, Antwerpen, 2011, 5.

може да се констатира дека пензијата, од една страна, претставува праведен надомест за одработениот работен век, а од друга страна, тоа на некој начин е и граница за работните ангажмани во согласност со проценките за намалувањето на одредени функции во човечкото тело и почеток на период на одмор од активната работа. Сепак, Меѓународната организација на трудот, особено со Конвенцијата бр. 102, ја релативизира претходната констатација за задолжителното пасивизирање, препознавајќи ја потребата на одредени лица, но и на самите држави, да создадат можности за продолжени работни ангажмани и по исполнувањето на условите за добивање старосна пензија. Во таа насока, се нагласува дека, почнувајќи од 90 -тите години, повеќето земји на ОЕЦД ги променија своите пензиски политики на начин што почнаа да го поддржуваат продолжувањето на работниот век, а во функција на тоа да се ублажи проблемот со намалувањето на бројот на работоспособното население. Покрај построгите квалификациски услови и зголемување на возраста за пензија, креаторите на политиките воведоа и актуарски намалувања за случај на предвремено пензионирање.[16]

2. Споредбено-правни аспекти

2.1. Република Словенија

Во словенечкиот Закон за пензиско и инвалидско осигурување[17], на различни начини се стимулираат лицата што остварile право на старосна пензија повторно да се вклучат во процесите на работа. Имено, присутно е интересно решение за исплата на пропорционален дел од пензијата за лицата што започнале повторно да работат или да вршат дејност, но во обем што одговара на пропорционален дел од целосното регуларно осигурано работно време[18]. Тамошниот законодавец се определил за пофлексибилно решение, на тој начин што дури и ги поттикнува корисниците на пензија повторно да засноваат работен однос, така што, би можеле, во согласност со нивните можности и способности, да работат и пократко од регуларното работно време и повторно да добиваат дел од пензијата, што ќе придонесе да не се почувствуваат дека загубиле некакво право или да биде загрозена материјалната егзистенција. Уште поинтересно е решението од членот 39а, според кое, на осигурено лице кое е вклучено во задолжително осигурување со полно работно време и ги исполнува условите за стекнување право на старосна пензија, да му бидат исплатени 40% од старосната пензија (дел од пензијата) на која би имал право на денот кога ја остварил, почнувајќи од првиот ден по поднесување на барањето. На осигуреното лице може да му

16 Johannes Geyer, et al. "The Role of Labor Demand in the Labor Market Effects of a Pension Reform". *DIW Berlin 1827* (2019): 152.

17 Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. *Uradni list RS*, št. 96/12.

18 Види член 116 од Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

биде исплатен дел од пензијата наведен претходно, за максимум три години понатамошна вклученост во задолжително осигурување со полно работно време. По истекот на овој период, на осигуреникот кој побарал исплата на дел од пензијата му се исплаќаат 20% од старосната пензија што му била утврдена во моментот кога го исполнил условот. Притоа, овие исплати меѓусебно не се исклучуваат.[19]

Она што е од исклучително значење за потврдување на тезите во овој труд, е решението од членот 117 од словенечкиот Закон за пензиско и инвалидско осигурување. Во оваа одредба децидно е наведено дека, за осигурено лице кое по остварувањето на правото на предвремена или старосна пензија, повторно се запишува во задолжително осигурување и навршува најмалку шест месеци пензиски стаж во една календарска година и го остварува правото на преоценка во новата календарска година, пензискиот стаж и основиците од реосигурувањето (повторно заснованиот работен однос) се земаат предвид при преоценката на пензијата. За корисник на пропорционален дел од пензијата според меѓународните прописи, пензијата се преоценува во пропорционален дел по престанокот на реосигурувањето. Во ставот 2 на истиот член се нагласува дека корисникот може да побара веќе утврдената пензија да се зголеми за процент во однос на периодот на осигурителен стаж направен во времето на реосигурувањето.

2.2. Република Србија

Во српскиот Закон за работа[20], во членот 175, е предвидено елегантно решение, според кое: работниот однос престанува кога вработениот ќе наврши 65 години живот и најмалку 15 години стаж на осигурување, *освен ако работодавачот и вработениот поинаку не се спогодат*. Од ваквата одредба јасно произлегува можноста работниот однос да продолжи и по остварувањето на овие услови, ако работодавачот и работникот така се спогодиле. Значи, одредбата е од диспозитивен карактер, па согласно со тоа, останува можноста, доколку таква е волјата на двете договорни страни, работниот однос да продолжи. Исто така, присутно е интересно решение во членот 204 од ЗР. Имено, оваа одредба ги опфаќа т.н. „привремени и повремени“ работи, односно извршување работи коишто по својата природа се такви што не траат подолго од 90 работни денови во календарската година и такви што не претставуваат работа за која се склучува договор за работа. За таквиот тип работи можат да бидат ангажирани и корисниците на старосна пензија.

Од особен интерес за потребите на ова истражување е членот 121 од Законот за пензиско и инвалидско осигурување на Република Србија[21].

19 Член 116 став 4 од Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

20 Zakon o radu. *Sl. glasnik RS", br. 1/2016, 66/2018, 91/2021 - odluka US, 119/2021, 112/2023 i 39/2024.*

21 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. *"Sl. glasnik RS", br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 -*

Според оваа одредба, корисникот на старосна пензија, како и на предвремена старосна пензија, кој ќе се вработи на територијата на републиката, односно врши самостојна дејност по основ кој задолжително се осигурува на територијата на републиката, има право по престанокот на тоа вработување, односно извршувањето на таа самостојна дејност, на повторно одредување на пензијата ако бил во осигурување најмалку една година. Притоа, во овие случаи, на корисникот му се утврдува пополниот износ на пензија.

2.3. Германија

Стандардната возраст за пензионирање во Германија се достигнува со навршување на 67 години старост согласно Социјалниот законик на Германија[22]. Според членот 41 од СЗ, правото на осигуреното лице на старосна пензија не се смета за причина што може да го оправда прекинувањето на работниот однос од страна на работодавачот, а во согласност со друг специјален закон што се однесува на заштитата од престанок на работен однос. Дополнително, доколку со договорот за вработување на јасен начин се предвидува прекинување на работниот однос по достигнувањето на стандардната возраст за пензионирање, страните на договорот за вработување можат да го одложат датумот на прекин, доколку е потребно и неколку пати, со спогодба која ќе ја склучат за времетраењето на работниот однос. Со членот 42 од истиот закон, пак, се дава можност осигуреното лице да може да го ограничи својот работен учинок и да бара исплата на делумен износ од пензијата, при што може да разговара со својот работодавач за можностите во услови кога постои такво ограничување, а овој е обврзан да му одговори. Понатаму, во членот 75 е предвидена можноста за пресметка на новите бодови од остварена заработка за периодите за коишто се платени придонеси по почетокот на старосната пензија, а во функција на новата пензија.

2.4. Шпанија

Во шпанскиот Општ закон за социјално осигурување[23], се предвидува дека примањето пензија е некомпатибилно со вработувањето на пензионерот во исто време, со исклучоци и под услови утврдени со закон или подзаконски акти. Сепак, овој закон создава можност за т.н. „активно пензионирање“ и „делумно пензионирање“. Имено, за лицата кои ќе достигнат возраст за пензионирање, еден од начините е можноста да го комбинираат примањето

dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, 76/2023 i 94/2024.

22 Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes v. 18. Dezember 1989, BGBl. I S. 2261, 1990 I S. 1337).

23 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

на пензијата со работа со скратено работно време под условите утврдени со посебни прописи.[24] Во ставот 4 на истата одредба се предвидува дека примањето пензија е компатибилно и со самовработување чиј вкупен годишен приход не ја надминува минималната плата, пресметана на годишно ниво. Лицата кои ги извршуваат овие економски активности (поврзани со самовработување, м.з.) нема да бидат обврзани да плаќаат придонеси за социјално осигурување. Притоа, дејностите што се опфатени со оваа одредба, за кои не се плаќаат придонеси, нема ниту да генерираат нови права на бенефиции за социјално осигурување.

Особено важна, во контекст во она за што се говори во овој труд, е одредбата од членот 214 од ОЗСО на Шпанија, според која, во случај кога се исполнети законските услови за пензионирање (соодветна возраст, минимален потребен стаж на осигурување) и изминала најмалку една година од новиот остварен пензиски стаж, примањето на старосна пензија се смета дека е компатибилно со извршувањето на каква било работа што подразбира засновање работен однос, со полно или скратено работно време, или самовработување од страна на пензионерот. Тоа е концептот на „активно пензионирање“. Компатибилноста се однесува на можноста за исплата на сразмерен (во проценти одреден) дел од пензијата, чија висина зависи од тоа за колкав период е одложено исплаќањето на целосниот износ од пензијата. Дополнително, пензијата ќе се ревалоризира според условите утврдени за пензиите во системот за социјално осигурување. По престанокот на работниот однос како вработено или самовработено лице, ќе биде воспоставена исплата на целосна пензија.

3. Уставно-правни аспекти во Република Северна Македонија поврзани со стекнувањето и користењето на пензија

Според член 8 став 1 алинеи 3 и 8 од Уставот на Република Македонија[25], владеењето на правото и хуманизмот, социјалната правда и солидарноста, се едни од темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Со членот 34 од Уставот, на граѓаните на Република Македонија им се гарантираат правото на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор, а со членот 35 став 1 од Уставот, Републиката се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност. Пензиското и инвалидското осигурување како елемент на социјално осигурување е предмет на уредување на Законот за пензиското и инвалидското осигурување. Уставот го прокламира и утврдува

24 Види член 213 став 1, а исто и член 215 став 1.

25 Устав на Република Македонија. *Службен весник на Р.М.* 52/1991 и понатаму.

правото на граѓаните на социјална сигурност и социјално осигурување кое е препуштено на уредување со закон и колективен договор. Уставот, исто така, ја прокламира грижата на Републиката за социјална заштита и социјална сигурност на граѓаните, која се остварува врз основа на начелото на социјална праведност. Според тоа, прокламацијата на тие уставни принципи произлегува од социјалниот карактер на државата.

Она што како императив неспорно произлегува од Уставот, е потребата од водење сметка за социјалната сигурност и за социјалната правда на осигурениците. Од друга страна, стекнувањето и користењето на пензијата, како една од формите преку кои се обезбедува правото на социјална сигурност на граѓаните, спаѓа во корпусот на права кои произлегуваат од сферата на работните односи, кои можат да бидат ограничени или да се изгубат, но според околности и услови утврдени со Устав или со закон и со колективен договор. Уставот му дал право на законодавецот, покрај другото, да ја уреди процедурата во која се остваруваат правата од пензиско и инвалидско осигурување, а во тие рамки и процедурата за престанок или ограничување на тие права. Тоа значи дека со закон и со колективни договори се определува постапката на остварување, ограничување и губење на правата од оваа област.[26]

Особено интересно во контекст на расправата во овој труд, е Решението на Уставниот суд од 2008 година[27], коешто го третира точно прашањето за пресметувањето и вреднувањето на нова пензија на корисници на пензија, кои биле повторно работно ангажирани. Имено, судот во споменатото Решение го констатира следното: „*јасно произлегува дека не постои уставна пречка корисниците на пензија да ја обезбедуваат својата социјална сигурност и на друг начин односно со ново работно ангажирање да остваруваат соодветни приходи за кое задолжително се осигурани, што би значело и остварување на поголема пензија која може да се движи до законски утврдениот максимум*“. Понатаму, според мислењето на судот, со посебниот начин на пресметување и вреднување на новата пензија на корисниците на пензија, а кои повторно работно се ангажирани и тие согласно законот се осигурени кои задолжително се осигурани и плаќаат придонес за пензиско и инвалидско осигурување, се доведуваат во прашање начелото на социјална праведност и начелото на еднаквост утврдени во Уставот. Овој став следува како одговор на барањето да се испита уставноста на одредби со коишто корисниците на пензија кои биле повторно работно ангажирани се стават во понеповолна позиција од лицата што редовно се вработени. Со други зборови, судот забележува или ја нотира потребата за еднаков третман на вработените лица после пензионирањето, откако времено ја ставиле

26 Така: Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр. 12/2008.

27 Решение на Уставен суд У.бр.25/2008 од 09.10.2008 година.

пензијата во мирување, особено во поглед на начинот на пресметување и вреднување на новата пензија после повторното пасивизирање.

4. Проблеми, прашања и предизвици во определувањето нов износ старосна пензија во Република Северна Македонија

Пред нешто повеќе од дваесет години, во Република Северна Македонија беше воведен нов три-столбен систем на пензиско и инвалидско осигурување, составен од: задолжително пензиско и инвалидско осигурување врз основа на генерациска солидарност (прв столб), задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (втор столб) и доброволно капитално финансирано пензиско осигурување (трет столб). За оние вработени кои ќе останат во пензискиот систем со еден столб, пензиското и инвалидско осигурување го покрива единствено ФПИОМ и нема промени во начинот на добивање на пензијата. Пензијата од првиот столб се пресметува како дефинирана пензија според претходно одредена формула за заменска стапка (процент според работниот стаж помножен со пензиската основа одредена преку валоризираните плати за целиот период на осигурување). Платите од претходната година што се користат за одредување на пензиската основа се индексираат со стапките пресметани врз основа на флуктуацијата на платата на сите вработени во Македонија.[28] За целите на функционирањето на вториот и третиот пензиски столб беа формирани пензиски фондови и друштва за нивно управување, со единствена задача да примаат придонеси од осигурениците обврзани врз основа на закон, да ги вложуваат во финансиски инструменти, да вршат распределба на акумулираните средства и да вршат исплати на програмирани повлекувања согласно со закон.[29] Притоа, друштвото или друштвото за управување со задолжителни и доброволни пензиски фондови е должно средствата на задолжителниот пензиски фонд да ги инвестира согласно одредбите од овој закон и инвестиционата стратегија со цел остварување на највисок принос единствено во полза на членовите и пензионираните членови на задолжителниот пензиски фонд и преку диверзификација и финансиска анализа да се минимизира ризикот од загуби.[30] Сепак, средствата за пензиското и инвалидското осигурување и правата од пензиското и инвалидското осигурување се обезбедуваат, односно се остваруваат во Фондот на пензиското и инвалидското осигурување на Република Северна Македонија.[31]

28 Водич за вашите права на пензија. Меѓународна организација на трудот ; МОТ - Технички тим за поддршка на пристојната работа и Канцеларија за Централна и Источна Европа. Скопје: 2012: 24.

29 Член 1 од Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување. *Службен весник* 29/2002 *и понатаму.*

30 Види член 104 од Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.

31 Член 8 од ЗПИО.

Старосната пензија се утврдува од месечниот просек на платите што осигуреникот ги остварил за време на вкупното траење на осигурувањето, а најрано од 1 јануари 1970 година и тоа е насловено како „пензиска основица". За определување на пензиска основица, покрај месечниот просек на плати, се зема и надоместокот на плати, односно паричниот надоместок во случај на невработеност.[32] На осигуреникот, односно лицето кое не остварило плата, односно надоместок на плата по јануари 1970 година пензиската основица се утврдува во зависност од движењето на просечната плата на сите вработени во Републиката и стручната подготовка на осигуреникот.[33]

Веќе кажавме дека на корисникот на старосна пензија може да му се определи нов износ на пензија, ако навршил најмалку една година стаж на осигурување по остварувањето право на старосна пензија, доколку е поповолно за корисникот. Оваа одредба е поместена во главата XII од ЗПИО, којашто се однесува на: „Остварување, користење и губење на правата". Може да се оцени како логичен пристапот да се верификува дополнителниот труд и придонес на корисникот за целиот период додека бил во регулиран работен однос, за време на кој уредно биле плаќани придонеси за пензиско и инвалидско осигурување. Таквата верификација, ако се земе предвид функцијата на пензијата за обезбедување достоинствен приход по пасивизирањето, би требало да дојде и преку исплата на повисока пензија во моментот кога ќе го оствари тоа право по втор или трет пат, откако завршиле неговите продуктивни работни ангажмани.[34]

Меѓутоа, во поединечните управни акти на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, може да се забележи широка употреба *(што крие опасност од злоупотреба) на членот 230 од ЗПИО, поместен во главата XIII – „Преодни и завршни одредби", според кој: „(1) За осигурениците кои не пристапиле во задолжително капитално финансирано пензиско осигурување, највисоката пензија не може да изнесува повеќе од 80% до 2015 година, а по 2015 година не повеќе од процентите утврдени во членот 52 став (1) од овој закон од просечната нето плата остварена во Републиката во претходната година зголемена за 2,7 пати. (2) Определената највисока пензија од ставот (1) на овој член повторно не се определува и понатаму се усогласува со процентот со кој се усогласуваат и другите пензии."

Во оваа одредба законодавецот упатува на процентот што осигурениците[35] го добиваат како горна граница според полот и пензискиот стаж, според утврдената табела во членот 52 на законот. Во таа табела,

32 Член 20 од ЗПИО.

33 Член 21 од ЗПИО.

34 За ваквите работни ангажмани после пензионирањето, во теоријата се користи изразот: **„преодно или премостувачко вработување" или "bridge employment"**, што упатува на работа за плата по пензионирањето. Види повеќе: Terry A. Beehr and Misty M. Bennett. "Working After Retirement: Features of Bridge Employment and Research Directions". Oxford: Work, Aging and Retirement, 2015, Vol. 1, No. 1, 112.

35 И тоа оние кои не пристапиле во задолжително капитално финансирано пензиско осигурување.

како што е општо познато, се утврдени процентите / коефициентите што следуваат според полот и годините остварен стаж, а исплатата ќе се реализира според просекот на примањата што осигуреникот ги остварувал додека бил во работен однос. Ставот 2, пак, на членот 230, упатува на тоа дека вака определениот процент во контекст на ставот 1 од членот 230 и членот 52 од ЗПИО (потенцираме – *не највисоката ставка на пензија во паричен износ, туку процентот*) повторно не се определува и понатаму се усогласува со процентот со кој се усогласуваат и другите пензии. Според тоа, во контекст и на она што претходно во трудот беше изложено и аргументирано, би требало да се земе дека*, еднаш стекнатиот паричен износ на пензија, понатаму може и треба да се промени*. Ова од причина што, според нас, одредбата се задржува единствено на максималниот процент што осигуреникот може да го добие на основа на просекот на неговите примања што ги остварувал додека бил во работен однос. Тоа, теоретски погледнато, би требало да е и функцијата на самата одредба.

Доколку се заземе поинаков став, во смисла на тоа дека еднаш утврдената висина (или база / основа) на старосна пензија е непроменлива по никаков основ, освен преку усогласувањата што се прават на годишно ниво, тогаш ќе зборуваме за колизија на одредбите, тие од членот 148 и од членот 230. И уште повеќе, може, на одреден начин, да се зборува и за индиректна штета за корисникот ако не биде земен предвид дополнителниот период на осигурување, особено дополнително исплатените средства за плаќање придонес за пензиско и инвалидско осигурување. Практично, неразбирливо би било државата да ја овозможи работната активност по пензионирањето на лицата преку запирање на исплатата на старосната пензија, а да не го зема предвид дополнително остварениот работен стаж, кој што, од друга страна, може да трае и повеќе години. Од друга страна, највисокиот износ на пензија е прашање што секоја година е предмет на ревизија, како сооднос на просечната плата во Републиката, следејќи ги движењата во тој правец, па и во таа смисла, сосема легитимно е корисникот да ги ужива правата по овој основ во моментот кога конечно го остварил правото на старосна пензија, исполнувајќи ги сите законски утврдени критериуми.

Од претходното јасно произлегува дека висината на старосната пензијата на поединецот, што значи не онаа што како минимална и максимална се определува од државата и не она што претставува пензиска политика на државата, туку пензијата како остварено право на поединецот, мора да се конструира според она што претставува дух на законот и што ја задоволува социјалната правда. Ова уште повеќе и поради фактот што поинаквиот пристап ги стимулира неформалните вработувања и со тоа, ги редуцира приливите во буџетот по основ на придонеси од пензиско и социјално осигурување.

Заклучок

Во услови кога државите веќе на големо го поставуваат прашањето за справувањето со проблемот со намалувањето на бројот на работоспособното население, а како резултат на демографските случувања, посебно трендот на мигрирање на помладата популација, се чини сосема оправдан пристапот, кон кој како што може да се воочи од споредбената анализа прибегнале повеќе држави, да се овозможи работа и за лицата што веќе остварile право на старосна пензија. Сепак, неминовно е ова прашање да се разгледува од повеќе аспекти, а поради потребата да се задоволат одредени барања, дури и цивилизациски придобивки, во поглед на заштитата на постарите лица и овозможувањето работа и работен амбиент којшто ќе биде скроен по нивна мера и ќе биде во согласност со нивната волја и истовремено, што би се рекло - ќе одговара на нивните физички и ментални способности. Во тој прилог одат и податоците за стареењето на популацијата и сè поголемиот притисок врз пензиските фондови за да се справат со овие предизвици на подолг рок[36]. Затоа, добар дел држави прибегнуваат кон екстензија на годините старост што се потребни за да се оствари ова право, но и на минималниот стаж што осигуреникот треба да го има за да полага вакво право. Впрочем, статистиката на европско ниво покажува дека, на ниво на ЕУ, во 2023 година, 13% од вкупниот број луѓе продолжиле да работат и по исполнувањето на условот за пензија согласно националното законодавство во земјите членки на ЕУ. Најголем процент луѓе кои продолжиле да работат е забележан во балтичките земји, Естонија (54,9%), Латвија (44,2%) и Литванија (43,7%), додека најмал процент е регистриран во Романија (1,7%), Грција (4,2%) и Шпанија (4,9%). Главните причини зошто луѓето продолжуваат да работат по добивањето старосна пензија биле затоа што уживале во работата и биле продуктивни (наведени од 36,3% од луѓето) или го правеле тоа поради финансиска потреба (28,6%). Желбата за одржување на социјалната интеграција (11,2%) и финансиската привлечност на работата (9,1%) исто така биле споменати како причини за продолжување на работата. Помал дел, 3,5%, продолжиле да работат затоа што нивниот партнер сè уште бил вработен.[37]

Она што најмногу изненадува поради начинот на постапување и околу што се чини сосема логично да биде свртено вниманието на осигурениците коишто ќе станат корисници на пензијата, е висината на старосната пензија којашто била утврдена или пресметана на денот кога било остварено правото и пензијата којашто треба да се исплати тогаш кога повторно, после активирањето, лицето или корисникот се повикува на неа. Ваквото прашање е оправдано дури и ако се земе предвид дека, вообичаено,

36 Види повеќе: Zaccagni et al. "Who continues to work after retirement age?" BMC Public Health (2024): 2.

37 Види повеќе: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241209-1

лицето ќе остварува повисок личен доход од тој што би го остварувал како пензионер. Сепак, на крајот на денот, може да се претпостави, дека ова лице ќе претендира за правото на пензија и притоа ќе инсистира да го добие она што ќе одговара на неговиот труд и остварен доход во периодот додека бил работно ангажиран. Со други зборови, лицето коешто повторно влегло во осигуран работен однос, во рамките на којшто се плаќаат придонеси согласно закон, се претпоставува дека последователно очекува редефиниран износ на старосна пензија во пропорција со стажот, заработката и секако, платените придонеси на остварената заработка.

Од спроведеното истражување може да се констатира дека изворите за оваа проблематика се исклучително ограничени. Од една страна, постои веројатност дека поради самиот факт што одредени работи во некои од националните законодавства се подразбираат (што секако ги вклучува прашањата за повторно засновање работен однос после пензионирањето и пресметувањето нова пензиска основица откако ќе се исполнат одредени услови), вниманието на научната и стручната јавност не било доволно насочено кон оваа проблематика. Имено, доколку на егзактен начин е уредена таа проблематика, тогаш нема простор за маневар и разногласие во постапувањето на надлежните органи. Од друга страна, тоа е проблематика којашто, во суштина, сè уште не го има добиено заслуженото место помеѓу бројните прашања коишто се разгледуваат во рамките на трудовото и социјалното право.

Користена Литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Водич за вашите права на пензија. Меѓународна организација на трудот; МОТ - Технички тим за поддршка на пристојната работа и Канцеларија за Централна и Источна Европа. Скопје: 2012.
2. Beehr Terry A. and Bennett Misty M.. "Working After Retirement: Features of Bridge Employment and Research Directions". Oxford: Work, Aging and Retirement, 2015, Vol. 1, No. 1, 112 – 127.
3. Dijkhoff Anje Albertine. *International Social Security Standards In The European Union* : The cases of the Czech Republic and Estonia', Doctor of Philosophy, Tilburg University, Antwerpen, 2011.
4. Geyer Johannes, et al. "The Role of Labor Demand in the Labor Market Effects of a Pension Reform". *DIW Berlin 1827* (2019): 152-192.
5. Zaccagni et al. "Who continues to work after retirement age?" BMC Public Health (2024): 1 – 14.

Правни извори и судска практика:

1. Устав на Република Македонија. *Службен весник на Р.М.* 52/1991 и понатаму.
2. Законот за пензиското и инвалидското осигурување – *Службен весник на Р.С.М.* 98/2012 и понатаму.
3. Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување. *Службен весник на Р.М.* 142/2008 и понатаму.
4. Закон за работните односи. *Службен весник на Р.М.* 62/2005 и понатаму.
5. Закон за работно ангажирање на лица. *Службен весник на Р.С.М.* 104/2025.
6. Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување. *Службен весник* 29/2002 *и понатаму.*
7. Решение на Уставниот суд на Република Македонија, У.бр. 12/2008.
8. Решение на Уставен суд У.бр.25/2008 од 09.10.2008 година.
9. Universal Declaration of Human Rights, UN GA res. 217A (III), 1948, Art. 22.
10. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. *Uradni list RS*, št. 96/12.
11. Zakon o radu. *Sl. glasnik RS", br. 1/2016, 66/2018, 91/2021 - odluka*

US, 119/2021, 112/2023 i 39/2024.

12. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju. *"Sl. glasnik RS", br. 34/2003, 64/2004 - odluka USRS, 84/2004 - dr. zakon, 85/2005, 101/2005 - dr. zakon, 63/2006 - odluka USRS, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, 76/2023 i 94/2024.*
13. Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes v. 18. Dezember 1989, BGBl. I S. 2261, 1990 I S. 1337).
14. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
15. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241209-1

Orde Gjorgjioski, PhD,*
Titled Assistant Professor at the International Slavic University in St. Nikole,
Director of Legal and General Affairs Manager at "Vitaminka" AD Prilep

USE AND LOSS OF RIGHTS FROM PENSION AND DISABILITY INSURANCE WITH SPECIAL REFERENCE TO THE DETERMINATION OF A NEW AMOUNT OF OLD-AGE PENSION IN THE PRACTICE AND THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Abstract

A beneficiary of an old-age pension may be determined a new amount of pension, if it has completed at least one year of insurance service after exercising the right to an old-age pension, if it is more favorable for the beneficiary. This is because a pension beneficiary is suspended from receiving his pension while it is employed or self-employed in the Republic of North Macedonia or abroad, and a disability pension beneficiary loses the right to a pension. On the other hand, the Law on Labor Relations contains an imperative provision that indicates that the employer terminates the employment contract when the employee reaches 64 years of age and 15 years of pensionable service, unless otherwise provided by law. In addition, in the practice of the Pension and Disability Insurance Fund of North Macedonia, there is a lack of compliance in the application of the provisions of the Law on Pension and Disability Insurance, especially with regard to its Articles 148 and 230. Taking the above into account, there is a need, on the one hand, to present the possibilities for exercising and losing these rights, and on the other hand, to provide an answer as to under which situations the employment relationship can be re-established in order to apply the specific provisions of the Law on Pension and Disability Insurance, and even more so to provide guidance on the manner in which practitioners should interpret the provisions of the aforementioned regulations.

Keywords*: pension and disability insurance rights, old-age pension, Pension and Disability Insurance Fund*

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 14

М-р Александар Шопов,*
Судија на Апелационен суд Скопје
Докторанд на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје,
Правен факултет „Јустинијан Први“

УДК: 347.736/.739:349.2(497.7)
347.736/.739:331.105.2-057.16(497.7)
1.03 Кратка научна статија:

ПРАВАТА И ПОЛОЖБАТА НА ВРАБОТЕНИТЕ ПО ОТВОРАЊЕ НА СТЕЧАЈНА ПОСТАПКА НАД РАБОТОДАВАЧОТ

Апстракт

Во случај кога над работодавачот ќе биде отворена стечајна постапка која има за цел да овозможи колективно намирување на доверителите преку впаричување на неговиот имот и распределба на остварените приходи на доверителите или преку усвојување на план за реорганизација насочен кон натамошно одржување на деловниот потфат, над статусот и имотот на друштвото настапува посебен правен режим кој се уредува со правилата на стечајното право. Во склад со овие правила, работниот однос по сила на закон престанува со денот на отворање на стечајна постапка над работодавачот. Оттука, очигледно е дека стечајот, меѓу другото, има директно влијание и врз правата на сите вработени во друштвото - стечаен должник. Поаѓајќи од тоа, во фокусот на овој труд е правната положба на вработените по отворање на стечајна постапка над работодавачот, нивниот статус како стечајни доверители и нивната улога во случај на продолжување на деловниот потфат преку усвојување на план за реорганизација на друштвото – работодавач.

Клучни зборови: *стечајна постапка, престанок на работен однос поради стечај, вработените како стечајни доверители*

* E-mail: aleksandar.shopov@gmail.com

Вовед

„Некогаш одамна компаниите биле како прекуокеански бродови. Секој кој имал среќа да се вработи во текот на целата работна кариера безбедно пловел со истиот брод, симнувајќи се дури во време на своето пензионирање. Тие денови се заминати, веројатно засекогаш."

Овој сликовит опис на *Richard T. Pascale* ја сумира трансформацијата на современите економски и организациски структури, кој во своето дело *Surfing the Edge of Chaos*[1] истакнува дека отпорноста и адаптацијата се клучните карактеристики на модерните организации, кои мора постојано да еволуираат во нестабилна средина. Ваквата теза во многу аспекти го отсликува и македонското деловно опкружување, кое после транзициските промени, напуштањето на социјалистичкото економско уредување и приватизацијата на државните компании, повеќе од три децении го структурира својот „корпоративен пејзаж" по моделот на развиените капиталистички земји.

Меѓутоа, ако инсолвентноста за поранешните државни југословенски компании беше скоро непознат поим, сепак, општествените и економски промени, приватизацијата и преминот кон капитализмот неминовно доведоа до потребата за воспоставување на правила за справување со инсолвентноста на компаниите според принципот на рамноправност, во една законски уредена судска постапка и без интервенции на државата и јавните финансии. Оттаму, во македонскиот правен систем во 1989 година за прв пат со закон беше воведен стечајот и стечајната постапка.[2] Низ годините потоа, македонското стечајно право се развиваше и еволуираше преку донесување на два нови закони и тоа, Законот за стечај од 1997 година[3], а по него и се' уште актуелниот Закон за стечај од 2006 година[4].

Денес, стечајот и стечајната постапка претставуваат значајни институти на корпоративното право, со кои се обезбедува колективно и рамноправно намирување на доверителите на трговското друштво кое е неспособно да ги исполнува своите обврски. Меѓутоа, еден од најчувствителните аспекти на отворањето на стечајна постапка е прашањето за положбата и правата на вработените лица кај друштвото - стечаен должник, бидејќи тие несомнено претставуваат социјално најзасегната категорија во целиот тој процес.

1 Pascale, R. T., Millemann, M., & Gioja, L., Surfing the edge of chaos: The laws of nature and the new laws of business. Crown Business, 2000

2 Стечајот во тогашната Социјалистичка Република Македонија за прв пат беше воведен со донесувањето на Законот за присилно поравнување, стечај и ликвидација (Сл.Весник на СРМ бр.84/1989)

3 Основниот текст на Законот за стечај од 1997 година беше објавен во Сл.Весник на РМ бр.55/1997, а измените и дополнувањата во Сл.Весник на РМ бр.53/2000; 37/2002; 17/2004

4 Основниот текст на Законот за стечај од 2006 година е објавен во Сл.Весник на РМ бр.34/2006, а измените и дополнувањата во Сл.Весник на РМ бр.126/2006; 84/2007; 3/2008; 122/2009; 47/2011; 95/2012; 79/2013; 164/2013; 29/2014; 98/2015; 192/2015; 86/2025

Поимот „стечај“ веќе одамна го надминал својот традиционален концепт како симбол на економски неуспех. Стечајното право денес се третира како динамичен правен механизам кој не само што ги уредува постапките при финансиска неспособност, туку и промовира правна сигурност, фер третман на доверителите и социјална стабилност преку заштита на работниците и јавниот интерес. Ова заради фактот што стечајот не претставува само инструмент за ликвидација, туку и алатка за реструктурирање, зачувување вредност и повторно активирање на економскиот потенцијал на компаниите преку нивна реорганизација. Меѓутоа, ако спасувањето на бизнисот на инсолвентните компании е цел на инсолвентното право, онака како што заштитата на вработените е една од целите на работното право, при преносот на инсолвентното претпријатие целите на заштитата на работниците и спасувањето на бизнисот можат да бидат во меѓусебен конфликт.[5]

Поаѓајќи од тоа, целта на овој труд е да даде систематска анализа на правната положба на вработените по отворањето на стечајна постапка над работодавачот, да ги разгледа механизмите за заштита на нивните права, улогата во стечајната маса и нивниот приоритет при намирување, како и прашањата за вработувањата во рамки на активен стечај или реорганизација. Притоа ќе се укаже и на правните недостатоци и практичните предизвици во нашето законодавство наспроти општоприфатените меѓународни правни стандарди за заштита на правата на вработените во случај на инсолвентност на работодавачот, со цел да се дадат препораки за реформа и подобрување на македонскиот правен систем.

1. Стечајот и неговото влијание врз правата на вработените

1.1. Инсолвентност на работодавачот

Според правилата на облигационото право, во случај кога повеќе доверители имаат побарувања кон ист должник, нивните права се штитат во согласност со правната максима „*Qui prior est tempore potior est iure*“,[6] што подразбира дека заштитата на нивните побарувања е согласно редоследот по кој истите побарале правна заштита. Меѓутоа, во случај на инсолвентност на должникот, побарувањата на неговите доверители се во колизија, па оттука се применуваат правилата за нивно колективно намирување кои имаат за цел да овозможат рамноправна положба на доверителите.[7]

5 S. E. Etukakpan, Transfer of undertakings: the tension between business rescue and employment protection in corporate insolvency, PhD thesis, Nottingham Trent University, 2012, 40

6 Lat: „Оној кој е прв во времето е посилен во правото“

7 Шопов А., Претстечајна реорганизација на трговските друштва во македонскиот правен поредок, Правник, Здружение на правници на Република Северна Македонија, бр.349, 2021

Терминот „инсолвентност“ се користи за/ со цел да се дефинира состојба или правна постапка која се поврзува со одреден ентитет кој нема доволно ресурси да ги намири своите обврски по однос на финансиските побарувања од своите доверители. Инсолвентноста и постапката за инсолвентност не се со исто значење, бидејќи инсолвентноста е состојба, додека пак инсолвентната (стечајна) постапка подразбира збир на правила со кои се регулира определено прашање кое резултирало од инсолвентната состојба.[8]

Во нашиот правен систем, инсолвентноста извира од неспособноста на должникот навремено да ги намири своите парични обврски согласно нивното пристигнување за наплата. Доколку должникот во период подолг од четириесет и пет дена не го изврши плаќањето на износот кој произлегува врз основа на важечките правни основи за наплата, тој се смета за инсолвентен. Токму ваквата правна претпоставка претставува и клучен услов за отворање на стечајна постапка[9], што понатаму директно влијае врз положбата и правата на вработените во друштвото – должник.

1.2. Меѓународни правни извори за заштита на вработените при состојба на инсолвентност на работодавачот

Заштитата на правата на работниците во случај кога настапила инсолвентност на работодавачот е од големо значење и детално е третирана во меѓународното и во европското законодавство, каде при уредувањето на правилата се тежнее да се постави рамнотежа меѓу интересите на работодавачот и работникот. Со оглед дека се работи за инсолвентен работодавач, пред законодавецот се наоѓа сложена задача за урамнотежување на интересите на различните категории на доверители, интересите на самиот работодавач и интересот на државата.[10]

Прашањата поврзани со инсолвентноста на работодавачот се комплексни, ја засегаат социјалната политика, но и бараат политичка инклузија во процесот на донесување на одлуки во однос на избор на модел за надминување на овие состојби, кој ќе соодветствува на условите во правниот поредок на државата.[11] Во оваа насока и УНЦИТРАЛ[12] ја

8 Anderson, H., ‘An Introduction to Corporate Insolvency Law’, Plymouth Law and Criminal Justice Review, 8, pp. 16-47, 2016.

9 Види член 2 став 1 точка 9 и член 5 од Законот за стечај (Сл.Весник на РМ бр.34/2006; 126/2006; 84/2007; 3/2008; 122/2009; 47/2011; 95/2012; 79/2013; 164/2013; 29/2014; 98/2015; 192/2015; 86/2025)

10 Драгићевић М., Правни положај запослених у случају промене послодавца, докторска дисертација, Ниш, 2022, 147

11 Матлиоска А., Права и положба на работниците при реструктурирање на работодавачот“, докторски труд, Скопје, 2024, 279 Скопје,

12 УНЦИТРАЛ - Комисија на Обединетите нации за меѓународно трговско право – (United Nations Commission on International Trade Law)

забележува потребата од поставување на баланс при дизајнирање на целите на инсолвентното право, на начин што во својот Законодавен водич за инсолвентно право, препорачува правилно поставување на главните цели на стечајната постапка и воспоставување на соодветен баланс меѓу истите, нагласувајќи ја потребата од дефинирање на заштитата на работниот однос како општа цел на правото воопшто.[13]

Меѓународната организација на трудот (МОТ) посебно го разгледува прашањето за заштитата на побарувањата на работниците во случај на инсолвентност на работодавачот преку своите правни инструменти. Поаѓајќи од претпоставката дека вработените вообичаено немаат удел во добивката на претпријатието, па тие не треба да учествуваат ниту во неговите загуби, во Конвенцијата на заштита на платите бр.95,[14] во случај на инсолвентност на работодавачот МОТ го воспоставува правилото на давање приоритет во намирувањето на побарувањата по основ на плати, при што платите како побарувања со приоритет во намирувањето мора да бидат исплатени во целост пред наплатата на побарувањата на останатите доверители кои имаат право на дел при распределбата на имотот на должникот – работодавач.[15]

Во насока на доразработување на овие правила, МОТ во 1992 година ги усвои Конвенцијата за заштита на побарувањата на работниците бр.173[16] и Препораката бр.180.[17] Со нив се воспоставуваат унифицирани стандарди за заштита на побарувањата на работниците во случај на инсолвентност на работодавачот. Конвенцијата предвидува двостепен механизам на заштита: (1) преку привилегирање на побарувањата од работен однос при редоследот на намирување, со што истите добиваат статус на побарувања од повисок исплатен ред, и (2) преку нивно гарантирање од страна на специјално воспоставени гарантни институции. Државите членки имаат можност да ја прифатат заштитата на двете нивоа или само на едното.

Привилегираните побарувања ги опфаќаат, најмалку: платите за период не пократок од три месеци пред настанување на инсолвентноста или престанокот на работниот однос, регресот за годишен одмор, надоместокот за оправдано отсуство во истиот временски опфат, како и отпремнината поради престанок на вработувањето. Националните законодавства можат да предвидат лимит на износот кој се исплатува врз оваа основа, но тој не смее да биде понизок од социјално прифатливото ниво.

13 Види шеста препорака од "Legislative Guide on Insolvency Law", UNCITRAL, 2005, (достапно на https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/05-80722_ebook.pdf)

14 International Labour Organization (ILO), Convention concerning the Protection of Wages, 1949 (No. 95), влезе во сила во 1952 година, досега не е ратификувана од Република Северна Македонија

15 Член 11 од Конвенцијата бр.95, Ibid

16 International Labour Organization (ILO), Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992 (No. 173), влезе во сила во 1995 година, досега не е ратификувана од Република Северна Македонија

17 Препорака за заштита на побарувањата на работниците (Стечај на работодавачот), 1992 г. (бр. 180), МОТ

Вториот облик на заштита се реализира преку воспоставување гарантни институции кои преземаат обврска за намирување на побарувањата на работниците кога работодавачот е неспособен за плаќање. На тој начин се обезбедува дополнителна сигурност и ефективна заштита на правата на работниците. Притоа, како побарувања подобни за гарантирање од гарантни институции во суштина се опфатени истите категории како и кај привилегираните побарувања, со разлика во времетраењето на периодот на кој се однесуваат. Така, се гарантираат: плати за период не пократок од осум недели пред инсолвентноста или престанокот на работниот однос; регрес за годишен одмор за период од најмалку шест месеци; надомест за оправдано отсуство во времетраење од најмалку осум недели; како и отпремнина поради престанок на вработувањето. И во овој модел националните законодавства можат да предвидат максимален износ на гаранција.[18]

Правните инструменти на МОТ не се единствени во насока на воспоставување меѓународни стандарди за заштита на правата на вработените во случај на стечај над работодавачот. На слична линија е и Европската социјална повелба на Советот на Европа,[19] која во контекст на заштитата на работниците при инсолвентност на работодавачот предвидува државите потписнички да обезбедат гаранција на побарувањата кои произлегуваат од работниот однос, преку гарантни институции или друга ефикасна форма на заштита, со цел ефективно остварување на правото на работниците на наплата за нивниот труд.

И Европската Унија посветува посебно внимание на заштитата на правата на вработените во случај на стечај над работодавачот. Во таа насока како секундарен извор на правото на ЕУ чија цел е воспоставување сообразност на законодавството на земјите членки, денес е во сила Директивата 2008/94/ЕЗ за заштита на работниците во случај на инсолвентност на нивниот работодавач.[20]

Главната цел на оваа ЕУ Директива е обезбедување на минимално ниво на заштита на работниците во случај на инсолвентност на работодавачот, притоа гарантирајќи ненаплатени побарувања преку гарантни институции, со тоа што не ги ограничува поповолните решенија во националните законодавства. Погледнато сумарно, оваа директива е структуирана така што, меѓу другото, регулира утврдување на категориите на лица и побарувања и поимот „инсолвентност“, воспоставување на

18 Повеќе за Конвенцијата бр.173 види кај Матлиоска А., Права и положба на работниците при реструктурирање на работодавачот“, op.cit., 281-284

19 European Social Charter (Council of Europe, 1961, revised 1996) – мултилатерален договор и дополнување на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП), има за цел да ги гарантира социјалните и економските права

20 Directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer, OJ L 283, 28.10.2008

гарантни институции задолжени за исплата на побарувањата кои се независни од капиталот на работодавачот и предвидува мерки за заштита на задолжителните и дополнителните пензиски права. Според подрачјето на примена, директивата се однесува на сите вработени лица, без оглед на видот на договорот (скратено време, определено време, привремени вработувања), со можност државите членки да исклучат одредени категории само доколку имаат еквивалентни механизми на заштита. Исклучена е и можноста за злоупотреба – работници со значително влијание врз управувањето или сопственоста на фирмата можат да бидат лишени од заштита.

Обврската на државите членки да формираат гарантни институции кои ќе ги исплаќаат неплатените побарувања на работниците е насочена кон заостанатите плати, а евентуално и отпремнини, во временски период од најмалку последните три месеци пред отворање на стечајната постапка, со можност за поширок референтен период и со можност државите да постават горна граница на исплата, која мора да биде социјално прифатлива.[21] Воедно, државите членки мора да обезбедат дека неплатените придонеси на работодавачот не ги загрозуваат правата на вработените од задолжителното осигурување, а исто така се штитат и стекнатите права од дополнителните професионални пензиски шеми.[22]

Според едно јавно достапно истражување, примената на Директивата 2008/94/ЕЗ има значајни резултати: само во периодот 2006–2009 година националните гарантни институции интервенирале во над 420.000 случаи на инсолвентност, заштитувајќи 3.4 милиони работници и исплатувајќи вкупно 17.7 милијарди евра побарувања на вработените.[23]

За жал, нашата држава досега ги нема ратификувано правните инструменти на Меѓународната Организација на Трудот за кои досега стана збор, ниту го има хармонизирано своето национално законодавство во склад со нормативите на Директивата 2008/94/ЕЗ на Европската Унија, од аспект на воспоставување на државни гарантни механизми за заштита на правата на вработените во случај на стечај над работодавачот.[24]

21 Според Одлуката на Европскиот суд на правдата С-338/17891 од 25.07.2018 година, Директивата 2008/94/ЕЗ не го исклучува националното право доколку со него не се гарантираат оние побарувања кои произлегуваат од работен однос кој престанал пред повеќе од три месеци од денот кога е иницирана стечајната постапка ако така е утврдено во националното право

22 Повеќе за Директивата 2008/94/ЕЗ види кај Матлиоска А., Права и положба на работниците при реструктурирање на работодавачот“, докторски труд, Скопје, 2024, 291-304

23 Извештај за имплементирање и примена на одредени одредби од Директивата 2008/94/ЕЗ од Европската Комисија, од 28.02.2011 година, Брисел, достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011DC0084

24 Во Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан - реформска агенда на Северна Македонија 2024-2027 година на Влада на РСМ, предвидено е воспоставување на гарантен механизам за обезбедување неисплатени плати и побарувања на другите вработени кои произлегуваат од работен однос во случај на стечај/инсолвентност на работодавачот, преку усогласување на националната правна рамка со Директивата 2008/94/ЕЗ Механизмот би обезбедил гаранција за вработените дека во случај на стечај/инсолвентност на

Од погоре наброените меѓународни акти, Република Северна Македонија досега ја има ратификувано само Европската социјална повелба на Советот на Европа, прифаќајќи 63 од вкупно 98 одредби од Повелбата, меѓу кои не е и одредбата од членот 25 која предвидува заштита на правата на вработените во случај на инсолвентност на работодавачот.[25]

2. Правна положба на вработените при стечај над работодавач во Република Северна Македонија

Во македонскиот правен поредок, правата и положбата на вработените по отворањето на стечајна постапка се уредени со неколку законски прописи, меѓу кои клучни се: Законот за стечај[26], Законот за работните односи[27], Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност[28] и Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата.[29]

Содржината на овие прописи упатува на заклучок дека нашето национално законодавство само делумно ја инкорпорира заштитата на побарувањата на работниците во случаи на инсолвентност, преку правилата на стечајното и трудовото право. Така, согласно Законот за работни односи[30] и Законот за стечај[31], работниците имаат право на исплата на нето плата, придонеси, надоместоци и обештетувања, кои се класифицираат како побарувања од повисок исплатен ред при стечај, но само за последните три месеци кои претходеле на стечајот. Овој модел е во согласност со системот на привилегии предвиден во Конвенциите на МОТ, но не ги опфаќа случаите на престанок на работен однос поради ликвидација или

компанијата Агенцијата за вработување ќе покрие дел од нивните неподмирени побарувања од гарантниот фонд формиран за таа цел. (целиот документ е достапен на https://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04949/mk/MK-Reform-Agenda_MK.pdf)

25 Законот за ратификација на Европската социјална повелба е објавен во Сл.Весник на РМ бр.89/2004), а Законот за ратификација на Ревидираната Европска социјална повелба е објавен во Сл.Весник на РМ бр.148/2011

26 Службен весник на РМ бр. 34/06 со неговите измени и дополнувања, op.cit.

27 Службен весник на РМ бр. 62/2005; 3/2006; 3/2006; 44/2006; 65/2006; 16/2007; 57/2007; 77/2007; 106/2008; 161/2008; 63/2009; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 10/2010; 50/2010; 52/2010; 58/2010; 124/2010; 132/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 106/2014; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015; 27/2016; 134/2016; 120/2018; 110/2019; 267/2020; 151/2021; 288/2021; 111/2023; 39/2025; 74/2025; 124/2025;

28 Службен весник на РМ бр.37/1997; 4/1998; 14/1999; 25/2000; 101/2000; 50/2001; 7/2002; 25/2003; 37/2004; 4/2005; 50/2006; 29/2007; 88/2007; 102/2008; 161/2008; 162/2008; 50/2010; 88/2010; 171/2010; 51/2011; 86/2011; 11/2012; 80/2012; 114/2012; 39/2014; 44/2014; 44/2014; 113/2014; 56/2015; 129/2015; 147/2015; 154/2015; 27/2016; 119/2016; 21/2018; 113/2018; 124/2019; 103/2021; 274/2022; 132/2025;

29 Сл.Весник на РМ бр.198/2018; 241/2018

30 Види член 67 од Законот за работните односи

31 Види член 117 од Законот за стечај

бришење на работодавачот, каде работниците не уживаат приоритет при наплата.[32] Воедно, законодавството не ги уредува целосно последиците по договорите за вработување во случај на бришење на работодавачот по службена должност, а тоа не е случај ниту со Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, кој обезбедува надоместок само при стечај, но не и при ликвидација или бришење од трговскиот регистар по сила на закон.[33]

Како дополнителен механизам, донесен е и Законот за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата, со кој се гарантира паричен надоместок за невработени лица чиј работен однос престанал поради стечај, ликвидација или технолошки вишок во претпријатија со доминантна државна сопственост или нивна приватизација. Правото е условено со невработеност, определен работен стаж и возраст, а исплатата трае до вработување или пензионирање.

Меѓутоа, како што нотира Државниот завод за ревизија, овие закони се донесуваат дисконтинуирано и со различни критериуми во однос на рокови, стаж и услови за користење, што доведува до нееднаков пристап и правна несигурност за засегнатите работници.[34]

2.1. Влијание на стечајот врз работните односи

Според општите правила на трудовото право, во случај на отворање на постапка за престанок на работодавачот, престанува да важи договорот за вработување на работникот, во согласност со закон.[35] Меѓутоа, од аспект на стечајното право, отворањето на стечајна постапка не секогаш значи престанок на должникот – работодавач, со оглед на можноста покрај со ликвидација, стечајната постапка да заврши со реорганизација на стечајниот должник. И покрај ова, кога е во прашање статусот на вработените кај стечајниот должник, Законот за стечај е поригиден од Законот за работните односи бидејќи експлицитно предвидува престанок на работниот однос на сите вработени со денот на отворање на стечајната постапка, без оглед дали понатаму стечајната постапка ќе се спроведува преку ликвидација на деловниот потфат или преку негова реорганизација и натамошен опстанок.

32 Законот за измени и дополнувања на Законот за трговските друштва од февруари 2014 година (Сл.Весник на РМ бр.38/14), за прв пат во македонскиот правен систем воведе основ за престанок на трговските друштва по сила на закон, без воопшто да се поведе или води стечајна или ликвидациона постапка, преку правен механизам кој овозможува бришење на неактивен субјект од трговскиот регистар по службена должност, како последица на неподнесување годишна сметка во законски утврдениот рок

33 Види член 67 алинеја 4 од Законот за вработувањето и осигурување во случај на невработеност

34 Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема „Остварување на права од паричен надоместок" во Агенција за вработување на РСМ, март 2023 година

35 Член 66 од Законот за работните односи

Овој престанок настапува по сила на закон, врз основа на решение кое го донесува стечајниот управник, против кое не е дозволено/допуштено ниту право на жалба.[36]

Решението на стечајниот управник веднаш се доставува до Агенцијата за вработување заради одјавување на вработените и истото е од декларативна природа бидејќи со него само се констатира престанокот на работниот однос, кој настапува *ex lege*. Меѓутоа, ако се има во вид дека во стечајната постапка решенијата и заклучоците ги донесува стечајниот судија, а не стечајниот управник кој е должен истите да ги спроведува[37], овластувањето токму на стечајниот управник да го донесе предметното решение за престанок на работниот однос претставува своевиден исклучок и отстапување од наведените правила на стечајот, кој се спроведува во строго формална постапка под надлежност на судот.

Ако се има предвид дека стечајниот управник е должен да ги донесе решенијата за престанок на работниот однос на сите вработени веднаш по донесување на решението на стечајниот судија за отворање на стечајна постапка, а решението за отворање на стечајна постапка подлежи на преиспитување од апелациониот суд[38] со жалба која нема суспензивно дејство и не го одлага неговото извршување[39], основано се наметнува дилемата што ќе се случи со статусот на вработените на кои им бил утврден престанок на работниот однос поради отворена стечајна постапка во случај кога повисокиот суд во жалбена постапка ќе го укине решението за отворање на стечајната постапка. Имено, законот предвидува дека доколку во повторната постапка стечајната постапка повторно биде одново отворена, ќе се смета дека правните последици од отворањето на стечајната постапка настапиле од денот кога првото решение за отворање на стечајната постапка било истакнато на огласната табла, што значи дека во таков случај престанокот на работниот однос останува да важи уште од првичното отворање на стечајната постапка.[40] Меѓутоа, законодавецот пропуштил да предвиди под кои услови, на кој начин и во која форма ќе се воспостави работниот однос помеѓу работниците и работодавачот во случај кога при повторно постапување стечајниот судија ќе го одбие предлогот за отворање на стечајна постапка. Ваквата законска недореченост несомнено може да влијае врз правата и статусот на вработените кај должникот и со тоа да продуцира правна несигурност.

36 Член 166 од Законот за стечај

37 Види членови 11 и 12 од Законот за стечај

38 Член 73 од Законот за стечај уредува дека само должникот има право на жалба против решението за отворање на стечајна постапка, во рок од 8 дена по приемот

39 Според член 12 став 8 од Законот за стечај, жалбата против решението на стечајниот судија не го задржува извршувањето, освен ако со овој закон поинаку не е определено

40 Види член 136 став 2 од Законот за стечај

Со стекнувањето на статус на невработени лица, поранешните вработени кај стечајниот должник стекнуваат со право на паричен надоместок како право од осигурување во случај на невработеност, согласно со Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност. Овој закон има за цел да обезбеди систем на социјална заштита преку кој невработените лица стекнуваат одредени права со цел ублажување на економските последици од губењето на работното место. Правото на паричен надоместок[41] е едно **од најзначајните права од споменатиот закон**, чија висина и времетраење зависат од должината на работниот стаж.[42] Покрај тоа, законот предвидува и права во однос на вклучување во мерки за активно барање работа, преквалификација и доквалификација, како и здравствено осигурување за време на невработеноста. На овој начин, се обезбедува минимална економска сигурност и можност за реинтеграција на пазарот на трудот.

Меѓутоа, правата кои извираат од Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност не се нужно поврзани само со стечајот како основа за престанок на работниот однос и подеднакво важат за сите лица на кои им престанал работниот однос, под одредени условите и исклучоци определени во законот. Со тоа, не може да се каже дека овој закон воспоставува определени права и посебни привилегии само на оние работници кои го изгубиле работното место исклучиво поради стечај над работодавачот, во насока на исполнување на дел од меѓународните стандарди за заштита на правата на вработените во случај на инсолвентност за кои претходно стана збор.

Треба да се нагласи и дека отворањето на стечајната постапка има директни правни последици и врз т.н. менаџерски договори на извршните членови на одборот на директори, членовите на управниот одбор, односно на управителите, кои со денот на отворање на постапката престануваат да важат.[43] Ова е логична последица и заради фактот што со отворањето на стечајот престануваат и правата на органите на управување, управителите, директорите, застапниците, полномошниците и членовите на органите за надзор, а управувањето со друштвото, односно правото на располагање со имотот што дотогаш им припаѓало на органите на управување, преминува на стечајниот управник, кој ги презема и сите права и овластувања неопходни за спроведување на стечајната постапка.

41 Согласно член 65 од Законот за вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност, право на паричен надоместок има невработено лице кое било во работен однос најмалку девет месеци непрекинато или 12 месеци со прекин во последните 18 месеци.

42 Види член 71, Ibid

43 Член 166 став 4 од Законот за стечај

2.2. Нови вработувања во рамки на отворената стечајна постапка

Законот за стечај предвидува можност во текот на стечајната постапка да се вработуваат работници со цел завршување на започнатите работи, отстранување на можните штети и обезбедување услови за евентуално продолжување на деловниот потфат на должникот. Склучувањето на договорите за вработување во овие случаи го врши стечајниот управник, врз основа на претходно писмено одобрение на стечајниот судија.[44] Во предлогот доставен до судот, стечајниот управник треба да ги образложи причините за предложеното вработување, како и бројот на работници потребни за извршување на конкретните задачи. Во праксата, вработување на работници по отворање на стечајната постапка најчесто се врши во т.н. „активни стечаи", каде е нужно деловниот потфат да се одржува заради остварување на повисока продажна цена при ликвидација или, особено, заради овозможување на поповолни услови за спроведување на реорганизација на должникот во рамки на стечајната постапка.

Склучувањето на договорите за вработување во стечајната постапка е условено – тие мора да бидат на определено време и најчесто се поврзани со завршување на конкретна задача или најдоцна со завршување на постапката. Законот предвидува предност при вработувањето да имаат поранешните вработени кај стечајниот должник[45], иако нивното право не е апсолутно и ексклузивно што значи дека стечајниот управник не е ограничен во ангажирањето на сосема нови лица кои не биле поранешни вработени кај должникот.

Оваа законска недореченост која се огледува во недостатокот на критериуми при избор на вработувања со давање на приоритет на поранешните работници, како и недостатокот на норми за заштита на правата на поранешните работници во случај на нарушување на овој приоритет, несомнено може да доведе до нарушување на економската положба и правата на оваа категорија лица кои се социјално најзасегнати од отворањето на стечајната постапка. Сепак, фактот што вработувањата во рамки на стечајот подлежат на директна контрола и надзор на судот преку задолжително одобрување од стечајниот судија, во одреден степен нуди гаранција дека правото на приоритет ќе биде земено предвид при новите вработувања, така што првенствено да се вреднува стручноста, искуството и досегашната успешност во работата на поранешните работници, наспроти објективните состојби и потребата поради која се одобрува вработување во стечајот. Секако, останува потребата од вметнување на дополнителни законски одредби со кои би се утврдиле минимум критериуми за селекција

44 Види член 166 став 5 од Законот за стечај
45 Ibid

на работниците кои ќе добијат понуда за ново вработување.

Платите и надоместоците за овие работници ги определува стечајниот управник во согласност со законот и колективниот договор, при што за полно работно време не смеат да бидат пониски од минималната плата утврдена со закон. Пред донесување на решение за висината на платите и надоместоците, управникот е должен да го извести и да добие писмено одобрение од стечајниот судија.[46]

Побарувањата на работниците вработени во текот на стечајната постапка се третираат како обврски на стечајната маса и имаат приоритет при намирувањето.[47] Тие се исплаќаат пред секоја распределба на средствата меѓу доверителите и секогаш во целост, согласно нивната големина. За разлика од поранешните вработени на кои им престанал работниот однос со отворањето на стечајната постапка и кои мора да ги пријават своите побарувања, овие работници не поднесуваат пријава, бидејќи нивните побарувања претставуваат обврски на стечајната маса кои се познати и претходно предвидени. Исплатата се врши врз основа на предлог на стечајниот управник и решение на стечајниот судија.[48]

Со ваквото законско уредување се воспоставува компромис меѓу потребата за ефикасно управување со стечајната маса и максимизација на намирувањето на доверителите или овозможување услови за реорганизација на должникот, од една страна, и почитувањето на основните права на работниците според Законот за работни односи, од друга страна.

2.3. Вработените како стечајни доверители

Работниците на кои им престанал работниот однос со отворањето на стечајната постапка своите побарувања можат да ги остваруваат единствено како стечајни доверители.[49] За да имаат право на наплата, тие мора навремено да ги пријават своите побарувања во постапката бидејќи во спротивно го губат правото на нивно намирување. Обврската за поднесување на пријава на побарување во законски преклузивен рок од 15 дена од денот на објавување на огласот за отворање на стечајна постапка во Службен весник на РСМ се однесува на сите стечајни доверители и во оваа насока законодавецот воопшто не ги привилегира поранешните вработени

46 Член 166 став 6 од Законот за стечај

47 Член 135 став 5 од Законот за стечај

48 Прирачник за стечајна постапка, Зајакнување на административните капацитети за имплементација на правната рамка за стечај и ликвидација на трговски друштва, SCBL, 2017

49 Согласно член 2 став 1 точка 4 од Законот за стечај, 64. "Стечаен доверител" е физичко или правно лице кое по која било основа има побарување спрема стечајниот должник, а кое настанало пред отпочнување на стечајна постапка

кај стечајниот должник.[50]

И покрај обврската на стечајниот управник во рок од осум дена по отворањето на стечајната постапка да состави список на познатите доверители[51], меѓу кои логично се вбројуваат и побарувањата на вработените по основ на плати и надоместоци од работен однос кои доспеале, а не се платени поради настапената инсолвентност на должникот, истото нема никакво влијание врз обврската на поранешните вработени да поднесат пријава за своите побарувања во рамки на законскиот рок, под закана на губење на правото на наплата на побарувањето.

Овде е важно да се нагласи дека согласно концептот на интегрирана наплата на бруто плата кој сметано од 2008 година во нашата држава се спроведува под надлежност и контрола на Управата за јавни приходи[52], вработените во стечајната постапка имаат право индивидуално да го пријават своето побарување кое произлегува само од неисплатената нето плата и неплатените надоместоци од работен однос во нето износ, додека активно легитимирани за пријавување на разликата до вкупниот бруто износ се Управата за јавни приходи, како и соодветните фондови за здравствено, пензиско и социјално осигурување и Агенцијата за вработување, како засебни стечајни доверители кои имаат право на наплата на даноците, придонесите и надоместоците согласно нивните законски надлежности. Ова е значајно заради натамошното утврдување на побарувањата на секој од стечајните доверители, што во рамки на постапката е од влијание и врз гласачките права и донесувањето на одлуките во рамки на Собранијата на доверители, каде секој доверител учествува во одлучувањето со право на глас сразмерно на висината на неговото утврдено побарување.[53]

Сепак, поранешните вработени како стечајни доверители уживаат една привилегија во однос на останатите стечајни доверители. Имено, дел од нивните побарувања имаат третман на побарувања од повисок исплатен ред, со што се обезбедува нивно приоритетно намирување пред останатите непривилегирани доверители. Во побарувања од повисок исплатен ред спаѓаат плати, придонеси од плата за пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност и надоместоци за периодот од последните три месеци пред отворањето на стечајната постапка, обештетување за повредите при работа коишто работникот ги претрпел кај должникот, како и за професионални заболувања и

50 Види член 87 од Законот за стечај

51 Член 83 од Законот за стечај

52 Види Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување (Сл.Весник на РМ бр.142/2008; 62/2009; 64/2009; 156/2009; 166/2010; 53/2011; 185/2011; 44/2012; 150/2012; 15/2013; 91/2013; 170/2013; 97/2014; 113/2014; 180/2014; 188/2014; 8/2015; 8/2015; 20/2015; 48/2015; 129/2015; 217/2015; 190/2016; 171/2017; 35/2018; 247/2018; 251/2022; 3/2025)

53 Види член 48 од Законот за стечај

неисплатени надоместоци на платите за времетраењето на неискористениот редовен годишен одмор за тековната календарска година.[54]

На тој начин нашето национално стечајно право делумно ја следи заштитата што ја предвидуваат Конвенцијата бр.178 на МОТ и Препораката бр.180, иако не ги вклучува побарувањата по основ на отпремнина и дополнителните форми на заштита наведени во овие акти.[55]

2.4. Правата и положбата на вработените при реорганизација на стечајниот должник

Во стечајната постапка, интересот на доверителите кој е изразен во максимизација на степенот на нивното колективно намирување, ја диктира и правната судбина на должникот, бидејќи намирувањето не се остварува исклучиво преку ликвидација и впаричување на имотот на должникот, туку и преку можноста за продолжување на неговиот деловен потфат со санација и репрограмирање на обврските во рамки на план за реорганизација.

Актуелниот Закон за стечај содржи широк спектар на правни можности кои ја промовираат реорганизацијата како ефикасен инструмент за договорна консолидација на должничко-доверителските односи помеѓу учесниците на пазарот.[56]

Планот за реорганизација има комерцијално-правна природа и овозможува различни мерки: намалување или конверзија на долгови, издавање на нови акции или удели, промена на сопственичката структура, воведување гаранции или други обезбедувања, како и измена на основачки или статусни акти. Генерално, моделите на реорганизација се делат на два вида: 1) Реорганизација с**о задржување на правниот субјективитет на должникот**, преку комбинација на законски мерки кои овозможуваат должникот да продолжи со работа и 2) **со раздвојување на доходовниот дел од сопственичката структура**, што најчесто води до елиминација на должникот од правниот промет, но со продолжување на деловниот потфат во рамки на друг правен субјект.[57]

Реорганизацијата со задржување на правниот субјективитет на должникот може да се реализира преку различни законски мерки кои често се комбинираат[58]. Така, на должникот може да му се овозможи повторно

54 Член 117 од Законот за стечај

55 Повеќе види кај Матлиоска А., Права и положба на работниците при реструктурирање на работодавачот", op.cit.

56 Шопов А., План за реорганизација во стечајна постапка - за актуелната правна рамка наспроти потребата од реформи во Законот за стечај, Правник, Здружение на правници на Република Северна Македонија, бр.359, 2022

57 Шопов А., Претстечајна реорганизација на трговските друштва во македонскиот правен поредок, op.cit.

58 Начините, односно мерките преку кои може да се спроведе реорганизацијата се таксативно наброени во член 215 став 3 од Законот за стечај.

управување со имотот, со утврдување на начинот на намирување на доверителите и евентуално измена на правата на одвоено намирување. Дополнително, можно е намалување или конверзија на обврските во кредит, обезбедување со гаранции или други средства, како и промена на сопственичката структура преку претворање на обврските во удели или акции, издавање нови удели и акции за инвеститори или измена на статусните акти на должникот. Вториот модел – раздвојување на доходовниот дел од сопственичката структура – најчесто резултира со престанок на правното лице, но со опстанок на деловниот потфат во рамки на друг субјект. Тој се спроведува преку статусни промени (пренесување на имотот на постојни или новоформирани правни лица, спојување со други субјекти), а можно е и преку поделба или продажба на имотот, но секогаш во комбинација со други мерки што ја обезбедуваат суштината на реорганизацијата, со цел да не дојде до целосна ликвидација преку план за реорганизација.

Оттука може да се каже дека македонскиот Закон за стечај е флексибилен и овозможува реорганизацијата да се спроведе со секоја мерка што е во согласност со закон. Меѓутоа, од аспект на вработените кај должникот, не е важен само интересот за намирување на нивните побарувања како стечајни доверители, туку и правната судбина на должниковиот деловен потфат, со цел тие да ги задржат и своите работни места. Затоа, со оглед на изразените социјални последици на инсолвентноста, особено во однос на правната положба на вработените, при изборот на сценарио за ликвидација или реорганизација секогаш е пожелно да се преиспита можноста за оправување - реорганизација на инсолвентниот работодавач и зачувување на работниот однос.[59] Ова е значајно бидејќи реорганизацијата на трговските друштва несомнено влијае врз зголемување на сигурноста на пазарот, зајакнување на неговата економска стабилност и заштита на социјалните права на вработените.

Во оваа насока, според препораките на УНЦИТРАЛ од областа на инсолвентното право, мерките за реорганизација, меѓу другото, треба да бидат насочени кон овозможување на опстанокот на деловниот субјект кој е предмет на постапката, со истовремено обезбедување на континуитет на работните односи, а во соодветни ситуации и со заштита на инвестициите.[60] Оттаму, при определување на моделот на реорганизација потребно е да се земат предвид правниот статус и интересите на вработените кај стечајниот должник.

Меѓутоа, иако нашиот Закон за стечај нуди широки можности за реорганизација која може да се спроведе во текот на претходна постапка (т.н.

59 Повеќе види кај Лубарда Б., Радно право - расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу, 599
60 Препораки 139-159, "Legislative Guide on Insolvency Law", UNCITRAL, 2005, 233

претстечајна реорганизација)[61] или во рамки на отворена стечајна постапка, сепак не нуди посебна правна заштита кога е во прашање положбата на вработените кај должникот и нивната улога при одлучувањето за видот, формата и мерките на реорганизација, надвор од вообичаеното право на одлучување како стечајни доверители, кое е карактеристично за правата на сите останати стечајни доверители.[62] Единствената „привилегија" на вработените е содржана во правилото кое предвидува дека по поднесувањето, планот за реорганизација се доставува на разгледување и за мислење до одборот на доверители и до претставниците на вработените[63], но со можност само одборот на доверители да даде мислење по планот, а не и вработените[64]. На тој начин, ваквата „привилегија" всушност и не го заслужува тој епитет, бидејќи вработените имаат само право да бидат задолжително информирани, но без можност за формално произнесување кое би можело да има правно влијание врз планот за реорганизација и врз постапката за негово усвојување.

Дополнително, ако се има предвид дека реорганизацијата како постапка може да се спроведе по отворањето на стечајната постапка и дека моментот на отворање на стечајната постапка едновремено претставува момент на престанување на договорите за вработување, може да се забележи правната празнина во однос на правната судбина на работниот однос, а која постои во ситуациите каде планот за реорганизација се прифаќа и претпријатието на должникот продолжува да постои.[65] Од друга страна, постојното законското решение според кое договорите за вработување при стечај веднаш престануваат не е хармонизирано ниту со правото на ЕУ и тоа конкретно, Директивата 2001/23/ЕЗ за пренос на претпријатија[66], која дава можност да се исклучат од примена одредбите за зачувување на работниот однос и забраната за отпуштање во случаи на пренос, каде претходникот работодавач е предмет на инсолвентна постапка, но единствено кога таа постапка завршува со ликвидација на средствата на субјектот. Тоа значи дека од аспект на престанок на работниот однос при инсолвентност, европското право веќе прави разлика помеѓу последиците

61 Повеќе за претстечајната реорганизација види кај Шопов А., Претстечајна реорганизација на трговските друштва во македонскиот правен поредок, op.cit.

62 Во пракса, вработените како стечајни доверители најчесто имаат пониски побарувања во стечајната постапка за разлика од другите доверители – банки, компании, државни институции и сл., што ја минимизира нивната улога при гласање и одлучување според правилата на стечајот

63 Член 225 став 1 од Законот за стечај

64 Став 2, ibid

65 Матлиоска А., Права и положба на работниците при реструктурирање на работодавачот", op.cit., 320

66 EU: Directive 2001/23/EC of 12 March 2001, OJ L 82, 22.3.2001 - Директива 2001/23/ЕЗ од 12 март 2001 година за усогласување на законите на државите членки во однос на зачувувањето на правата на вработените во случај на пренос на претпријатија, деловни активности или делови од претпријатија или деловни активности

кои ги предизвикува ликвидацијата, наспроти постапката за реорганизација – правило кое очигледно недостига во македонската стечајна регулатива и треба да биде земено предвид при натамошната хармонизација и усогласување на законодавството со правото на ЕУ.

Заклучок

Заштитата на правата на работниците во услови на инсолвентност на работодавачот претставува едно од клучните прашања во современото трудово и стечајно право. Меѓународните и европските стандарди, пред сè Конвенцијата за заштита на побарувањата на работниците бр.173 и Препораката бр.180 на МОТ, како и ЕУ Директивата 2008/94/ЕЗ, воспоставуваат двостепен механизам на заштита преку привилегирање на побарувањата на работниците во редоследот на намирување и преку формирање на државни гарантни институции кои обезбедуваат исплата независно од стечајната маса. Северна Македонија досега не ги ратификувала овие правни инструменти, ниту има воспоставено државен гарантен фонд, туку само делумно ја инкорпорира заштитата преку приоритетниот исплатен ред на дел од побарувањата на поранешните вработени предвиден во Законот за стечај и преку ограничени решенија во трудовото законодавство.

Македонскиот правен поредок овозможува извесни привилегии на вработените како стечајни доверители, како што е предноста во наплатата на плати, придонеси и одделни надоместоци за последните три месеци пред отворање на стечајната постапка, но отсуствува целосна и сеопфатна заштита во согласност со меѓународните стандарди – особено во делот на отпремнините, останатите надоместоци и гарантните механизми. Дополнително, воочени се законски празнини поврзани со статусот на работниците при одбивање на предлог за отворање на стечајна постапка во повторена постапка каде првично бил изречен престанок на работниот однос, како и во однос на положбата и правната заштита на поранешните работници при нови вработувања во текот на стечајната постапка.

Иако законодавството во задоволителен степен предвидува можности за реорганизација според правилата на стечајното право, улогата на работниците останува ограничена на позиција на „обични“ стечајни доверители, без некое позначајно влијание врз планот за реорганизација и судбината на должникот и неговиот деловен потфат. Таквата поставеност објективно создава несигурност и ризик од дополнително нарушување на економската положба на најзасегнатата социјална категорија – вработените.

Оттука, заклучната констатација е дека македонското законодавство обезбедува само делумна и фрагментарна заштита, која е недоволна од

перспектива на меѓународните и европските стандарди за заштита на правата на вработените во случај на инсолвентност на работодавачот.

Затоа, хармонизацијата на домашното законодавство со правото на ЕУ и усвојувањето на гарантни механизми според препораките на МОТ и другите релевантни меѓународни тела претставуваат неопходен правец за идниот развој на македонската стечајна и трудова правна рамка, со цел воспоставување вистинска рамнотежа меѓу интересите на должникот-работодавач и заштитата на работниците во случај на негова инсолвентност.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Anderson, H., *An Introduction to Corporate Insolvency Law*, Plymouth Law and Criminal Justice Review, 8, 2016
2. Драгићевић М., *Правни положај запослених у случају промене послодавца*, докторска дисертација, Ниш, 2022
3. Etukakpan Samuel Edwin, *Transfer of undertakings: the tension between business rescue and employment protection in corporate insolvency*, PhD thesis, Nottingham Trent University, 2012
4. Лубарда Б., *Радно право - расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, 599
5. Матлиоска А., *Права и положба на работниците при реструктурирање на работодавачот*, докторски труд, Скопје, 2024
6. Pascale, R. T., Millemann, M., & Gioja, L., *Surfing the Edge of Chaos: The Laws of Nature and the New Laws of Business*, Crown Business, 2000
7. Шопов А., *План за реорганизација во стечајна постапка - за актуелната правна рамка наспроти потребата од реформи во Законот за стечај*, Правник, Здружение на правници на Република Северна Македонија, бр.359, 2022
8. Шопов А., *Претстечајна реорганизација на трговските друштва во македонскиот правен поредок*, Правник, Здружение на правници на Република Северна Македонија, бр.349, 2021

Правни извори:

1. Directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer, OJ L 283, 28.10.2008
2. EU: Directive 2001/23/EC of 12 March 2001, OJ L 82, 22.3.2001 – Директива 2001/23/ЕЗ...
3. European Social Charter (Council of Europe, 1961, revised 1996)
4. International Labour Organization (ILO), *Convention concerning the Protection of Wages*, 1949 (No. 95)
5. International Labour Organization (ILO), *Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention*, 1992 (No. 173)

6. Legislative Guide on Insolvency Law, UNCITRAL, 2005 (линк)
7. Прирачник за стечајна постапка, Зајакнување на административните капацитети за имплементација на правната рамка за стечај и ликвидација на трговски друштва, SCBL Проект, 2017
8. Препорака за заштита на побарувањата на работниците (Стечај на работодавачот), 1992 г. (бр. 180), МОТ
9. Препораки 139-159, *Legislative Guide on Insolvency Law*, UNCITRAL, 2005
10. Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност (Службен весник на РМ бр.37/1997 до 132/2025)
11. Закон за измени и дополнувања на Законот за трговските друштва од февруари 2014 година (Сл. Весник на РМ бр.38/14)
12. Закон за материјално обезбедување на невработените лица поради приватизација на претпријатијата со доминантна сопственост на државата (Сл. Весник на РМ бр.198/2018; 241/2018)
13. Закон за придонеси од задолжително социјално осигурување (Сл. Весник на РМ бр.142/2008 до 3/2025)
14. Закон за работните односи (Сл. Весник на РМ бр.62/2005 до 124/2025)
15. Закон за ратификација на Европската социјална повелба (Сл. Весник на РМ бр.89/2004)
16. Закон за ратификација на Ревидираната Европска социјална повелба (Сл. Весник на РМ бр.148/2011)
17. Закон за стечај (Сл. Весник на РМ бр.34/2006 до 86/2025)
18. Закон за стечај (Сл. Весник на РМ бр.55/1997; 53/2000; 37/2002; 17/2004)
19. Закон за присилно поравнување, стечај и ликвидација (Сл. Весник на СРМ бр.84/1989)
20. Инструмент за реформи и раст за Западен Балкан – реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027, Влада на РСМ (линк)
21. Извештај за имплементирање и примена на одредени одредби од Директивата 2008/94/ЕЗ од Европската Комисија, 28.02.2011, Брисел (линк)

Судска практика

1. Одлука на Европскиот суд на правдата C-338/17891 од 25.07.2018 година
2. Конечен извештај за извршена ревизија на усогласеност на тема „Остварување на права од паричен надоместок“ во Агенција за вработување на РСМ, март 2023 година

Aleksandar Shopov, LL.M,*
Judge of the Appellate Court Skopje,
PhD Candidate at the University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje,
Faculty of law "Iustinianus Primus"

THE RIGHTS AND POSITION OF EMPLOYEES FOLLOWING THE OPENING OF BANKRUPTCY PROCEEDINGS AGAINST THE EMPLOYER

Abstract

In case of opening bankruptcy proceedings against the employer, aiming to reaching collective settlement of creditors through liquidation of its assets and distribution of the generated income to the creditors or through the adoption of a reorganization plan aimed at further maintaining the business venture, a special legal regime arises over the status and assets of the company, which is regulated by the rules of bankruptcy law. In accordance with these rules, the employment shall, by law, be terminated on the day of the opening of bankruptcy proceedings against the employer. Therefore, it is evident that bankruptcy, inter alia, has a direct impact on the rights of all employees of the debtor-company. Considering the above, the paper is focusing on the legal position of employees following the opening of bankruptcy proceedings against the employer, their status as insolvency creditors, and their role in the event of the continuation of the business through adoption of a reorganization plan of the employer–company.

Keywords: *bankruptcy proceedings, termination of employment due to bankruptcy, employees as bankruptcy creditors*

* E-mail: aleksandar.shopov@gmail.com

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 15

д-р Марко Андонов*
Редовен професор на Универзитетот Американ Колеџ Скопје, Факултет за правни науки
Љубомир Раденков**
Соработник за правни работи – Стопанска Банка АД Скопје

УДК: 349.233-057.16:[331.108.34:331.53.07(497.7)
347.513-057.16:[331.108.34:331.53.07(497.7)
1.04 Стручна статија

АСПЕКТИ И ДИЛЕМИ ПОВРЗАНИ СО ПРАШАЊЕТО НА ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТА ПРИЧИНЕТА ОД РАБОТНИК АНГАЖИРАН ПРЕКУ ПРИВАТНА АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ

Апстракт

Прашањата поврзани со одговорноста за причинета штета на работното место од страна на работникот создаваат одредени дилеми во праксата и покрај релативно добрата законска покриеност на предметната материја. Одредени дилеми и нејаснотии особено се појавуваат во случаите кога работникот кој има причинето штета е ангажиран преку приватна агенција за вработување. Се чини дека во овој дел постои одредена правна празнина во Законот за приватните агенции за вработување. Оттука, една од главните цели на овој труд е да направи детална анализа на предметната законска рамка, правејќи обид да даде одговор за надминување и решавање на претходно споменатиот трудово-правен институт. Од особено значење ќе биде да се проанализираат правните односи кои се воспоставуваат помеѓу привремениот агенциски работник, приватната агенција за вработување и правниот субјект кој што го презема работникот од агенцијата, односно каде што работникот реално ги извршува своите работни задачи (работодавач корисник).

Клучни зборови: *одговорност, штета, привремен агенциски работник, приватна агенција за вработување*

* E-mail: andonov@uacs.edu.mk
** E-mail: ljubomir.radenkov@yahoo.com

Вовед

Одговорноста за причинета штета на работното место од страна на работникот е уредена со Законот за работните односи и Законот за облигационите односи. За разлика од овие закони, Законот за приватните агенции за вработување не го уредува прашањето на одговорност за штета причинета од привремен агенциски работник ангажиран преку приватна агенција за вработување.

Врз основа на заснованиот работен однос помеѓу работодавачот и работникот, работодавачот има право да бара обештетување од работникот за штета која ја причинил при вршење на работните обврски или во врска со работата, односно да бара да му го надомести платениот износ на име штета предизвикана од работникот која ја исплатил на трето лице. За разлика од случаите кога работниот однос е заснован директно помеѓу работодавачот и работникот, во случаите кога преку приватна агенција за вработување привремениот агенциски работник е отстапен на работа кај работодавачот корисник, настануваат повеќе правни односи и тоа помеѓу привремениот агенциски работник, приватната агенција за вработување и работодавачот корисник, со што и се создава дилемата спрема кого отстапениот привремен агенциски работник има одговорност за причинета штета на работното место, дали спрема приватната агенција за вработување или работодавачот корисник.

Поради недостаток на одредба која јасно ја уредува одговорноста за штета причинета од привремениот агенциски работник ангажиран преку приватна агенција за вработување со овој труд даваме свое видување за надминување на дилемата околу овој трудово-правен институт.

1. Приватни агенции за вработување

Приватни агенции за вработување се основаат и работат согласно Законот за приватните агенции за вработување.

Во случаите кога од одредени причини работодавачите не сакаат да ангажираат работници со договор за вработување на определено време согласно Законот за работните односи, во соработка со приватните агенции за вработување бараат привремен агенциски работник кој привремено ќе им биде отстапен од страна на приватната агенција за вработување. Приватните агенции за вработување, водејќи се од деловните потреби на работодавачот корисник, склучуваат договор за вработување со привремениот агенциски работник кој потоа го отстапуваат на работодавачот корисник, за определен надомест кој го наплатуваат од работодавачот корисник. Отстапениот работник (привремениот агенциски работник) за време на вршење на

работните задачи кај работодавачот-корисник е под негов надзор и раководење и во таа смисла истиот работи согласно насоки, инструкции, правилници, процедури и други интерни акти на работодавачот-корисник.[1]

Причините за ангажман на привремениот агенциски работник преку приватна агенција за вработување наместо со договор за вработување на определено време се засебна тема која заслужува посебна правно-економска анализа и е прашање кое треба да се разработи во засебен труд.

1.1 Уредување на односите помеѓу привремениот агенциски работник, приватната агенција за вработување и работодавачот корисник

Согласно Законот за приватните агенции за вработување, за да се отстапи привремениот агенциски работник на привремена работа кај работодавачот корисник се склучуваат: договор за отстапување на работник меѓу приватна агенција за вработување со лиценца за привремени вработувања и работодавач корисник и договор за вработување склучен помеѓу приватна агенција за вработување со лиценца за привремени вработувања и привремениот агенциски работник кој се отстапува на работодавач корисник.[2]

Член 26 став 4 од Законот за приватните агенции за вработување (Службен весник на РСМ бр. 113/2018 и 18/2020) ги пропишува задолжителните елементи на договорот за отстапување на работник меѓу приватна агенција за вработување со лиценца за привремени вработувања и работодавачот корисник. Без да навлегуваме во детално набројување на истите, накратко констатираме дека задолжителните елементи генерално ги опфаќаат податоците за работното место, потребните квалификации на работникот кој ќе биде отстапен, финансиски податоци за платата на привремениот агенциски работник и надоместокот кој работодавачот корисник ќе го плаќа на приватната агенција за вработување за извршената услуга. Она што е значајно за нашата предметна анализа е заклучокот дека постоењето на одредба за одговорноста за штета причинета од привремениот агенциски работник ангажиран преку приватната агенција за вработување не е задолжителен елемент во договорот за отстапување на работник согласно законот.

До истиот заклучок доаѓаме и при анализа на член 29 став 2 од Законот за приватните агенции за вработување (Службен весник на РСМ бр.

1 член 32 став 1 од Законот за приватните агенции за вработување (Службен весник на РСМ бр. 113/2018 и 18/2020)

2 член 18 од Законот за приватните агенции за вработување (Службен весник на РСМ бр. 113/2018 и 18/2020)

113/2018 и 18/2020) кој ги пропишува задолжителните елементи на договорот за вработување кој се склучува помеѓу приватна агенција за вработување и привремениот агенциски работник кој се отстапува на работодавач корисник, односно, како и договорот за отстапување на работник така и овој договор за вработување не е задолжително да има одредба која ќе даде одговор на прашањето пред кого ќе одговара привремениот агенциски работник за причинета штета на работно место, дали пред работодавачот корисник или пред приватната агенција за вработување.

Иако законот не ја предвидува одредбата за одговорност на отстапениот работник за причинета штета на работно место, тоа не значи дека истата не може да биде предвидена и составен дел на горенаведените договори, што всушност е и наш предлог како оптимално решение за оваа правна дилема како што ќе биде образложено во продожение на овој труд.

1.2 Останати одредби од Законот за приватните агенции за вработување

Во недостиг на одредба која директно ја уредува одговорноста на привремениот агенциски работник за причинета штета на работно место да ги погледнеме одредбите од Законот за приватните агенции за вработување, поконкретно член 31 и член 40 од законот.

Член 31 од законот гласи: "Работодавачот корисник во однос на привремениот агенциски работник се смета за работодавач, во смисла на примената на одредбите од овој и друг закон, како и прописите од областа на безбедност и здравје при работа и е одговорен за безбедноста и здравјето при работа на привремениот агенциски работник".

Член 40 од законот гласи: "За сите права од работен однос кои не се уредени со овој закон, се применуваат одредбите од општите прописи за работни односи.".

По мислење на авторите, цитираните законски одредби не се доволни за надминување на предметната правна дилема од неколку причини. Најпрво, од номотехничка анализа на член 31 и член 40 се изведува заклучок дека намерата на законодавецот е да истакне дека работодавачот корисник, во смисла на одредбите од Законот за работните односи, има обврска да ги обезбеди условите за извршување на работните задачи на привремениот агенциски работник, односно да ги овозможи истите права од работен однос на привремениот агенциски работник кои вработените кај работодавачот корисник ги уживаат согласно интерните акти, колективниот договор на ниво на работодавачот корисник и законите, вклучувајќи ги и прописите од областа на безбедност и здравје при работа. Второ, во цитираните одредби никаде не е регулирана одговорноста на привремениот агенциски работник,

а предметанта правна дилема е прашање на одговорност на привремениот агенциски работник за сторена штета на работно место. Трето и најзначајно, без оглед што работодавачот корисник во однос на привремениот агенциски работник се смета за работодавач, треба да се има во предвид фактот дека договорот за вработување е склучен помеѓу приватната агенција за вработување и привремениот агенциски работник што претставува основ врз основа на кој во смисла на Законот за работните односи и Законот за облигационите односи работодавачот може да го повика на одговорност работникот за причинета штета на работно место.

Во смисла на горенаведеното, прашањето за одговорноста за причинета штета на работното место од страна на привремениот агенциски работник ангажиран преку приватна агенција за вработување е комплексно и треба да се анализира од повеќе аспекти, што не доведува до заклучокот дека цитираните одредби не даваат одговор на предметната правна дилема.

2. Законот за облигационите односи и Законот за работните односи

Со Законот за облигационите односи е уредена штетата и одговорноста за надомест на штета генерално, одговорноста на работодавачот спрема трето лице за штетата што работникот на работа ќе му ја причини на тоа лице, како и правото на работодавачот на надомест на платениот износ на трето лице од работникот кој ја предизвикал штетата.

Штетата која во работа или во врска со работа работникот ќе му ја предизвика на работодавачот или на трето лице мора да биде докажана (со факти и докази) и тоа од страна на работодавачот. Работодавачот треба да ја докаже одговорноста за надомест на штета предизвикана од работникот согласно закон, колективен договор и акт на работодавачот. Треба да се има во предвид и степенувањето на вина на штетникот, во овој случај работникот, па доколку работникот причинил штета со обично невнимание или друг помал степен на невнимание, работникот треба да докаже дека тие не постоеле, а не работодавачот. Во секој друг случај, товарот на докажување за постоењето вина за причинета штета со намера или со невнимание (крајно, обично или друг степен на невнимание предвиден со закон) е обврска на работодавачот.

Во пракса, особено кај работодавачите – правни лица со корпоративна структура, за утврдување одговорност на работникот се води дисциплинска постапка, која е уредена со интерен акт на работодавачот. Дисциплинската постапка е интерен процес кај работодавачот со кој одредено тело/комисија формирано од работодавачот врз основа на утврдената фактичка состојба и прибавените докази треба да утврди дали постои вина кај работникот

поради која настанала штета и да предложи изрекување соодветна мерка/парична казна и/или откажување на договорот за вработување на работникот. Согласно интерниот акт на работодавачот, работникот може, но и не мора да има право на приговор против одлуката со која се изрекува мерка/парична казна на работникот, додека правото на приговор против одлуката за откажување на договорот за вработување е загарантирано согласно Законот за работните односи и поднесувањето на истиот е предуслов за поведување судски спор против работодавачот од страна на работникот како тужител.[3]

Дисциплинска постапка се води исклучиво доколку е предвидена со интерен акт на работодавачот, водењето на истата не е задолжително согласно Законот за работните односи.

Издвоените заклучоци од Законот за облигационите односи и Законот за работните односи во оваа точка од трудот се појдовна основа на предлог решението кое авторите на овој труд го предлагаат за очигледната правна празнина при утврдување на одговорност за причинета штета на работа од страна на привремениот агенциски работник ангажиран преку приватна агенција за вработување, која би се надминала со практично и логично правно решение со заеднички придонес на работодавачот коринсик и приватна агенција за вработување кое е објаснето во точка 4 од овој труд.

3. Одговорноста за штета причинета од привремениот агенциски работник ангажиран преку приватна агенција за вработување

Привремениот агенциски работник има склучен договор за вработување со приватната агенција за вработување, а ја обавува работата кај работодавачот корисник кај кој е отстапен согласно договор за отстапување склучен помеѓу приватната агенција за вработување и работодавачот корисник.

Во случај да привремениот агенциски работник причини штета на работа се поставуваат две прашања: (1) кој ќе ја утврди фактичката состојба од предметниот штетен настан од која подоцна може да се оценува постоењето вина на привремениот агенциски работник односно причинско-последичната врска помеѓу сторувањето или несторување на привремениот агенциски работник кое довело до причинување на штета на работодавачот корисник или трето лице и (2) кој ќе изрече парична казна и/или откажување на работниот однос.

Имајќи во предвид дека привремениот агенциски работник обавува работа по упатства на работодавачот корисник, логично и целисходно

3 член 91 од Законот за работните односи (Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 62/2005 ...74/2025)

решение е фактичката состојба да ја утврди работодавачот корисник наместо приватната агенција за вработување. Работодавачот корисник согласно сопствените интерни акти треба да изготви документација во врска со предметниот штетен настан. Во таа смисла, работодавачот треба да изготви извештај кој објективно го опишува штетниот настан со наведување на сторените повреди/прекршоци на упатствата, интерните процедури и други интерни акти на работодавачот корисник што резултирале со прекршување на работниот ред и дисциплина и предизвикување штета од страна на привремениот агенциски работник. Покрај извештајот, работодавачот корисник треба да обезбеди и придружна документација која содржи, но не се ограничува на: сослушување на привремениот агенциски работник или земање негова писмена изјава, земање писмени изјави од вработени лица кај работодавачот корисник, соодветен материјален доказ од кој се воочува пропустот при работата на привремениот агенциски работник, извадок од интерните акти на работодавачот корисник, упатства, опомени во врска со сторената повреда од страна на привремениот агенциски работник, евентуално вештачење во врска со настаната штета (зависно од видот на штетата) и износот на истата, како и друга документација од која може да се утврди сторената штета. При овој интерен процес, или т.н. водење дисциплинска постапка од особено значење, е да не се дискриминира привремениот агенциски работник согласно начелото на примена исти услови за работниците вработени кај работодавачот корисник и лицата ангажирани преку приватанта агецнија за привремени вработувања.

Изведувањето на претходно наведените работи од страна на приватната агенција за вработување, односно овластени лица од нејзина страна е нецелисходно со оглед дека истите не ја познаваат деловната активност на работодавачот корисник, не ги познаваат неговите интерни процедури и не присуствуваат на дневна основа при обавување на работата во деловните простории на работодавачот корисник.

Во ситуациите кога поради кршење на работниот ред и дисциплина привремениот работник ќе предвизвика штета на работодавачот корисник, работодавачот корисник треба да ја извести приватната агенција за вработување за истото и дополнително или истовремено да ѝ ја достави документацијата за фактичката состојба на штетниот настан и обезбедените докази со предлог-мерка/парична казна која предлага приватната агенција за вработување да му ја изрече на привремениот агенциски работник .

Со ова всушност даваме одговор на првото прашање дека најцелисходно е фактичката состојба за сторената штета да ја утврди работодавачот корисник.

Во поглед на второто прашање, кој ќе изрече парична казна и/или откажување на работниот однос, дали тоа ќе биде работодавачот корисник

или приватна агенција за вработување, најпрвин да посочиме дека кога станува збор за откажување на работниот однос/раскинување на договорот за вработување нема дилема дека тоа е надлежност (исклучиво право) на приватната агенција за вработување. Ова право е недвосмислено утврдено со Законот за приватните агенции за вработување. Значи, во поглед на второто прашање фокусот останува на разрешување на дилемата кој ќе ја изрече мерката/паричната казна на привремениот агенциски работник.

Согласно Законот за работните односи одлуката за изрекување мерка/парична казна на работникот ја донесува работодавачот. Работодавач на привремениот агенциски работник во смисла на Законот за работните односи е агенцијата за привремени вработувања, а не работодавачот корисник.

Во оваа насока, по утврдување на фактичката состојба и обезбедување на документацијата од страна на работодавачот корисник, како континуитет на започнатата дисциплинска постапка, мерката/паричната казна против привремениот агенциски работник ќе ја изрече агенцијата за привремени вработувања врз основа на прибраните докази и целокупната доставена документација, како и доставен предлог од страна на работникот корисник.

Ова предлог решение е согласно Законот за работните односи и Законот за приватните агенции за вработување и по мислење на авторите преставува најцелисходно и правно логично решение на конкретната правна дилема.

Со оглед дека оваа постапка не е предвидена во Законот за работните односи и Законот за приватните агенции за вработување, потребно е агенцијата за привремени вработувања и работодавачот корисник да ја утврдат нејзината примена. По мислење на авторите, најсоодветно е истата да биде уредена со договорот за отстапување на работник склучен помеѓу приватната агенција за вработување и работодавачот корисник.

Накратко, сумирајќи го претходно наведеното во оваа точка од трудот, во продолжение предлагаме член со кој би се уредила оваа (дисциплинска) постапка, кој би гласел:

"Член XX

(1) Постапката поради кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на обврски од страна на привремениот агенциски работник (во понатамошниот текст: постапка) со што е предизвикана штета на работодавачот корисник, агенцијата за привремени вработувања и работодавачот корисник ќе ја спроведат врз основа на меѓусебна комуникација согласно договореното во став 2, 3, 4 и 5 од овој член.

(2) Во случај на кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на обврски од страна на привремениот агенциски работник

со што е предизвикана штета на работодавачот корисник, работодавачот корисник по сопствена оцена дава иницијатива за поведување на постапката и за тоа ја известува агенцијата за привремени вработувања. Во таа смисла, работодавачот корисник ќе подготви извештај за констатираните повреди на работниот ред и дисциплина или неисполнувањето на обврските од страна на агенцискиот работник согласно сопствените интерни процедури и акти.

(3) Работодавачот корисник ќе ги обезбеди сите докази и факти, а во соработка и непосредна комуникација со агенцијата за привремени вработувања ќе се спроведат и останатите дејствија за целосно и точно утврдување на фактичката состојба, која вклучува и сослушување на привремениот агенциски работник или негово писмено изјаснување, како и сослушување на сведоци, евентуално вештачење доколку има потреба и изведување на останати докази.

(4) По спроведувањето на постапката од став 2 и став 3 од овој член мерката против привремениот агенциски работник ќе ја изрече приватната агенција за вработување врз основа на прибраните докази и целокупната доставена документација, како и доставен предлог од страна на работодавачот корисник.

(5) Против одлуката на приватната агенција за вработување за престанок на работен однос со отказ привремениот агенцсики работник има право заштита согласно одредбите од Законот за работните односи."

Со ова предлог-решение работодавачот корисник и агенцијата за привремени вработувања имаат меѓусебна соработка со која се покриваат недостатоците (правни и фактички) кои ги има секоја од овие две страни во поглед на утврдувањето на одговорност за штета и изрекувањето мерка/парична казна на привремениот агенциски работник, и се овозможува агенцијата за привремени вработувања да донесе легитимна и издржана одлука.

Заклучок

Законот за приватните агенции за вработување не го уредува прашањето на одговорност за штета причинета од привремениот агенциски работник ангажиран преку приватна агенција за вработување и во поглед на овој трудово-правен институт очигледно постои правна празнина.

Во недостиг на законски одредби, а водејќи се од правните односи кои настануваат помеѓу привремениот агенциски работник, приватната агенција за вработување и работодавачот корисник, најдобро решение е работодавачот корисник и приватната агецнија за вработување да го утврдат начинот и постапката на утврдување на фактичката состојба и изрекувањето на дисциплинската мерка/парична казна со договорот за отстапување на работник.

Во случај на кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на обврски од страна на привремениот агенциски работник што доведуваат до настанување штета, работодавачот корисник по сопствена оцена дава иницијатива за поведување на дисциплинска постапка и за тоа ја известува приватната агенција за вработување. Во таа смисла, работодавачот корисник ќе подготви извештај за констатираните повреди на работниот ред и дисциплина или неисполнувањето на обврските од страна на привремениот агенциски работник согласно сопствените интерни процедури и акти.

Работодавачот корисник ќе ги обезбеди сите докази и факти, а во соработка и непосредна комуникација со приватната агенција за вработување ќе се спроведат и останатите дејствија за целосно и точно утврдување на фактичката состојба, која вклучува и сослушување на привремениот агенциски работник или негово писмено изјаснување, како и сослушување на сведоци, евентуално вештачење доколку има потреба и изведување на останати докази.

По спроведувањето на постапката мерката против привремениот агенциски работник ќе ја изрече приватната агенција за вработување врз основа на прибраните докази и целокупната доставена документација, како и доставениот предлог од страна на работодавачот корисник.

Со предложеното решение авторите сметаат дека сè до евентуално поинакво законско решение за предметната дилема, со овој труд се нуди правно издржано решение кое резултира со донесување на издржана одлука од страна на приватната агенција за вработување.

Користена литература

Правни извори:

1. Член 32 став 1 од Законот за приватните агенции за вработување (Службен весник на РСМ бр. 113/2018 и 18/2020);
2. Член 18 од Законот за приватните агенции за вработување (Службен весник на РСМ бр. 113/2018 и 18/2020) и
3. Член 91 од Законот за работните односи (Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 62/2005 ...74/2025)

Marko Andonov, PhD*
Full professor at University American College Skopje, Faculty of Law
Ljubomir Radenkov**
Associate for Legal Affairs Department – Stopanska Banka AD Skopje

ASPECTS AND DILEMMAS RELATED TO THE ISSUE OF LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED BY A WORKER ENGAGED THROUGH A PRIVATE EMPLOYMENT AGENCY

Abstract

The issues related to responsibility for damages caused in the workplace by the employee create certain dilemmas in practice, despite the relatively good legal coverage of the subject matter. Certain dilemmas and ambiguities particularly arise in cases where the employee who caused the damage is engaged through a private employment agency. It seems that there is a certain legal gap in the Law on Private Employment Agencies in this regard. Therefore, one of the main objectives of this paper is to conduct a detailed analysis of the relevant legal framework, attempting to provide answers for overcoming and resolving the previously mentioned legal institute of the labor law. It will be particularly important to analyze the legal relations established between the temporary agency worker, the private employment agency, and the legal entity that takes over the worker from the agency, or where the worker actually performs their work tasks (employer-beneficiary).

Keywords*: responsibility, damage, temporary agency worker, private employment agency*

* E-mail: andonov@uacs.edu.mk
** E-mail: ljubomir.radenkov@yahoo.com

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 16

д-р Билјана Чавкоска*
Редовна професорка на Факултетот за бизнис и економија во Скопје

УДК: 331.215.53(4-672ЕУ)
331.215.53(497.7)
1.04 Стручна статија

КАКВИ ИЗМЕНИ ЌЕ ДОНЕСЕ ДИРЕКТИВАТА НА ЕУ ЗА АДЕКВАТНА МИНИМАЛНА ПЛАТА

Апстракт

Во услови на глобална економска криза, како последица на пандемијата и подоцна војната во Украина, се наметна потребата од усвојување посебна Директива која ќе го регулира прашањето за минимална плата. Под најголем удар на економската криза се најдоа ниско квалификуваните работници, самохраните родители, младите работници, мигрантите и останати работници кои се подложни на разни форми на дискриминација. Социјалниот столб на ЕУ сочинува 20 принципи кои се пропишани да промовираат еднакви можности и пристап до пазарот на труд, да обезбедат еднакви работни услови и да ја зајакнат социјалната заштита и вклученост за сите државјани на Унијата. Во овие области, Унијата се заложи да преземе конкретни акции за регулирање на минимум стандарди и промовирање социјален прогрес. Еден од 20-те принципи на социјалниот столб е посветен на плаќањето во врска со работата. Овој труд има за цел да направи анализа на новините кои ги предвидува новата Директива на ЕУ за адекватна минимална плата во државите-членки како и во нашата држава, текот на примена на директивата која стапи во сила во 2024 година и идните предизвици.

Клучни зборови*: Европска унија, минимална плата, економска криза, ново законодавство.*

* E-mail: bcavkoska@yahoo.com

Вовед

Реализирањето на услови за работниците во Унијата да заработуваат соодветна минимална плата е од суштинско значење за да се гарантираат соодветни услови за работа и живот, како и за да се изградат фер и лојални економии и општества утврдени во Принципот 6 од Европскиот столб на социјални права. Подобрите услови за работа и живот, вклучително и преку регулирањето на соодветни минимални плати одат во корист како на работниците така и на бизнисите во Унијата. Соодветните минимални плати придонесуваат за обезбедување фер конкуренција, за стимулирање и раст на продуктивноста и за промовирање на економскиот и социјалниот напредок. Тие исто така можат да помогнат во намалувањето на родовиот јаз во платите, бидејќи повеќе жени отколку мажи заработуваат минимална плата. Улогата на минималните плати станува уште поважна за време на економски кризи и глобална инфлација. Обезбедувањето пристоен живот за работниците и намалувањето на сиромаштијата кај вработените е важно за време на криза, а исто така е од суштинско значење за одржливо и инклузивно економско закрепнување.

1. Зошто Директива за адекватна минимална плата?

Во услови на глобална економска криза, како последица на КОВИД пандемијата и подоцна војната во Украина се наметна потребата од усвојување посебна Директива која ќе го регулира прашањето за минимална плата. Под најголем удар на економската криза се најдоа ниско квалификуваните работници, самохраните родители, младите работници, мигрантите и останати работници кои се подложни на разни форми на дискриминација. Социјалниот столб на ЕУ сочинува 20 принципи кои се пропишани да промовираат еднакви можности и пристап до пазарот на труд, да обезбедат еднакви работни услови и да ја зајакнат социјалната заштита и вклученост за сите државјани на Унијата. Во овие области, Унијата се заложи да преземе конкретни акции за регулирање на минимум стандарди и промовирање социјален прогрес. Еден од 20-те принципи на социјалниот столб е посветен на плаќањето во врска со работата. Во таа насока, Комисијата ја усвои Директивата за адекватна минимална плата во октомври 2022 година.[1]

Новата Директива на ЕУ има за цел да постави рамка за:

- адекватност на законските минимални плати
- промовирање на колективно договарање за одредување на платите;

1 Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union PE/28/2022/REV/1 *OJ L 275, 25.10.2022*

- подобрување на ефективниот пристап на работниците до нивните права за заштита на минималната плата. [2]

Во согласност со целите на Агендата на Обединетите нации за одржлив развој 2030 во која една од нив е намалување на сиромаштијата, нееднаквоста и промовирање достоинствена работа за мажите и жените, се појави потребата од зголемување на влијанието на синдикалното здружување и колективното договарање. Ваквата потреба е со цел да се нивелира разликата од постојаното зголемување на цените и порастот на животниот стандард. Новата директива која стапи во сила во ноември 2024 година експлицитно промовира колективно договарање како дел од обезбедувањето на заштита на правото на минимална плата.

За промовирање на колективното договарање, Директивата бара од државите-членки да го зајакнат капацитетот на дијалог меѓу социјалните партнери и да воведат акциски план, кој би го ревидирале на секои пет години. Ова е во согласност со Конвенцијата на МОТ број 98 и број 154 како и Препораката број 163 за промовирање на колективно договарање. ЕУ Директивата не пропишува државите-членки да воведат законски минимална плата туку само ја потенцира потребата од адекватност на минималните примања. Правото на минимална плата, без оглед дали е законски регулирано или не, може да придонесе кон намалување на нееднаквоста генерално, еднаквоста при плаќањето за работата и спречувањето на дискриминацијата.

За да се зголеми колективното договарање за одредување на платите, земјите-членки, вклучувајќи ги социјалните партнери, во согласност со новата директива на ЕУ за минимална плата мора да:

- промовираат градење и зајакнување на капацитетот на социјалните партнери да се вклучат во колективно договарање, особено на секторско и меѓуиндустриско ниво;
- поттикнат конструктивни и информативни преговори за платите меѓу социјалните партнери;
- дејствуваат за да го гарантираат правото на колективно договарање за платите и да ги спречат работниците и претставниците на синдикатите да трпат било каква дискриминација при вработување; како и да преземат мерки за заштита на работниците и претставниците на синдикатот, од какво било мешање при нивното основање, функционирање или администрација;
- таму каде што стапката на покриеност со колективно договарање е под прагот од 80%, да се обезбедат услови или со закон или по консултација со социјалните партнери, и да се воспостави акционен план за зголемување на таа покриеност.

2 https://www.euronews.com/business/2024/02/05/how-do-minimum-wages-compare-across-europe-in-2024

Земјите-членки пак кои имаат законски минимални плати по усвојувањето на Директивата мора да воспостават одредени процедури за да се осигураат дека тие се соодветни, со цел:

- постигнување пристоен животен стандард;
- намалување на сиромаштијата кај вработените;
- промовирање на социјална кохезија и социјална вклученост;
- намалување на родовиот јаз во платите.[3]

Финансиска поддршка за спроведување на целите од Директивата се обезбедени од Европскиот социјален фонд плус. Колективното договарање и трипартитетниот социјален дијалог можат да се обезбедат само доколку владите на државите-членки ги прифатат синдикатите и организациите на работниците како еднакви партнери во определувањето на платите и социјалниот дијалог. Според европската статистичка агенција ЕУРОСТАТ во минатото минималните плати во ЕУ се движеа од 123 евра во Бугарија до 1.642 евра во Луксембург, односно соодносот е 1 спрема 13. За десетина години минималната плата порасна двојно и во државите-членки на Унијата. Држава со највисока минимална плата е повторно Луксембург со 2571 евра, додека Ирска, Холандија и Германија имаат минимални плати над 2000 евра месечно. Од друга страна, Албанија, Бугарија и Црна Гора имаат најниска минимална плата во истиот период.[4] Дваесет и две од 27 земји-членки на ЕУ имаат национално законодавство со кое се регулира правото на минимална плата додека Данска, Италија, Австрија, Финска и Шведска не. Меѓу 10 земји кандидати и потенцијални кандидати, осум имаат национална регулатива за минимална плата. Црна Гора, Молдавија, Северна Македонија, Грузија, Албанија, Србија, Турција и Украина имаат правна регулираност, додека Босна и Херцеговина и Косово немаат.

Важно е законските минимални плати редовно да се приспособуваат, се вели во извештајот на ОЕЦД „Минимална плата во време на пораст на инфлацијата“. Помеѓу декември 2020 и мај 2023 година, речиси сите земји на ОЕЦД презедоа мерки за зголемување на минималната плата и тоа овозможи минималните плати да го задржат чекорот со инфлацијата. Во просек низ земјите на ОЕЦД, номиналните законски минимални плати се зголемија за 29% помеѓу декември 2020 година и мај 2023 година, додека цените се зголемени за 24,6% во истиот период.[5] Помеѓу факторите кои предизвикуваат недоволна заштита на адекватната минимална плата низ Европската унија се недостатокот на јасни и стабилни критериуми за определување на минималната плата како и недоволната вклученост

3 https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/minimum-wages-in-the-eu.html
4 https://www.statista.com/statistics/1450177/monthly-minimum-wage-rate-european-countries/#statisticContainer
5 https://cepr.org/voxeu/columns/minimum-wages-times-high-inflation

на социјалните партнери во целиот процес.[6] Од тие причини, Европската комисија предложи Директива за адекватна минимална плата со промовирање на колективното договарање но и почитување на националните системи, националните власти и правото на колективно договарање.[7] Целта на Директивата за адекватна минимална плата е да се подобрат животните услови во Европската унија преку намалување на нееднаквоста на платите.

На 14 јануари, Николас Емилиу, еден од генералните адвокати на Европската унија, го советуваше Судот на правдата на Европската унија да ја поништи Директивата за адекватна минимална плата. Со своето мислење ја поддржа тужбата за поништување поднесена од Кралството Данска против Европскиот парламент и Советот, тврдејќи дека Директивата ќе ги поткопа правата на националните социјални партнери и ќе го прекрши принципот на поделба на овластувањата.[8] Понатаму, генералниот адвокат смета дека иако низ Европската унија треба да се почитува правото на фер минимална плата за да се задоволат основните животни потреби, таквите цели немаат обврзувачки карактер за државите-членки.[9] Генералниот адвокат смета дека со усвојувањето на Директивата за адекватна минимална плата директно се навлегува во регулирањето на платите, што пак не е во доменот на Европската унија, и од таму се бара да се поништи Директивата.[10] Со тужбата која ја поднесе Данска се смета дека Европскиот парламент и Советот дејствувале надвор од своите овластувања со усвојувањето на Директивата врз основа на член 153 (2) (б) од Договорот за формирање на Европската унија. Овој член го регулира правото на воведување минимални работни услови, додека Директивата директно го регулира правото на плаќање со што излегува надвор од овластувањата на Унијата.

Во Данска, каде што минималните плати се утврдени со колективни договори, а не со закон, Директивата за минимална плата нема да ја обврзе Данска да воведе законски минимални плати. Сепак, Директивата за минимална плата ги обврзува сите земји-членки со стапка на покриеност со колективни договори помала од 80% да изготват акционен план за промовирање на колективното договарање. Според пресметката направена од Данското здружение на работодавачи во декември 2020 година, 82% од данските вработени се опфатени со колективен договор. Без оглед на

6 European Commission: Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive on adequate minimum wages in the European Union, 28 October 2020

7 European Commission: Proposal for a directive on adequate minimum wages in the European Union, 28 October 2020, p.2.

8 Case *Kingdom of Denmark v European Parliament and Council of the European Union* (C-19/23)

9 Court of Justice for European Union: Opinion of Advocate General Emiliou in Case C-19/23, 14 January 2025, para 45-47

10 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CC0019&qid=1736877266911

тужбата од Данска, директивата стапи во сила и ќе се применува во сите држави-членки.

Во 2019 година, лидерите на „Бизнис Европа" изразија увереност дека лесно ќе го блокираат секој предлог на Комисијата во оваа област, откако ги убедија данските и шведските синдикални конфедерации за наводна правна нелегалност на директивата. Сепак, нивните правни приговори не наидоа на поддршка во Брисел, Стразбург и другите европски престолнини. Бизнис Европа потенцираа дека со наметнување обврзувачки критериуми за адекватност на минималните плати, се поткопуваат националните системи за определување плати, особено во нордиските земји каде социјалните партнери самостојно преговараат за платите. Во оваа насока, Бизнис Европа се залагаше за донесување необврзувачки документ како Препорака со што не би се намалило влијанието на социјалните партнери.

2. Право на минимална плата во РСМ

Едно од најважните работнички права е правото на работа регулирано со највисокиот правен акт во Република Македонија како и со меѓународното право. Член 32 од Уставот на Република Македонија пропишува дека секој има право на работа, слободен избор на вработувањето, заштита при работењето и материјална обезбеденост за време на привремена невработеност. Секому, под еднакви услови, му е достапно секое работно место. Секој вработен има право на заработувачка. Секој вработен има право на платен дневен, неделен и годишен одмор. Остварувањата на правата на вработените и нивната положба се уредуваат со закон и со колективен договор.[11] Одредбите од Уставот на Република Македонија се операционализираат со донесување на Законот за работни односи како lex specialis како и други закони[12]. Согласно Законот за работни односи во глава осум се регулираат обврските на работодавачот за исплати во врска со работата vis a vis правата на работникот на заработувачка – плата. Ваквите права се уредени покрај со Законот за работни односи, со колективните договори и договорите за вработување. Плаќањето на работата секогаш мора да биде во парична форма. При исплатата, работодавачот мора да го почитува најнискиот износ определен со колективен договор кој непосредно го обврзува работодавачот а го дерогира Законот за работни односи бидејќи на повисоко ниво ги регулира правата на работниците. Тоа се случи со усвојувањето на Законот за минимална плата во 2012 година иако Република Македонија се уште е на дното на минимална заработувачка споредено со соседните држави и државите во Европската унија. Платата на работниците е составена од

11 Устав на Република Македонија, https://www.sobranie.mk/odluki-za-proglasuvanje.nspx

12 Закон за работни односи, пречистен текст, 2023, Министерство за труд и социјална работа

основната плата, дел од платата за работната успешност и додатоците, ако со друг закон не е поинаку определено. Работодавачот може на работникот да му исплати 13-та плата, доколку работодавачот има можност да ја исплати.[13]

По долги преговори иницирани од Сојузот на синдикати на Република Македонија во 2012 година се постигна договор за воведување минимална плата како гаранција дека поголем број вработени нема да бидат изиграни од работодавачите. Сојузот на синдикатите на Македонија официјално ја започна кампањата за утврдување минимална плата на 27 април 2011 година, на празничната конференција "Минимална плата – потреба и обврска за материјална и социјална сигурност на вработените". Речиси сите држави во регионот во овој период ја имаа регулирана минималната плата.

Под притисок на меѓународната заедница и меѓународното право, пред се конвенциите на Меѓународната организација на трудот и правото на ЕУ, беше донесен Законот за минимална плата. Согласно член 4 минималната плата ќе изнесува 39,6% од просечната плата во Република Македонија за претходната година, согласно со податоците објавени од Државниот завод за статистика. Висината на минималната плата ја објавува Министерот за труд и социјална политика во Службен весник на Република Македонија по претходно прибавено мислење на Економско-социјалниот совет. Минималната плата за 2012 година законски беше утврдена на 8050 денари.

Првата измена на висината на минималната плата се случи во 2014 година на висина од 10 080 денари но со важност од 1 јануари 2016 година. Исто така, со измените се предвидува прогресивно зголемување на минималната плата за одделни производства. Минималната плата за 2023 година во износ од 29 739 денари, усогласена, односно зголемена за 12,15 % ја дава минималната плата за 2024 година, односно истата изнесува 29,739 + 12,15 % = 33 352 денари во бруто износ и **22 567 денари во нето износ**.

Во однос на минималната плата за 2023 година, минималната плата за 2024 година бележи пораст од 3 613 денари во бруто износ, односно 2 392 денари во нето износ.

13 Закон за работни односи, Пречистен текст, Службен весник бр. 167/2015

Информација за движење на минимална плата, извор Министерство за труд и социјална политика.

Година/ период	Нето износ на минимална плата	Бруто износ на минимална плата	Начин на утврдување со Закон или со објава во Службен весник во кој се објавени висините	Оддели со различно ниво од висината утврдена на ниво на Републиката (нето-бруто)*
2012	8.050	12.265	Закон (Сл.Весник на РМ, бр. 11/12)	6.263-10.393
2013	8.050	12.268	Објава (Сл.весник на РМ, бр. 40/13)	6.859-10.990
2014	8.800	13.140	Закон (Сл.весник на РМ, бр. 30/14)	7.500-11.696**
2015	9.590	14.114	Закон (Сл.весник на РМ, бр. 30/14)	8.050-12.403
2016-VIII 2017	10.080	14.739	Закон (Сл.весник на РМ, бр. 30/14)	9.000-13.540
IX 2017-VI 2018	12.000	17.130	Закон (Сл.весник на РМ, бр. 132/17)	Изедначена висина
VII 2018-III 2019	12.165	17.370	Објава (Сл.весник на РМ, бр. 126/18)	Изедначена висина
IV 2019-XI 2019	12.507	17.943	Објава (Сл.весник на РСМ,бр. 59/19)	Изедначена висина
XII 2019	14.500	20.997	Закон (Сл.весник на РСМ, бр.239/19)	Изедначена висина
I 2020-III 2020	14.500	21.107	Закон (Сл.весник на РСМ, бр.239/19)	Изедначена висина
IV, V, VI 2020	14.500	21.107	Уредба со законска сила (Сл.весник на РСМ, бр. 88/20)	Изедначена висина
VII 2020-III 2021	14.934	21.776	Објава (Сл.весник на РСМ,бр. 75/20)	Изедначена висина
IV 2021-III 2022	15.194	22.146	Објава (Сл.весник на РСМ, бр.80/21)	/

* Согласно Законот за минимална плата во Република Македонија („Сл. весник на РМ,“ бр. 11/2012) во одделот производство на текстил, производство на обувки и производство на кожа и слични производи од

кожа, висината на минималната плата се утврдува со коефициенти утврдени во Законот и тоа за 2012 година-0,778, за 2013 година -0,852.

**За 2014, 2015, 2016 заклучно со август 2017 година, висината е утврдена со Законот за изменување и дополнување на Законот за минимална плата („Сл. весник на РМ“ бр. 30/2014).[14]

Следното усогласување на минималната плата беше предвидено во март 2025 година, односно минималецот процентуално треба да порасне колку и инфлацијата. Од Сојузот на синдикати на Македонија беше соопштено дека барале зголемување на нашиот минималец на 450 евра согласно зголемување на платите во регионот.

Во меѓувреме Црна Гора воведе две минимални плати за вработените во зависност од образованието. За оние со средно и пониско образование, минималецот ќе биде - 600, а за вработените со вишо и повисоко образование од тоа – 800 евра. Минималната плата во Бугарија ќе се зголеми на околу 500 евра, а во Србија синдикатите на 15 август ќе отпочнат преговори за зголемување на минималецот од 400 евра на 528 евра.[15] Министерот за економија и труд, по претходно мислење од Економско-социјалниот совет, ја објавува висината на минималната плата во бруто износ во „Службен весник на Република Северна Македонија“, во месец март секоја година, која ќе започне да се исплатува со исплатата на платата за месец март во тековната година. Имајќи ги предвид овие одредби од Законот за минимална плата во Република Северна Македонија, на ден 28.03.2025 година во „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 68/25 Министерството за економија и труд ја објави висината на минималната плата за 2025 година, која за разлика од 2024 година е зголемена. Според објавата, минималната бруто плата, почнувајќи од месец март 2025 година ќе изнесува: 36.037,00 денари, односно минималната нето плата, почнувајќи од месец март 2025 година ќе изнесува: 24.379,00 денари**.**

Законот за минимална плата утврдува прекршочни одредби за непочитување на обврската за исплата на минималната плата од страна на работодавачите.[16] Со новите одредби се менува членот 7-а и гласи: „(1) Глоба во износ од 300 до 400 евра во денарска протввредност ќе му се изрече за прекршокот на микро и мал работодавач- правно лице, глоба во износ од 500 до 600 евра за среден работодавач – правно лице, глоба во износ од 800 до 1000 евра во денарска противвредност за голем работодавач- правно лице, ако на вработените не им исплати минимална плата и придонеси од плата

14 https://www.mtsp.gov.mk/plati.nspx

15 https://www.bankometar.mk/zem-ite-vo-regionot-a-zgolemi-a-minimalnata-plata-nie-e-pochekame-do-mart-2025-godina/

16 Закон за изменување на Законот за минимална плата во Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 180 од 5.12.2015 година

согласно со овој закон. Со овие измени драстично се намалуваат паричните казни за неисплаќање на минималната плата. Измените на законот во 2014 години беа во насока на зголемување и изнесуваа од 7000 до 8000 евра за неисплаќање на минималната плата. Ако инспекторот за труд утврди дека фирмата не ја исплатила минималната плата, должен е да состави записник и на работодавачот да му изрече опомена, како и да определи рок во кој тој е должен да ги отстрани неправилностите. Ако по истекот на тој рок, инспекторот утврди дека тоа не е сторено, треба да донесе решение со кое му наредува на работодавачот да им исплати минимална плата на работниците, и дава предлог за порамнување со издавање на прекршочен платен налог на одговорното лице. Ако работодавачот тоа не го прифати, инспекторот ќе поднесе барање за поведување прекршочна постапка до надлежен орган. Доколку, пак, работодавачот, потоа во период од една година повторно направи ваква грешка, инспекторот со решение ќе ја забрани неговата работа во траење од 15 дена, ќе му нареди на работодавачот да им исплати минимална плата и придонеси на своите вработени и ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка. „За време на забраната за работа, работодавачот е должен на работниците да им исплати минимална плата и придонеси од минимална плата согласно закон. По истекот на забраната за работа, работодавачот не смее да го намали бројот на вработените во наредните три месеци“, стои во законските измени.[17] Во однос на примената на новата Директива на ЕУ, нашата држава ќе мора да го зајакне трипартитниот дијалог и да го зголеми процентот на колективно договарање кој директивата на ЕУ го поставува на високи 80% опфатеност. За таа цел, мора да се направи акциски план со конкретни чекори и активности во следниот период, а минималната плата да биде соодветно усогласена по начинот пропишан во директивата.

3. Улогата на Управата за јавни приходи во наплатата на минималната плата

Управата за јавни приходи како државен орган е задолжен за намирување на побарувањата на државата кон правни и физички лица по основ на данок, такси, акцизи, царини и придонеси со кои се полни државната каса. Листата на должници се објавува на веб страницата на Управата за јавни приходи согласно член 9 од Законот за даночна постапка.[18] Управата за јавни приходи без согласност на даночниот обврзник на својата веб страница може да објави податоци заради исправка на непотполни информации кои се објавени во Листата на должници. Од објавената листа на страната на

17 https://www.bankometar.mk/so-kakvi-kazni-e-se-soochi-rabotodavachot-dokolku-ne-ispla-a-minimal-na-plata/,

18 Закон за даночна постапка, Службен весник бр. 13/2006 година

Управата за јавни приходи можат да се забележат голем број фирми кои должат и поголеми суми по основ на неисплатени придонеси и плати. На листата на должници бр. 06/2025 година објавени се 1998 должници правни лица помалку за 26 од претходната листа и 3913 физички лица повеќе за 10 од претходната листа. Нето долгот за даноци и придонеси изнесува 11.696.780.839 денари, додека долгот за царински давачки е 158.801.311 денари.[19] Доколку плата или дел од плата, надоместок на плата, пензија, односно друг паричен надоместок не се исплатени, рок на доспеаност за плаќање на придонесите е 15 од тековниот месец за претходниот месец. За побарувањата од работен однос рокот на застареност изнесува три години, додека на пример, во Република Хрватска, овој рок изнесува пет години.[20] Управата за јавни приходи може да блокира сметка на должници по основ на неисплатени плати и придонеси. На тој начин, се овозможува наплата на долговите и придонесите за Фондовите на Република Македонија. Притоа, дел од државите во регионот построго го регулираат времетраењето на можноста фирмата да биде блокирана од Управата за јавни приходи пред да оди во стечај. Така, Хрватското законодавство пропишува дека фирмата може најдолго да биде блокирана 90 дена од Управата за јавни приходи и после тоа задолжително оди во стечај. Факт е дека вакво решение во моментов не одговара во Република Македонија со оглед на тоа што во ваква ситуација се чини драстично би се зголемил бројот на фирми кои би биле под стечај како и бројот на работници кои би останале без работа. Евидентно е дека постојат голем број фирми кои не ги почитуваат одредбите на Законот за работни односи на Република Македонија како и голем број работници кои работат без редовен месечен приход и се оставени без основна здравствена заштита. Со ова, нарушени се основните уставно загарантирани права на заработувачка, здравствена заштита како и правото на почитување на личноста и достоинството на работникот. Дорегулирањето на оваа проблематика со изнаоѓање на можни правни решенија за спречување на ваквата ситуација е предизвик во моментов. Неопходно е во едно демократско општество да се обезбедат основни услови за работа на работниците и основни средства за егзистенција за што државата носи одговорност.

19 http://www.ujp.gov.mk/mk/otvoreni_povici/pogledni/713

20 Види официјална страна на Управа за јавни приходи на Република Македонија, www.ujp.gov.mk

Заклучок

Обврската за плаќање на работникот во врска со работата е регулирана согласно трудовото законодавство, Законот за работни односи, Законот за исплата на плати, Законот за минимална плата, Законот за еднакви можности на мажите и жените. Со овие закони детално се уредува начинот на исплаќањето на платата, рокот и денот на исплаќање, исплаќањето на плата поради оправдано отсуство, еднаквото плаќање на мажите и жените, како и прекршочните одредби во случај на нередовно исплаќање на платата. За жал, во практиката, овие одредби се злоупотребуваат од работодавачите. Во услови на глобална економска криза како последица на глобалната пандемија и војната во Украина неопходно е зголемување на минималната плата и во Република Македонија. Законот за минимална плата се донесе 2012 година и во моментов минималната плата изнесува 24 379 денари според последното изедначуваање во март 2025 година. Во периодот кој следува неопходен е дијалог на сите засегнати страни и напори да се зголеми минималната плата барем приближно колку на државите во регионот, каде изнесува најмалку 500 евра. Државите во регионот со цел да ја ублажат инфлацијата ја зголемија минималната плата со што ние останuваме на дното по основ на примања од минимална плата и просечна плата. Понатаму, голем проблем е сивата економија и непријавувањето на работниците на полниот износ на примања. Дваесет и две од 27 земји-членки на ЕУ имаат национално законодавство со кое се регулира правото на минимална плата. Новата Директива за адекватна минимална плата која се усвои ни стапи во сила во земјите-членки на Унијата во 2024 година бара од државите-членки да го зајакнат социјалниот дијалог и колективното договарање преку усвојување на акциски план кој би се ревидирал на секои 5 години. Статистичките податоци покажуваат дека на овој начин ќе се постигне еднаквост и социјална вклученост и безбедна работна средина во услови на економска и социјална криза. Со тоа и нашата држава во периодот кој следува мора да го зајакне колективното договарање и социјалниот дијалог со сите засегнати страни за да се реализира правото на минимална плата и да се намали нееднаквоста во работниот процес.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. https://cepr.org/voxeu/columns/minimum-wages-times-high-inflation
2. https://www.euronews.com/business/2024/02/05/how-do-minimum-wages-compare-across-europe-in-2024
3. https://www.statista.com/statistics/1450177/monthly-minimum-wage-rate-european-countries/#statisticContainer
4. https://www.bankometar.mk/zem-ite-vo-regionot-a-zgolemi-a-minimalnata-plata-nie-e-pochekame-do-mart-2025-godina/
5. http://klinika.pravo.unizg.hr/content/prava-radnika-u-slucaju-neisplate-place

Правни извори:

1. Устав на Република Македонија, https://www.sobranie.mk/odluki-za-proglasuvanje.nspx
2. Закон за работни односи, пречистен текст, 2023, Министерство за труд и социјална работа
3. Закон за минимална плата, Службен весник бр.11/2012 година
4. Закон за изменување на Законот за минимална плата во Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 180 од 5.12.2015 година
5. Directive (EU) 2022/2041 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on adequate minimum wages in the European Union
6. PE/28/2022/REV/1 OJ L 275, 25.10.2022
7. European Commission: Commission Staff Working Document Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive on adequate minimum wages in the European Union, 28 October 2020
8. European Commission: Proposal for a directive on adequate minimum wages in the European Union, 28 October 2020, p.2.
9. https://www.mtsp.gov.mk/plati.nspx

Судска практика:

1. Case *Kingdom of Denmark v European Parliament and Council of the European Union* (C-19/23)
2. Court of Justice for European Union: Opinion of Advocate General Emiliou in Case C-19/23, 14 January 2025, para 45-47

Biljana Chavkoska, PhD*
Full professor at Faculty of Business and Economics Skopje

WHAT CHANGES WILL THE EU DIRECTIVE ON ADEQUATE MINIMUM WAGES BRING

Abstract

In the context of the global economic crisis, as a result of the pandemic and later the war in Ukraine, the need to adopt a separate Directive that would regulate the issue of minimum wage was imposed. The economic crisis hit low-skilled workers, single parents, young workers, migrants and other workers who are susceptible to various forms of discrimination the most. The EU social pillar consists of 20 principles that promote equal opportunities and access to the labour market, ensure equal working conditions and strengthen social protection and inclusion for all citizens of the Union. In these areas, the Union has committed to take concrete actions to regulate minimum standards and promote social progress. One of the 20 principles of the social pillar is dedicated to work-related pay. This paper aims to analyze the changes by the new EU Directive on adequate minimum wages in the Member States as well as in our country, the course of implementation of the directive that entered into force in 2024 and future challenges.

Key words*: European Union, minimal wage, economic crises, new regulation*

* E-mail: bcavkoska@yahoo.com

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 17

М-р Никола Мурџев*
Докторанд на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј”,
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

УДК: 331.101.54:159.944.4-057.16]:331.103.1
004:159.944.4-057.16]:331.103.1
1.03 Кратка научна статија

ПРАВНИ АСПЕКТИ НА ТЕХНОСТРЕСОТ НА РАБОТНОТО МЕСТО

Апстракт

Овој труд ја истражува појавата на техностресот на работното место, односно неговата манифестација врз работниците. Согледувано низ призма на работниците, техностресот влијае на психо-визичкото здравје на работниците и на нивната волја за работа. Согледување низ призма на работодавачите, техностресот влијание врз продуктивноста и квалитетот на работата која ја произведуваат како резултат работниците. Трудот ги анализира правните стандарди произлезени од Меѓународната организација на трудот, правото на Европската унија, како и националните македонски позитивно-правни нормирања кои посредно посочуваат кон потребата од редукција на техностресот на работниците кои во рамки на нивниот работен однос се обврзани да користат технологија. Трудот воедно дава осврт и кон потребата на дигитална детоксификација на работниците, нудејќи можни потенцијални применливи и апликативни решенија од страна на работодавачите, поради потребата од олеснување на работниот живот на работниците кои чуствуваат презаситеност од користењето на технологија на при извршување на нивните работни обврски.

Клучни зборови*: работен однос, технологија, продуктивност, технострес, дигитална детоксификација*

* E-mail: nikola.murdzev@gmail.com

Воведни аспекти - Што е технострес?

Употребата на технологијата може да влијае и да донесе позитивен или негативен исход во зависност од перцепцијата на индивидуата во однос на поврзаноста преку дигитализацијата.[1]

Во одредени контексти, како што се укажува, забележано е техно-преоптоварување помеѓу работници и во период на Covid-19 пандемијата, кога голем дел од работната сила ненадејно и неочекувано мораа да се прилагодат на новите начини на работа од дома. Резултатите покажале низа негативни ефекти врз професионалното здравје и намалени нивоа на продуктивност. Високите нивоа на технострес беа значително под влијание на возраста, техничките наспроти професионалните занимања, женскиот пол, нивоа на одговорност за донесување одлуки и лоша работна средина.[2]

Други видувања сугерираат дека со развојот на технолошките уреди, технологијата е интегрирана во секое поле и нејзината употреба стана неопходност, при што интензивната употреба на информациски и комуникациски технологии може да биде фактор за предизвикување на технострес.[3]

Поимот на технострес е познат во литературата најрано од 1984-та година. Крег Брод го опишува техностресот како „модерна болест на адаптација предизвикана од неможноста да се справи со новите компјутерски технологии на здрав начин.“[4] По други видувања, техностресот е „состојба на ментална и физиолошка возбуда забележана кај одредени вработени кои се многу зависни од компјутерите во нивното работење.“[5]

Технострес е поим што се однесува на стресот што настанува како резултат од користењето на современата технологија. Тој може да се јави поради различни фактори како што се преоптоварување со информации преку интернет или преку податоците што ги прима работникот на работното место. [6]

1 A.M. Cazan, L.T. David, C. Truța, C. I. Maican, R. Henter, L.E. Năstasă, N. Nummela, O. Vesterinen, A.M. Rosnes, T. Tungland, E. Gudevold, M. Digernes, D. Unz, S. Witter, and M. Pavalache-Ilie. “Technostress and Time Spent Online: A Cross-Cultural Comparison for Teachers and Students.” *Frontiers in Psychology*, vol. 15, 2024, p. 3. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1377200.

2 M.E. Bahamondes-Rosado, L.M. Cerdá-Suárez, G. Félix, and J.F. Espinosa-Cristia. “Technostress at Work during the COVID-19 Lockdown Phase (2020–2021): A Systematic Review of the Literature.” *Frontiers in Psychology*, vol. 14, 2023, doi:10.3389/fpsyg.2023.1173425.

3 M. Bourlakis, T.M. Nisar, and G.P. Prabhakar (2023). “How Technostress May Affect Employee Performance in Educational Work Environments.” *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 193, 2023, doi:10.1016/j.techfore.2023.122674.

4 C. Brod. *Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1984, p.16.

5 M.M. Weil, and L.D. Rosen. *Technostress: Coping with Technology @Work @Home @Play*. John Wiley & Sons Inc, 1997, p.5.

6 Види: P. Yin, C.X. Ou, R.M. Davison, and J. Wu. “Coping with Mobile Technology Overload in the Workplace.”

Стресот се дефинира како состојба што ја доживува поединецот кога постои „ситуација во животната средина што се перцепира како барање кое се заканува да ги надмине можностите и ресурсите на лицето за негово задоволување, под услови каде што тој или таа очекува значителна разлика во наградите и трошоците од задоволување на барањето наспроти неисполнување на истото.“[7]

Техностресот се манифестира и јавува како појава во различни професии, од медицината и докторството,[8] до новите форми на работа и платформските работници.[9] Манифестацијата може да се изрази преку зависност од дигитални уреди, чувството на губење контрола врз времето поминато пред екранот на работното место, или страв од технолошкиот напредок. Во најблага форма, техностресот може да предизвика чувството на преоптовареност, анксиозност, намалена концентрација, како и ефекти кои се манифестираат надвор од работното време, како нарушен сон.

Одредени автори имаат развиено т.н. модел на технострес кој диференцира различни стресори и напрегања кои ултимативно влијаат врз продуктивноста на работниците. Наведениот модел идентификува скала на фактори кои произлегуваат и генерираат технострес, кој пак влијае на степенот на продуктивност на работниците, односно:[10]

- Техно-инвазија: развивање на состојба каде технологијата овозможува потенцијална достапност на работниците во секое време, каде вработените чуствуваат потреба постојано да бидат „поврзани“ и каде постои замаглување помеѓу работниот и приватниот контекст.
- Техно-преоптоварување: состојба со која се опишува зголемувањето на работното оптоварување на работниците до степен на неодржливо темпо на работа, каде технологијата ги принудува работниците да работат побрзо и подолго, при што тие се чувствуваат под притисок да се справат со дополнителната наметна тежина.
- Техно-сложеност: состојба со која се опишува дека технологијата може да биде тешка за користење при што работниците може да се чувствуваат дека немаат несоодветни вештини за работа

Internet Research, vol. 28, no. 5, 2018, pp. 1189–1212.

7 J. McGrath. “Stress and Behavior in Organizations.” In *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, edited by M. D. Dunnette, Rand McNally, 1976, p. 1351.

8 S. Sharma and K. Sharma. “Exploring Association of the Psychological Well-Being, Work Life Balance with Technological Stressors.” E3S Web of Conferences, vol. 501, 2024, doi:10.1051/e3sconf/202450102011.

9 A. Umair, K. Conboy, and E. Whelan. “Examining Technostress and Its Impact on Worker Well-Being in the Digital Gig Economy.” *Internet Research*, vol. 33, no. 7, 2023, pp. 206–242. https://doi.org/10.1108/intr-03-2022-0214.

10 M. Tarafdar, Q. Tu, B.S. Ragu-Nathan, and T.S. Ragu-Nathan.”The Impact of Technostress on Role Stress and Productivity.” *Journal of Management Information Systems*, vol. 24, no. 1, 2007, pp. 314–316. doi: https://doi.org/10.2753/mis0742-1222240109..

и ги принудува да трошат време и труд во учење и разбирање на технологијата.

- Техно-несигурност: состојба со кога се опишува чувството на несигурност на работниците за зачувување на своето работно место како резултат на нова технологија што може да ги замени или од други работници кои имаат подобро разбирање на технологијата
- Техно-неизвесност: состојба со која се опишуваат контексти каде што континуираните промени и надградби на технологијата кои ги вознемируваат работниците и создаваат неизвесност кај нив, во смисла дека работниците мора постојано да учат и да се едуцираат за ракување и користење на новите технологија

Следствено, во рамки на една емпириска анализа, во која било направено анкетно истражување, се поставиле следните тврдења за анализа на причинителот на технострес во работната средина и информатичките технологии што ги користат вработените за работа:[11]

- За техно-инвазијата:
  - Поради овие технологии, поминувам помалку време со моето семејство.
  - Поради овие технологии, морам да бидам во контакт со мојата работа дури и за време на мојот одмор.
  - Морам да го жртвувам мојот одмор и викенд за да бидам во тек со новите технологии.
  - Чувствувам дека мојот личен живот е нападнат од овие технологии.
- За техно-преоптоварувањето:
  - Овие технологии ме принудуваат да работам многу побрзо.
  - Овие технологии ме принудуваат да работам повеќе отколку со што можам да се справам.
  - Овие технологии ме принудуваат да работам со многу тесни временски распореди.
  - Принуден сум да ги променам моите работни навики за да се прилагодам на новите технологии.
  - Имам поголем обем на работа поради зголемената сложеност на технологијата.
- За техно-сложеноста:
  - Не знам доволно за овие технологии за задоволително да ја извршувам мојата работа.
  - Ми треба долго време да ги разберам и користам новите технологии.

11 T.S. Ragu-Nathan, M. Tarafdar, B.S. Ragu-Nathan, and Q. Tu. "The Consequences of Technostress for End Users in Organizations: Conceptual Development and Empirical Validation." *Information Systems Research*, vol. 19, no. 4, 2008, pp. 426–427. doi:10.1287/isre.1070.0165.

- Не наоѓам доволно време да учам и да ги надградам моите технолошки вештини.
- Сфаќам дека новите вработени во оваа организација знаат повеќе за компјутерската технологија отколку јас.
- Често ми е премногу комплицирано да ги разберам и користам новите технологии.

— За техно-несигурноста:
- Чувствувам постојана закана за безбедноста на моето работно место поради новите технологии.
- Морам постојано да ги ажурирам моите вештини за да избегнам да бидам заменет.
- Загрозен сум од колегите кои познаваат понови технолошки вештини.
- Не го споделувам моето знаење со моите колеги од страв да не бидам заменет.
- Чувствувам дека има помалку споделување на знаење меѓу колегите од страв да не бидат заменети.

1. Карактеризирање на техностресот низ призма на работниот однос

Во поглед на соодветна карактеризација и манифестација на техностресот во рамки на работниот однос, треба да укажеме на три компоненти: објективна природа, психолошки аспект, како и врска со работното место, односно адекватен каузалитет. Комбинацијата на овие компоненти суштинско го појаснува настанувањето на технострес на работниците кој е придизвикан при вршење на работа за потребите на работодавачот.

Во однос на **објективната природа**, треба да се укаже дека техностресот е поврзан со влијанието на техничките услови за работа, организациските промени поврзани со работата, или влијанието на технологијата и технолошките процеси врз психичкиот и физичкиот здравствен статус на работникот. Односно, станува збор за објективна природа која се манифестира како појава која произлегува од технолошките фактори и услови за работа кои се изразени во рамки на работната средина на работникот.

Во однос на **психолошкиот аспект**, техностресот се карактеризира со одреден вид на психолошко нарушување на психичката благосостојба и здравје на работникот поради технолошките промени, што може да доведе до различни видови на предизвици кои може да се манифестираат и да ја нарушат психичката благосостојба на работникот, како анксиоз-

ност, депресија, намалена мотивација за работа, како и други психолошки нарушувања предизвикани или настанати како резултат на објективната природа во настанувањето на технострес на работното место.

Во однос на **врската со работното место**, односно адекватниот каузалитет, техностресот кој се јавува во рамките на работниот однос, се поврзува со одреден каузалитет кој е поврзан со работата, при што неговите каузални причинители може да се однесуваат на конкретизирани фактори кои произлегуваат од организацијата на работниот процес, технолошките услови за извршување на работата, начините на извршување на работата со посредство на технологијата, како и пристапот кон кој се користи технологијата за потребите на работодавачот и извршувањето на работните обврски.

2. Фактори на предизвикување на технострес

Во поглед на прашањето во однос на тоа кој го предизвикува техностресот, вредно за напоменување е дека техностресот може да се предизвика од договорните страни кои засновале работен однос, односно предизвикување на технострес од страна на работодавачот или работникот. Понатаму, технострес може да биде предизвикан или произлезен од работната позиција и начинот на кој се користи технологијата за извршување на работните задачи. Дополнително, техностресот може да биде предизвикан и од компаниската култура во однос на манифестирањето на несоодветна и токсична работна средина во која е опкружен работникот.

Во однос на техностресот предизвикан од договорна страна на работниот однос, техностресот на работникот може да го предизвика или работодавачот или работникот. Како технострес **предизвикан од работодавачот** може да се посочи честото менување и давање на краткорочни работни задачи на работникот кои се извршуваат со посредство на вообичаена или напредна технологијата, како и недостатокот од континуитет и предвидливост при проектирање и планирање на работните задачи на работникот, односно менување на работните задачи и приоритети на работникот од страна на работодавачот неколку пати во текот на еден работен ден, во состојба во која работникот оперира со вообичаена или напредна технологија за извршување на работните задачи. Наведеното е посебно изразено, но не единствено, во поглед на високо стручна работна сила, која користи напредни дигитални алатки за работа, кои наложуваат зголемено ниво на концентрација за продуктивно и прецизно извршување на работните задачи. Доколку работодоавачот го сопира, паузира, пренаменува, закочува, или му смета на високо-стручниот работник кои извршува комплексни работни операции со посредство на напредна технологија,

работникот може да се изложи на технострес предизвикан од работодавачот.

Како технострес **предизвикан од работникот**, вообичаено може да се смета и категоризира како самоинфликтивен стрес. Самоинфликтивниот стрес е состојба во која работникот од своја страна ги занемарува сопствените законски или договорни права од работен однос, како користење на паузи за време на работа, односно користење на подолга пауза од 30 минути, или пократни паузи, вообичеано 5 до 10 минути, по завршување на еден циклус на работни обврски во текот на еден работен ден, пред преминување кон нов циклус на работни односи во истиот работен ден со користење на дигитални алатки и технологија за извршување на дневните работни обврски. Необзирноста на работникот за сопствените права за пауза и одмор за време на работа, со посебен осврт кога работникот користи дигитални алатки и технологија за извршување на вообичаени или специфични работни задачи, може да предизвика самоинфликтивен технострес кај работникот.[12]

Техностресот исто така може да се манифестира и од природата на **работната позиција** која ја извршува работникот. Во овој поглед, најчесто станува збор за манифестирање на технострес кога работникот, кој треба да работи со дигитални алатки за потребите на работодавачот, не е соодветно опремен со ергономски работен прибор и простор, односно несоодветни физички својства или канцелариска опрема, како и несоодветни дигитални алатки и опрема кои можат да го редуцираат вложениот напор на работникот за извршување на работните обврски. Вложениот напор може да биде во фаза на физичко поставување и позиционирање на работната опрема пред отпочнување за работа, како и позиционирањето и ергономското користење на физичката и дигиталната работна опрема и алатки за време на работа. Имајќи го предвид наведеното, можеме да посочиме дека необезбеденоста на соодветна ергономска опрема или дигитални алатки од работодавачот, односно несодветни или застарени дигитални алатки за користење во својство на опрема за работа, освен неефикасност, може да предизвика технострес кај работникот. Чекор понатаму, манифестацијата на технострес која произлегува од работната позиција, може да се јави и во состојба кога работникот се соочува со состојба на пренатрупаност со работни обврски и неможност за приоритетизирање на работните обврски и задачи (т.н. excessive workload).

Последно, но не и најмалку важно, техностресот може да се манифестира и од самата **компаниска култура** која се проектира или развива во рамки на работната организација на работодавачот. Во оваа насока, одредени автори наведуваат дека врз продуктивноста на

12 За факторот на обзирност во контекст на техностресот на работното место, види: A. Ioannou. "Mindfulness and Technostress in the Workplace: A Qualitative Approach." *Frontiers in Psychology*, vol. 14, 2023, doi:10.3389/fpsyg.2023.1252187.

работниците и предизвикувањето на стрес може да се влијае преку интра-организациски, екстра-организациски, или индивидуални карактеризирања и фактори.[13] Во поглед на наведеното, интра-организациските фактори имаат највисоко директно влијание врз периодичниот стрес на работа, кое опфаќа намалени напори од работниците, намалено вклучување на работниците во (организацијата на) работниот процес, како и изразена менаџерска контрола над работниците и генералното организациско опкружување. Техностресот може да се развие доколку компаниската култура и работното опкружување се токсични по својата природа, односно доколку се развива генерален или специфичен микро-менаџмент над работникот, промоција на чубство на непредвидливост во континуитет кон работникот и неговото извршување на работните задачи, при што доколку наведената практика е континуитетна во период од најмалку шест месеци, токсификацијата на работната средина и работниот однос може да предизвика блага или суптилна форма на психолошки мобинг. Сумирано, појавата на техностресот преку компаниската култура може да се манифестира и преку исполнување на нереален и недостижен работен обем за работникот, кој е наметнат од работодавачот, преку интензивно користење на стандардни но и комплексни и дигитални алатки.[14]

3. Ефекти од техностресот

Како што посочува Меѓународната организација на трудот, постојат различни аспекти на работата кои може да се претстават како психосоцијални ризици за работниците, имено:[15]

- Содржина/дизајн на работните задачи - недостаток на разновидност во работата; недоволна употреба на вештини или неквалификуваност за работа
- Работно оптоварување и темпо на работа - долги или несоцијални работни часови; работа во смени; нефлексибилно работно време

13 Во однос на следните анализи, како интра-организациски варијабли се наведени подобрувањето на работата, супервизијата, физичките стресори, конфликтност на работните улоги (позиции), квантитативно оптоварување на работното место, досадата на работното место, значењето на работната задача. За следните анализи, види: W.H. Hendrix, T.P. Summers, T.L. Leap, and R.P. Steel. "Antecedents and Organizational Effectiveness Outcomes of Employee Stress and Health." In *Occupational Stress*, edited by R. Crandall and P. L. Perrewé, CRC Press, 2020, pp. 75–77.

14 Според одредени истражувања, наодите и дијагностиката укажуваат дека употребата на информациски и комуникациски технологии „често ги принудуваат вработените да се обидат да постигнат повеќе задачи за помалку време, резултираат со елиминација на физичките работни места и влијаат на односите со колегите." Види: T. S. Ragu-Nathan, M. Tarafdar, B.S. Ragu-Nathan, and Q. Tu. "The Consequences of Technostress for End Users in Organizations: Conceptual Development and Empirical Validation." *Information Systems Research*, vol. 19, no. 4, 2008, pp. 430–431. doi:10.1287/isre.1070.0165.

15 ILO. "Psychosocial Risks and Stress at Work." *International Labour Organization*, 2022, https://www.ilo.org/resource/psychosocial-risks-and-stress-work. Accessed 9 June 2025.

- Контрола на работното место - недостаток на контрола врз дизајнот на работното место или работното оптоварување; ограничено учество во одлучувањето за сопствената работа
- Окружување и опрема - небезбедна опрема и ресурси; лоши физички услови за работа (како што се лошо осветлување, прекумерна или иритирачка бучава, лоша ергономија)
- Организациска култура - нејасни организациски цели; лоша комуникација; култура што овозможува дискриминација или злоупотреба
- Меѓучовечки односи на работа - Социјална или физичка изолација; ограничена поддршка од супервизори или колеги; авторитативен надзор и лошо линиско управување; насилство, вознемирување или малтретирање; дискриминација и исклучување
- Улога во организацијата - Нејасна улога на работното место во рамките на организацијата или тимот
- Развој на кариера - Недоволна или прекумерна унапредување; несигурност на работното место; слаба инвестиција во развој; казнени процедури за отсуство поради болест и управување со перформансите
- Интерфејс од дома до работа – Конфликтни барања од дома/работа; отсуство од дома поради работа

Ефектите на технострес се генерално негативни за работникот, но и за работодавачот. Овие ефекти може да се манифестираат кај работникот во неколку од наведените, но не единствено посочените, форми:

- Согорување (burnout) на работникот
- Одвраќање на работникот од користење на технологија за потребите на работодавачот во рамки на работниот однос
- Негативно чувство на работникот кон работниот ангажман
- Намалена продуктивност на работникот
- Чувство на безвредност на работникот во организациската структура на работодавачот

Одредени истражувања укажуваат на трифектната природа на техностресот, во кој техностресот се карактеризира низ неколку аспекти:[16]

- техно-еустрес, кој објаснува како поединците ги оценуваат информациските системи како предизвикувачки или возбудливи и доживуваат последователен „добар“ стрес што ги мотивира да се вклучат во процес на справување со технологијата што води до позитивни резултати

16 M. Tarafdar, C.L. Cooper, and J. F. Stich. “The Technostress Trifecta - Techno Eustress, Techno Distress and Design: Theoretical Directions and an Agenda for Research.” *Information Systems Journal*, vol. 29, no. 1, 2019, pp. 12–16. https://doi.org/10.1111/isj.12169.

- техно-дистрес, кој ги објаснува процесите преку кои поединците ги оценуваат информациските системи како закана, доживуваат последователен „лош“ стрес и се соочуваат во голема мера со штетни резултати.
- третиот аспект објаснува како можат да се дизајнираат информациските системи, соодветно за подобрување на техно-еустресот и ублажување на техно-дистресот.

Во овој поглед, постојат согледувања кои развиваат соодветна хипотеза, дека раководната клима во одредена работна организација го ублажува (намалува/амортизира) ефектот на техно-стресорите врз нивото на вознемиреност на вработените на работното место, односно позитивната раководна клима ги намалува нивоата на вознемиреност на вработените на работното место.[17]

4. Правни стандарди кои влијаат на редукција на техностресот на работниците

Во поглед на правните стандарди кои влијаат на редукцијата на техностресот на работниците на работното место, не постои ексклузивен правен стандард или исклучива правно-регулациска рамка која се посветува кон митигирање или превенирање на техностресот на работното место. Техностресот на работното место е област која се наоѓа на границата помеѓу две научни дисциплини, трудовото право од една страна, како и социологијата од друга страна. Меѓутоа, низ призма на трудовото право, треба да се укаже дека одредени постоечки правни стандарди во областа на трудовото право индиректно ги адресираат прашањата на техностресот на работното место. Во прилог ќе погледнеме дел од нив.

4.1. Конвенцијата С155 на МОТ за бебедност и здравје при работа

Низ призма на МОТ, вредна за напоменување е Конвенцијата С155 за безбедност и здравје при работа. Во контекст на техностресот на работа, иако конвенцијата не регулира или опфаќа современи технолошки предизвици со кои се соочуваат работниците и работодавачите во рамки на работниот однос, од објективна природа имајќи предвид дека истата е востанова од 1981-ва година, сепак треба да се укаже да истата посредно адресира прашања во поглед на психичката здравосостојба на работниците при работа во општи рамки. Соодветно на наведеното, треба да се укаже дека конвенцијата превознава дека терминолошкото поимање на поимот

17 O. Turel and F. Gaudioso. “Techno-stressors, Distress and Strain: The Roles of Leadership and Competitive Climates.” *Cognition, Technology & Work*, vol. 20, no. 2, 2018, pp. 309–324. doi:10.1007/s10111-018-0461-7.

„здравје“ во контекст на работата, индицира и се однесува не само во поглед на отсуство од работа поради болест или немоќ за работа (infirmity), туку и дека во рамки на поимот „здравје“ се еманципираат и вклучуваат физичките и менталните елементи што влијаат на здравјето, а кои пак се директно поврзани со безбедноста и хигиената на работното место.[18]

Понатаму, низ призма на конвенцијата, треба да се укаже дека истата посочува на потребата да се развиваат на национално ниво но и од призма на работодавачите, политики за безбедност и здравје при работа кои помеѓу останатите корисни вредности, превентивно би адресирале настанување на одреден хазард на работното место.[19] Во овој дел, наведената област на делување, вклучително и во делот на хазарди на работното место, се однесува и на „односите помеѓу материјалните елементи на работата и лицата кои ја извршуваат или надгледуваат работата, како и прилагодување на машините, опремата (за работа), работното време, организацијата на работата и работните процеси на физичките и менталните капацитети на работниците.[20] Со оглед дека водењето сметка за прилагодување на работното време и опремата за работа, како дигиталните алатки, се опфатени како фактори на кои треба да се обрне внимание за спречување на стандарден хазарад на работното место, во современата доба, можеме да посочиме дека наведената контектуализација се однесува посредно и во поглед на превензија на настанување на нова форма на т.н. психосоцијален хазард на работното место кој е придизвикан или настанат од претрпениот технострес на работното место од страна на работникот. Можеме да согледаме дека улогата на работодавачот во овој дел се однесува и кон развивање на компаниски механизми за превенција на стандарден хазард на работното место, но и психосоцијален хазард на работното место, низ призма на настаната обврска согледувана од аспект на безбедноста и здравјето при работа.

4.2. Препораката R164 на МОТ за безбедност и здравје при работа

Препораката R164 на МОТ за безбедност и здравје при работа, исто така развиена од 1981-ва година, опфаќа области на делување во поглед на адресирање на состојби поврзани со психичкото здравје на работниците. Во овој поглед, следствено на нормативната конструлција на Конвецијата С155, Препораката R164 се раководи од принципот на приоритетизирање на активности поврзани со елиминација на опасностите предизвикани во

18 International Labour Organization. *C155 - Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155)*. Geneva: ILO, 1981. Accessed 13 June 2025. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155.

19 Ibid, член 4 став 2.

20 Ibid, член 5.

поглед на безбедноста и здравјето при работа со адресирање на нивниот изворен проблем. Дел од наведениот елиминациски пристап на непожелни околку за заштита на безбедноста и здравјето при работа, Препораката R164 на МОТ, помеѓу останатите, ги опфаќа:[21]

- дизајн, конструкција, употреба, одржување, тестирање и инспекција на машини и опрема кои се подложни на опасности и, според потребата, нивно одобрување и пренос
- спречување на штетен физички или ментален стрес поради условите на/за работа
- надзор на здравјето на работниците

Понатаму, Препораката R164 одредува обврски на работодавачите кои, помеѓу останатите, се однесуваат на:[22]

- обезбедување и одржување работни места, машини и опрема и користење методи на работа кои се безбедни и без ризик по здравјето колку што е разумно и практично можно
- обезбедување на соодветен надзор врз работата, работните практики и примената и употребата на мерките за безбедност и здравје при работа
- обезбедување дека организацијата на работата, особено во однос на работното време и паузите за одмор, нема да влијае негативно врз безбедноста и здравјето при работа
- преземање на сите разумно изводливи мерки со цел да се елиминира прекумерниот физички и ментален замор
- спроведување студии и истражувања, или на друг начин да бидат во тек, со научните и техничките знаења потребни за усогласување со горенаведените параметри

4.3.Конвенцијата С190 на МОТ за спречување на насилство и вознемирување на работа

Доколку техностресот на работникот на работното место се предизвикува од страна на работодавачот, се поставува прашањето на свесност, односно дали работодавачот свесно дејствува во насока на предизвикување на технострес на работникот користејќи лепеза на инструменти произлезени од природата на работниот однос, кои може да ги злоупотреби за безнемирувачки цели, вклучително и предизвикување на блага или суптилна форма на психолошки мобинг.[23]

21 Произлезено од Дел II на Препораката, кој се однесува на техничките области на делување. Види: International Labour Organization. *C164 - Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164)*. Geneva: ILO, 1981. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,en,R164,/Document. Accessed 13 June 2025.

22 Ibid, член 10, во рамки на Дел IV кој се однесува на дејствија на ниво на претпријатие.

23 Во прилог неколку, но не единствени, илустративни примери за предизвидукавање на технострес на работникот од страна на работодавачот во контекст на вознемирување на работникот од работодавачот на

Во наведената насока, она што може да се потенцира низ призма на Конвенцијата С190 на МОТ од 2019-та година, се однесува на препознавање дека под поимот „насилство и вознемирување“ на работа се однесува на „низа неприфатливи однесувања и практики или закани од нив, без разлика дали се јавуваат поединечно (како еден настан) или се повторуваат (како повеќе настани во одреден временски циклус), кои имаат за цел, резултираат со или веројатно ќе резултираат со физичка, психолошка, сексуална или економска штета, и вклучува насилство и вознемирување врз основа на

работното место:

- Континуирано мониторирање на работниците и нивните дигитални активности, како и нивната електронска комуникација, без соодветно оправдување во зависност од потребата на овие дејствија согласно природата на работното место
- Наметнување прекумерни работни задачи со кратки рокови за извршување со користење на дигиталните алатки и технологија, кои имаат нерална природа да бидат завршени во дадената временска рамка, кои предизвикуваат технострес и вознемиреност кај работникот
- Јавно, во рамки на работната организација, или приватно неоправдано и неосновано засрамување, омаловажување, навредување или критикување на работникот преку електронска пошта, дигитални видео платформи за состанување, или со користење на друга дигитална мрежа или канал за комуникација
- Преминување и надминување на границите кои постојат помеѓу работникот и работодавачот во поглед на почитување на личното и приватното слободно време на работникот поради одржување на баланс помеѓу приватниот и професионалниот живот, манифестирано од страна на работодавачот кон негово очекување на достапност на работникот за одговарње на пораки надвор од работното време, непочитување на личното време на работникот во смисла на создавање на чувство на постојана достапност на работникот за потребите на работодавачот, односно неможност на работникот освен физичко, да може и дигитално да се исклучи од работодавачот.
- Заканување, заплашување или уценување на работникот од страна на работодавачот поради одбивање да извршат одредена работна задача со посредство на дигитални алатки или технологија поради изразување на загриженост, незаконитост во постапувањето, личен ризик за безбедноста на работа и надвор од работа за работнико, потенцијално нарушување на здравјето на работникот, како и поради едноставно одбивање на работна задача поради нејзина малициозна природа која е на штета или предизвикува штета на работникот, како и одбивање на неразимни и објективно невозможни работни задачи кои инклинираат единствено единствено од природа за побудување и појавување на технострес за работникот.
- Изолирање на работникот од потребните информации, вклучително и во дигитално и виртуелно работно опкружување, каде може да се развие чувство на беспомошност, субјективна ограничување на работникот да работи во полн капацитет, која состојба може да предизвика технострес
- Отпочнување на кампања за поткопување и нарушување на професионалната репутација на работникот преку превземање на дејствија од работодавачот за ширење на лажни, нецелосни или штетни информации за работникот поврзани со неговата работа, поради поткопување на угледот на работникот, нарушување на неговите проспекти за транзитирање и наоѓање на нови достоинствени работни ангажмани на пазарот на труд, како и поради свесно иницирање на психолошка операција во која работодавачот тежнее да ја наруши психичкото здравје и општата психолошка благосостојба на работникот.
- Неосновано дискриминирање по било кој основ на работното место, кои дискриминирачки дејствија или ефекти се видливи и во рамки на дигиталната работна средина на работодавачот која ја користи за работа работникот.

пол.“[24] Во поглед на регулацискиот опфат на Конвенцијата С190 во поглед на заштита од насилство и вознемирување на работата, истата се однесува во контекст на работата, кое насилство или вознемирување е изразено и произлезено преку комуникации поврзани со работата, вклучувајќи ги и оние овозможени од информациските и комуникациските технологии.[25] Во овој поглед, Конвенцијата С190 посочува дека државите имаат обврска, односно треба, да усвојуваат законски обврски кои им наложуваат на работодавачите да преземаат чекори за спречување на насилство вознемирување на работа, вклучително и во однос на земање во предвид на насилството и вознемирувањето и поврзаните психосоцијални ризици во управувањето со безбедноста и здравјето при работа.[26]

4.4. Рамковната Директива 89/391/ЕЕС на ЕУ за безбедност и здравје при работа

Рамковната Директива 89/391/ЕЕС на ЕУ за безбедност и здравје при работа исто така има псоредно влијание во поглед на редукцијата на стресот на работното место, изразена низ неколку призми. Прво, треба да се посочи дека наведената Директива наложува обврски за работодавачот во смисла на преземање на превентивни мерки кои, помеѓу останатите цели, се однесуваат и во однос на:[27]

- одбегнување на ризици
- проценување кои ризици не можат да се одбегнат
- изворно решавање на настанатиот ризик од корен, адаптирање на работата кон потребите на личноста, во смисла на соодветно дизајнирање на работното место, изборот на работна опрема и изборот на соодветни методи за пристапување кон работа и производство, во насока на намалување и олесунување на работникот од монотони работни задачи и работење со предетерминирана работна динамика и редукција на овие нивните ефекти врз здравјето на работникот
- адаптирање кон технолошкиот прогрес
- замена на состојба на опасност со состојба на неопасност или помалку опасност
- развивање на соодветни генерални политики кои имаат опфат и се однесуваат на технологијата, организацијата на работата, работните услови, социјалните односи и влијанието на фактори поврзани со работната средина

24 International Labour Organization. *C190 – Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190)*. Geneva: ILO, 2019, член 1. Accessed 13 June 2025. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190.

25 Ibid, член 3.

26 Ibid, член 9.

27 Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, *OJ L 183, 29.6.1989, p. 1–8*, член 6 став 2.

- придодавање приоритетност на колективните заштитни мерки над индивидуалните заштитни мерки
- обезбедување на соодветни инструкции на работниците

Понатаму, Директивата наложува обврска на работодавачот да одлучува кои заштитни мерки ке бидат преземени.[28] Соодветно, Директивата наложува обврска на работодавачот во поглед на организирање соодветен тренинг на работникот доколку во рамките на работниот процес се воведува нова технологија со која треба да ракува работникот, при што фокусот на тренингот треба да се однесува на новите или изменетите ризици кои може да настанат за работникот.[29]

Во поглед на Директивата 89/391/ЕЕС на ЕУ за безбедност и здравје при работа, иако истата експлицитно не го посочува техностресот како потенцијален ризик за психолошкото здравје и добробитие на работникот, сепак вреди да се посочи дека, имајќи го предвид горенаведеното, работодавачот треба да води соодветна грижа за работникот и да го подготви за ризиците кои може да настанат поврзани со психолошкото здравје и добробитие на работникот доколку работникот не е соодветно обучен за користење и ракување со новата технологија на работното место и како соодветна следствена околност, работникот развие состојба на технострес.

Низ призма на работникот, се укажува дека е потребно да соработува со работодавачот за обезбедување на состојба во рамки на која работната средина и условите за работа се безбедни и не се ризични за за безбедноста и здравјето на работното место.[30]

4.5. Директивата 2003/88/ЕС на ЕУ за работното време

Директивата 2003/88/ЕС на ЕУ исто така има псоредно влијание во поглед на редукцијата на стресот на работното место, изразена преку соодветно адресирање на прашања од интерес поврзани со работното време.[31] Имено, предметниот интерес на Директивата, помеѓу останатите, се однесува на утврдување на минималните барања за безбедност и здравје при организирање на работното време, како и на адресирање на паузите од работа и минималните периоди на дневен одмор, но воедно и прашања поврзани со начините и шемите на работа.[32]

Во поглед на паузите при работа, Директивата посочува на потребата за регулирање на состојби во рамки на кои кога работниот ден е подолг

28 Ibid, член 9 став 1.
29 Ibid, член 12 став 1.
30 Ibid, член 14 став 1 алинеа (f).
31 Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, *OJ L 299, 18.11.2003, p. 9–19*, член 1 став 1.
32 Ibid, член 1 став 2.

од шест часа, секој работник да има право на пауза за одмор, дефинирано преку колективно преговарање или преку националното законодавство.[33] Директивата укажува дека просечното работно време за секој седумдневен (еднонеделен) период, вклучувајќи ја и прекувремената работа, не треба да надминува 48 часа.[34]

Понатаму, во поглед на ноќната работа, Директивата наведува дека ноќните работници чија работа вклучува посебни опасности или тежок физички или ментален напор не треба да работат повеќе од осум часа во кој било период од 24 часа во кој извршуваат ноќна работа.[35]

Понатаму, Директивата овозможува т.н. проценка на здравјето на работникот и префрлање на ноќните работници на дневна работа доколку работниците страдаат од здравствени проблеми за кои е утврдено дека се поврзани со фактот дека извршуваат ноќна работа, за чија проверка на здравствениот статус ноќните работници имаат право на бесплатна здравствена проверка пред нивното назначување и по нивното назначување во редовни интервали.[36]

Во поглед на начините и шемите на работа, Директивата посочува на потребата да се обезбедат мерки за работодавачот кој има намера да ја организира работата според одреден модел или шема, да се раководи од општиот принцип на прилагодување на работата кон работникот со цел да се ублажи монотоната работа и работата со однапред одредено темпо на работа, во зависност од видот на активноста, како и барањата за безбедност и здравје, особено во однос на паузите во текот на работното време.[37]

Во поглед на техностресот, одредбите кои произлегуваат од оваа Директива, овозможуваат иницијална редукција на техностресот преку укажување на потребата од придржување до правилата која ги воспоставува во однос на работните часови и периодоте за пауза и одмор, во насока на превенирање на прекувремена работа со користење на дигитални алатки и технологија во дигиталната работна средина.

33 Ibid, член 4.
34 Ibid, член 6.
35 Ibid, член 8.
36 Ibid, член 9.
37 Ibid, член 13.

5. Дигиталната детоксификација како средство и метод за намалување на техностресот

Редукцијата на техностресот на работното место бара плниран и систематизиран пристап за нејзина минимизација и маргинализација. Еден од методите за налување на техностресот на работното место може да се постигне со развивање на соодветни стратегии за дигитална детоксификација од несразмерно, несоодветно и необзирно користење на дигиталните алатки и технологијата за потребите на работниот однос. Постојат видувања кои укажуваат дека „одговорот кон чувството на моментална преоптовареност и интрузивност, ограничување на произведена и егоцентрична средина и потреба од техники за подобрување на благосостојбата и писутната свесност, е дигиталната детоксикација.“[38]

Организациските лидери имаат улога во воспоставување граници околу употребата на технологијата и развивање на политики за детоксификација кои ги задоволуваат потребите на работниците и нивните културни средини.[39] Некои од начините за справување со техностресот вклучуваат поставување граници за користење на дигиталните уреди, редовно одморање од екранот, практикување на техники за релаксација и свесност, како и балансирање на дигиталната и реалната активност.

Дигиталната детоксификација на работа се однесува на процесот на намалување или прекин на употребата на дигиталните уреди, апликации и комуникациски платформи за време на работа, или по работното време, со цел подобрување на менталното здравје, благосостојбата и балансот помеѓу работата и приватниот живот на работникот. Овој процес може да вклучува активности како исклучување на известувањата/нотификации за добивање на е-пошта, ограничување на времето поминато пред екранот, одвојување од работните платформи надвор од работното време и практикување на активности кои не се поврзани со технологијата.[40]

38 L.K. Chaithanya, C.M. Leena, A. J, M. Reddy, G.S. Reddy, and S. Tripathi. “Digital Detox: Reconnect the Disconnected.” *International Journal of Research in Agronomy*, vol. 7, no. 9S, 2024, pp. 05–08. https://doi.org/10.33545/2618060x.2024.v7.i9sa.1407.

39 Види на пример состојбата и предизвиците за дигитална детоксификација на работните организации во контекст на Саудиска Арабија, кај: M.A. Altassan. “Digital Detox Policies: Leadership Strategies for a Hyperconnected World.” *WSEAS Transactions on Environment and Development*, vol. 21, 2025, pp. 336–352. doi:10.37394/232015.2025.21.31.

40 Постои истражување кои претстави 4 стратегии за детоксификација поврзани со факторот време за стручната работна сила (skilled workforce). Во овој контекст, истражувањето на научните од Германија ја испитувала следнава димензија на дигитална детоксификација:

- Дигитална детоксификација за време на паузите од работа – целосно воздржување од содржини поврзани со работата за време на паузата за ручек (разбистрување на глава, недозволување за вознемирување преку е-пошта, пораки или телефонски повици).
- Дигитална детоксикација по работното време – воздржување од какви било содржини поврзани со работата по работното време (не влегување во приватни разговори со колегите, непроверување на е-пошта, други пораки или телефонски повици.

Како во контекст на работата, така и во генерален контекст, одредени автори посочуваат дека „практиките за дигитална детоксификација нудат важни стратегии што им овозможуваат на поединците привремено да се оддалечат од дигиталниот свет и да ја ограничат употребата на технологијата. Прекумерната употреба на дигитални уреди негативно влијае и на физичкото и на менталното здравје на поединците и го зголемува ризикот од дигитална зависност.“[41]

Целта на дигиталната детоксификација е да се намали стресот при работа, но и да се подобри позицијата на работниците во рамки на работниот однос, преку овозможување соодветно исклучување од дигиталните алатки за работа за време на работното време во одреден работен ден. Од редукцијата на стресот на работниците при работа, исклучителен интерес имаат и работодавачите. Ова од причина што доколку одреден работник се соочи со привремено нарушено психо-физичко здравје поттикнато од технострес, по наод и мислење на овластен матичен лекар, работникот може да отсуствува од работа за да се регенерира од стресот со кој се соочува на работа. Ова пак, неминовно наложува потреба на мобилност на работната сила која е ангажирана и работи за потребите на работодавачот, поради отсуство од работа на работниците кои ја регенерираат својата здравосостојба. Доколку не се детоксифицира работното место, начинот на работа, како и работното опкружување доколку е штетно за нормално функционирање на работникот, техностресот влиејае врз намален морал и степенот на незадоволство од работната околина, при што работодавачот може да се соочи со иницирање на престанок на работниот однос од страна на работникот и губење на клучен работник во организациската структура на работодавачот во рамки на неговиот деловен потфат. Дополнително, наведеното може да влијае на репутацијата на работодавачот и етикетирање на работодавачот и неговата работна организацијата како токсична, недостоинствена и неподобна за работа.

Во спротивна насока, со навремено поставување на соодветна рамка

- Дигитална детоксификација како закажан состанок – поставување на фиксно време во дневниот (дигитален) календар што ќе сигнализира на колегите и соработниците дека во одреден период не би сакале да ве вознемируваат, при што ова време може да се искористи за извршување на работните задачи без прекинување
- Дигитална детоксификација со исклучување на push-известувањата (push notifications) – исклучување на сите нотификации во одреден период за одбегнување на вознемиреност поради потребата од време за ефикасно работење на работните задачи, при што по истеченото зададено фокус време повторно се вклучуваат нотификациите.

За следното истражување и произлезените наоди, види: M. Mirbabaie, L. M. Braun, and J. Marx. “Knowledge Work ‘Unplugged’ — Digital Detox Effects on ICT Demands, Job Performance and Satisfaction.” Wirtschaftsinformatik 2022 Proceedings, AIS Electronic Library (AISeL), 2022, https://aisel.aisnet.org/wi2022/social_media/social/2. Accessed 17 Mar. 2025

41 M. Marangoz, and G. Kale. “Digital Diseases and Digital Detox.” *International Journal of Scholars in Education*, vol. 7, no. 2, 2024, p. 199, doi:10.52134/ueader.1372897.

за превенирање или адресирање на техностресот на работното место од страна на работодавачот, соодветен фокус се насочува кон зачувување и одржување на продуктивноста на работникот и неговото психичко здравје. Во контекст на современиот начин на работа, во рамки на кој се зголемува обрачот и опфатот на професиите кои изразено користата дигитални алатки и технологија за извршување на своите работни задачи во рамки на работниот однос, оваа практика на адресирање на техностресот преку дигитална детоксификација, станува се поважна. Ова од причина што поради зголеменото користење на дигитални алатки и можностите за работа во работните простории определени од работодавачот, или при работа од далечина (teleworking), доколку не се регулира начинот на користење на технологијата и изложувањето на работниците на несоодветна и прекумерна „екранизација" на работникот, елементот на штетност се одразува на начин што може да доведе до прекумерна дигитална зависност и прегореност на работникот.

6. Начини на постигнување на дигитална детоксификација на работното место

Согледувано од ефектите кои ги предизвикува техностресот на работното место, видливо забележливо е дека техностресот неповолно влијание во нарушување на балансот помеѓу приватниот и професионалниот живот на работникот (work-life balance).[42]

Според одредени истражувања се забележува дека имплементацијата на дигитална детоксификација не се базирала на еден фактор, туку на комбинација од различни мотиватори како причини за дигитална детоксификација, односно станува збор за:[43]

- Справување со преоптоварување - првиот мотиватор за справување со преоптоварување се карактеризира со тоа што испитаниците кои учествувале во истражувањето се чувствувале преоптоварени од информации поврзани со работата, комуникација и време поминато пред екран.
- Спречување на преоптоварување - спречувањето на преоптоварување формира мотиватор што ја покажува намерата за спроведување дигитална детоксификација дури и пред да се појават негативни последици од преоптоварувањето со информацискатa и комуникацискатa технологија.

42 Види дополнителни сознанија кај: S. Shi, Y. Chen, and C.M.K. Cheung. "How Technostressors Influence Job and Family Satisfaction: Exploring the Role of Work–Family Conflict." *Information Systems Journal*, vol. 33, no. 4, 2023, pp. 953–985. https://doi.org/10.1111/isj.12431.

43 J. Marx, L.M. Braun, and M. Mirbabaie. "Motivators of Knowledge Workers to Conduct Digital Detox." *ICIS 2022 Proceedings*, 2022, pp. 5-6. https://aisel.aisnet.org/icis2022/user_behaivor/user_behaivor/14. Accessed 17 June 2025.

- Справување со инвазија - испитаниците кои учествувале во истражувањето покажале јасна намера да спроведат дигитална детоксификација за да постигнат одвојување на нивниот работен и приватен живот.
- Спречување на инвазија – мотиватор кој има за цел да спречи заматување на границите помеѓу приватниот живот и работата
- Подобрување на перформансите - постигнувањето на подобри перформанси со дигитална детоксификација е мотиватор.
- Физиолошко рестартирање - мотивацијата за спроведување дигитална детоксификација може да се поврзе и со намерата за намалување на ефектите од физичките реакции предизвикани од стрес.

Во наведената насока, Меѓународната организација на трудот ги посочува следните мерки за превенција и справување со психосоцијален хазард на работното место:[44]

- спроведување сеопфатна проценка на ризикот, која ги опфаќа сите аспекти на работата, вклучувајќи ги и психосоцијалните опасности и ризици, на начин како што се прави со другите опасности кои произлегуваат на работното место;
- усвојување колективни и индивидуални превентивни и контролни мерки;
- зголемување на способноста на работниците да се носат со стресот преку зголемување на нивната контрола врз нивните работни задачи;
- подобрување на организациската комуникација;
- овозможување на работниците да учествуваат во донесувањето на одлуки;
- градење системи за социјална поддршка за работниците на работното место;
- земање предвид на интеракцијата помеѓу условите за работа и условите за живеење;
- зголемување на вредноста што се додава на безбедноста и здравјето при работа во рамки на работната организацијата.

Сумирано, дигиталната детоксификација можеме да ја согледаме како процес кој им помага на работниците соодветно да го намалат времето кое го поминуваат користејќи дигитални алатки и технологија за работа, како преку екранизирање на овој процес, и соодветно насочување кон подобрување на својата ментална и физичка благосостојба. Видливо од горенаведеното, може да ги посочиме следните фактори и методи за постигнување на дигитална детоксификација на работа:

- Дефинирање и поставување на јасни граници од работникот, и соодветно разбирање од работодавачот, во смисла како работникот ке пристапи и колку често во текот на еден работен ден или едена

44 ILO. "Psychosocial Risks and Stress at Work." 2022. Accessed 9 June 2025. https://www.ilo.org/resource/psychosocial-risks-and-stress-work.

работна недела ќе ги користи дигиталните алатки и достапната технологија за извршување на работните обврски.

- Дефинирање на т.н. „без екрански“ периоди во рамки на работниот ден, каде работникот ќе може да се исклучи од контакт со останати колеги, па дури и претпоставени на работното место, доколку на работникот му е потребен период на фокусирана работа и концентрација во даден временски период од работниот ден за ефика извршување на работните задачи и обврски.
- Исклучување на нотификации и ублажување на било каков напор поврзан со перцепциски притисок да се одговори на работно известување инстантно, како инстантно одговарање и кореспондирање на е-меил пораки. Соодветно, работодавачот треба да посочи и укаже поддршка на вработените за соодветна обука за користење на електронската пошта.
- Создавање на дигитални детокс зони на работното место каде работниот простор дозволува, во смисла на одвојување на одделни простории или агли од работната просторија каде што нема мобилни уреди, или вило каков вид на дигитални алатки во опкружувањето на работникот.
- Практикување на детокс периоди од страна на работникот во неговиот работен ден или работна недела, во смисла на одредување одреден ден или одреден дел од денот во рамки на работното време, кога работниците целосно ќе паузираат и ќе се одморат од користење на дигитални уреди за работни потреби.
- Практикување на обзирност од работодавачите и самосвесност од страна на работниците, во смисла:
    - Свесност за избегнување на комуникација преку електронска пошта надвор од работното време
    - Свесност за користење на пауза од работа, имајќи предвид дека работникот кој работи со посредство на дигитални алатки во кои се изложува на т.н. екранизација при работа, треба да биде свесен за своите навики и да препознае и детектира кога е време за пауза од работа.
    - Користење на достапните апликации и дигитални алатки кои постојат денес а кои се користат за привремено гасење и блокирање на дигиталниот уред кој го користи работникот за работа (т.н. ефект на црн екран) за да го ограничи времето на работниците поминато пред екрани во текот на еден работен (т.н. метод на принудна пауза од работа).
    - Замена на институтот работно време со работна активност (во смисла на редефинирање на перцепциското приод кон работниот ден во поглед на прашањето во колкав обем во рамки на работното време работникот е изложен кон користење на дигитални алатки и технологија за извршување на работните обврски).

Заклучок

Доколку работникот се адаптира преку изучување на техники за работење со користење на нова технологија која претходно не ја користел до одреден временски момент за потребите на работниот однос, привремено и краткорочно работникот и работодавачот може да се соочат со адаптациски предизвик кој произлегува од заложбите на дигитално трансформирање на работната организација и начинот на работа за потребите на работниот однос. Меѓутоа, среднорочно и долгорочно низ призма на работниците но и на работодавачите, употребата на технологијата за потребите на работниот однос треба да го олеснува процесот на работа, наместо да го отежнува. Следствено, соодветната примена на дигиталните алатки и новата технологија треба да се аплицира разумно, хумано и обѕирно на работното место, без да причинува штета преку предизвикување на технострес на работникот.

Појавата на технострес, доколку целосно се занемари, може да предизвика поголем психо-социјален хазард кај работникот и работната организација на работодавачот.[45] Зависно од карактеризацијата на техностресот, не може да се исклучат импулсивни реакции од работникот доколку е изложен на континуирана манифестација на претрпен технострес на работното место. Доколку не се редуцираат ризиците за настанување на технострес на работа, овие реакции можат да се манифестираат во вербална форма (доколку работникот работи од далечина) или невербална форма (доколку работникот работи на работно место во рамки на работните простории на работодавачот) на ескалација, до степен на настанување на неповратна штета која може штетно да влијае на работниот однос. Оваа неповратна штета можат да се манифестира во нарушување на професионалните односи помеѓу работникот и работодавачот, кое влијае на континуитетот на соработување и степенот на успешност на соработката помеѓу работникот и работодавачот во рамки на работниот однос. Низ призма на работникот, постои ризик од привремена или подолга нарушена психолошка состојба на работникот, доколку работникот не е во можност да го самозаштити сопственото психолошко здравје настанато поради предизвикан технострес на работа. Низ призма на работодавачот, постои можност на нарушување на работниот процес на работодавачот доколку работникот ескалира и директно се конфронтира со работодавачот поради неговата лоша организација на работниот процес, или доколку работникот отсуствува од работа поради регенерирање на сопствениот здравствен статус и благосо-

45 Во поглед на условите за карактеризирање на стресот на работа, преку категоризирање и дефинирање на состојба на психосоцијален хазард, генерално се прави разлика помеѓу два различни параметри: контекст на работата и содржина на работата. За ова, види: European Agency for Safety and Health at Work. *Research on Work-Related Stress*. Office for Official Publications of the European Communities, 2000, p. 68.

стојба, преку користење на неколку варијанти на отсуства од работа, како користење на институтот боледување, доколку надлежен лекар констатира појава на технострес на работникот.

Во оваа смисла, треба да се размислува за проблемите кои настануваат во рамки на работниот однос поради несоодветно или прекумерно ангажирање на работникот по пат на ракување или користење на дигитални алатки, како и несразмерно и нереално распоредување на човечкиот капитал на работни задачи поврзани со дигитални алатки, кои од објективна причина не можат да бидат прогресирани или завршени во даден временски период.

Веќе постојат научни истражувања кои испитуваат како работохолизмот (workaholism) позитивно влијае на манифестацијата на технострес, како во состојби на работа од далечина,[46] така и во состојби на манифестирање на нова форма на работа која е изразена на онлајн пазарите на труд, односно во рамки дигиталната платформска економија на свирки (gig economy).[47] Од оваа причина, во контекст на стандардниот работен однос, примената на дигитална детоксификација е важна за одржување на здрава работна средина, зголемување на благосостојбата и чувството на припадност на работниците во работната организација на работодавачот. Ова пак, придонесува кон одржување на ниво на висока продуктивност на работниците за потребите на работодавачите.

Имајќи го во предвид наведеното, треба да се посочи дека дигиталната детоксификација не е еднократен настан, туку постојан процес кој помага да се врати балансот помеѓу дигиталниот и реалниот (физичкиот) свет за работниците кои се изложени на прекумерна употреба или зависност од технологија за вршење на работните задачи.

Техностресот може да се превенира наместо да се митигира. Односно, во поглед на појавувањето на техностресот на работното место, подобро е да се спречи, отколку да се лечи. Според концептот на превентивно управување со стрес, потребно е да се промовира индивидуалното и оганизациското здравје, како и да се минимизира индивидуалниот и организацискиот стрес. Концептот на превентивно управување со стрес ги наведува следните принципи и методи на превентивно управување со стрес:[48]

1. Индивидуалното и организациското здравје се меѓузависни.
2. Организациските лидери имаат одговорност за индивидуалното и организациското здравје.

46 Види: P. Spagnoli, M. Molino, D. Molinaro, M.L.Giancaspro, A. Manuti, and C. Ghislieri. "Workaholism and Technostress During the COVID-19 Emergency: The Crucial Role of the Leaders on Remote Working." *Frontiers in Psychology*, vol. 11, 2020, doi:10.3389/fpsyg.2020.620310.

47 A. Umair, K. Conboy, and E. Whelan. "Examining Technostress and Its Impact on Worker Well-being in the Digital Gig Economy." *Internet Research*, vol. 33, no. 7, 2023, pp. 206–242. doi:10.1108/intr-03-2022-0214.

48 J.C. Quick, J.D. Quick, D.L. Nelson, and J.J. Hurrell. *Preventive Stress Management in Organizations*. American Psychological Association, 1997, p. 160. https://doi.org/10.1037/10238-000.

3. Индивидуалниот и организацискиот стрес не се неизбежни.
4. Секоја индивидуа и организација реагира уникатно на стрес.
5. Организациите се постојано менувачки, динамични ентитети.

Сумарно, треба да се посочи дека среќен и исполнет работник е продуктивен работник - во секоја индустрија и дејност, но и во секоја возрасна доба на работникот, од млади лица кои прв пат засноваат работен однос, до стари лица кои се во зенитот на нивната професионална кариера, односно пред пензионирање. Како што работниците се соочуваат со потребата на адаптирање на нивните вештини и позиција во рамки на работниот однос и секако во рамки на нивната додадена вредност на одреден пазар на труд поради влијанието на дигитализацијата и сродните технолошки процеси во светот на работата, така и работодавачите треба соодветно да одговорат на новите предизвици со кои ќе се соочуваат кога е во прашање односот на работникот со работодавачот. Ова од причина што имајќи предвид дека дел од новите предизвици со кои се соочуваат работодавачите не биле познати или присутни во претходните историски етапи на развој на трудовото право, со оглед дека влијанието на дигиталиацијата и сродните технолошки процеси не било во толкава мера значително манифестирано во рамки на работниот однос.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Altassan, M.A. (2025). Digital Detox Policies: Leadership Strategies for a Hyperconnected World. WSEAS Transactions on Environment and Development, 21, 336–352. https://doi.org/10.37394/232015.2025.21.31
2. Bahamondes-Rosado, M.E., Cerdá-Suárez, L.M., Félix, G., & Espinosa-Cristia, J.F. (2023). Technostress at Work during the COVID-19 Lockdown Phase (2020–2021): A Systematic Review of the Literature. Frontiers in Psychology, 14. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1173425
3. Bourlakis, M., Nisar, T.M., & Prabhakar, G.P. (2023). How Technostress May Affect Employee Performance in Educational Work Environments. Technological Forecasting and Social Change, 193. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2023.122674
4. Brod, C. (1984). Technostress: The Human Cost of the Computer Revolution. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
5. Brown, R., Duck, J., & Jimmieson, N. (2014). E-mail in the workplace: The role of stress appraisals and normative response pressure in the relationship between e-mail stressors and employee strain. International Journal of Stress Management, 21(4), 325–347. https://doi.org/10.1037/a0037464
6. Cazan, A.-M., David, L.T., Truța, C., Maican, C.I., Henter, R., Năstasă, L.E., Nummela, N., Vesterinen, O., Rosnes, A.M., Tungland, T., Gudevold, E., Digernes, M., Unz, D., Witter, S., & Pavalache-Ilie, M. (2024). Technostress and Time Spent Online: A Cross-cultural Comparison for Teachers and Students. Frontiers in Psychology, 15. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2024.1377200
7. Chaithanya, L.K., Leena, C.M., J, A., Reddy, M., Reddy, G.S., & Tripathi, S. (2024). Digital Detox: Reconnect the Disconnected. International Journal of Research in Agronomy, 7(9S), 05–08. https://doi.org/10.33545/2618060x.2024.v7.i9sa.1407
8. European Agency for Safety and Health at Work. (2000). Research on Work-related Stress. Office for Official Publications of the European Communities.
9. Hendrix, W.H., Summers, T.P., Leap, T.L., & Steel, R.P. (2020). Antecedents and organizational effectiveness outcomes of employee stress and health. In R. Crandall & P.L. Perrewé (Eds.), Occupational Stress (pp. 75–77). CRC Press.

10. Ioannou, A. (2023). Mindfulness and Technostress in the Workplace: A Qualitative Approach. Frontiers in Psychology,14. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2023.1252187
11. Marangoz, M., & Kale, G. (2024). Digital Diseases and Digital Detox. International Journal of Scholars in Education,7(2), 199. https://doi.org/10.52134/ueader.1372897
12. Marx, J., Braun, L.M., & Mirbabaie, M. (2022). Motivators of Knowledge Workers to Conduct Digital Detox. ICIS 2022 Proceedings, 14, 5–6. https://aisel.aisnet.org/icis2022/user_behaivor/user_behaivor/14
13. McGrath, J.E. (1976). Stress and Behavior in Organizations. In M.D. Dunnette (Ed.), Handbook of Industrial and Organizational Psychology (p. 1351). Rand McNally.
14. Mirbabaie, M., Braun, L.-M., & Marx, J. (2022). Knowledge Work "Unplugged" – Digital Detox Effects on ICT Demands, Job Performance and Satisfaction. Wirtschaftsinformatik 2022 Proceedings, AIS Electronic Library (AISeL), 2. https://aisel.aisnet.org/wi2022/social_media/social/2
15. Quick, J.C., Quick, J.D., Nelson, D.L., & Hurrell, J.J. Jr. (1997). Preventive Stress Management in Organizations.American Psychological Association. https://doi.org/10.1037/10238-000
16. Ragu-Nathan, T.S., Tarafdar, M., Ragu-Nathan, B.S., & Tu, Q. (2008). The Consequences of Technostress for End Users in Organizations: Conceptual Development and Empirical Validation. Information Systems Research, 19(4), 426–431. https://doi.org/10.1287/isre.1070.0165
17. Sharma, S., & Sharma, K. (2024). Exploring Association of the Psychological Well-being, Work Life Balance with Technological Stressors. E3S Web of Conferences, 501. https://doi.org/10.1051/e3sconf/202450102011
18. Shi, S., Chen, Y., & Cheung, C.M.K. (2023). How Technostressors Influence Job and Family Satisfaction: Exploring the Role of Work–family Conflict. Information Systems Journal, (4), 953–985. https://doi.org/10.1111/isj.12431
19. Spagnoli, P., Molino, M., Molinaro, D., Giancaspro, M.L., Manuti, A., & Ghislieri, C. (2020). Workaholism and Technostress During the COVID-19 Emergency: The Crucial Role of Leaders in Remote Working. Frontiers in Psychology, 11. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.620310
20. Tarafdar, M., Cooper, C.L., & Stich, J.-F. (2019). The Technostress

Trifecta: Techno Eustress, Techno Distress and Design – Theoretical Directions and an Agenda for Research. Information Systems Journal, 29(1), 12–16. https://doi.org/10.1111/isj.12169

21. Tarafdar, M., Tu, Q., Ragu-Nathan, B.S., & Ragu-Nathan, T.S. (2007). The Impact of Technostress on Role Stress and Productivity. Journal of Management Information Systems, 24(1), 314–316. https://doi.org/10.2753/mis0742-1222240109
22. Turel, O., & Gaudioso, F. (2018). Techno-stressors, Distress and Strain: The Roles of Leadership and Competitive Climates. Cognition, Technology & Work, 20(2), 309–324. https://doi.org/10.1007/s10111-018-0461-7
23. Umair, A., Conboy, K., & Whelan, E. (2023). Examining Technostress and Its Impact on Worker Well-being in the Digital Gig Economy. Internet Research, 33(7), 206–242. https://doi.org/10.1108/intr-03-2022-0214
24. Weil, M.M., & Rosen, L.D. (1997). Technostress: Coping with Technology @Work @Home @Play. Hoboken: John Wiley & Sons Inc.
25. Yin, P., Ou, C.X., Davison, R.M., & Wu, J. (2018). Coping with Mobile Technology Overload in the Workplace. Internet Research, 28(5), 1189–1212.

Правни извори и судска практика:

1. International Labour Organization. (1981a). C155 - Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155). Geneva: ILO. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155
2. International Labour Organization. (1981b). C164 - Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (No. 164).Geneva: ILO. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,en,R164,/Document
3. International Labour Organization. (2019). C190 – Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190). Geneva: ILO. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190

Останати прописи и случаи:

1. Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, OJ L 183, 29.6.1989, 1–8, член 6 став 2.
2. Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time, OJ L 299, 18.11.2003, 9–19, член 1 став 1.
3. ILO. (2022). Psychosocial Risks and Stress at Work. https://www.ilo.org/resource/psychosocial-risks-and-stress-work

Nikola Murdzev, LL.M.,*
PhD candidate at the University "Ss. Cyril and Methodius" in Skopje,
Faculty of Law "Iustinianus Primus" - Skopje

LEGAL ASPECTS OF TECHNOSTRESS IN THE WORKPLACE

Abstract

This paper points towards the occurrence of technostress in the workplace, i.e., its manifestation on workers. Foreseen through the prism of workers, technostress affects their psycho-physical health and willingness to work. Foreseen through the prism of employers, technostress affects the productivity and quality of work that is produced as an output by workers. The paper analyzes the legal standards derived from the International Labor Organization, European Union law, as well as national Macedonian positive legal norms that indirectly point to the need to reduce technostress on workers who are obliged to use technology within the framework of their employment relationship. The paper also emphasizes the need for digital detoxification of workers, offering possible applicable solutions by employers, due to the need to facilitate and improve the working environment of workers who feel overwhelmed by the use of technology in carrying out their daily work obligations.

Keywords: *employment relationship, productivity, technostress, digital detoxification*

* E-mail: nikola.murdzev@gmail.com

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 18

М-р Ана Угрова*,
М-р Лора Захариевска**,
Дипл. правник Ирина Димитровска Микеска,***
Комисија за спречување и заштита од дискриминација на Република Северна Македонија

УДК: 316.647.82:055.2:618.2]:331.106.29(497.7)
1.04 Стручна статија

ОД ВРАБОТУВАЊЕ НА ОПРЕДЕЛЕНО ВРЕМЕ ДО НЕВРАБОТЕНОСТ: ПРЕДИЗВИЦИ ПРИ ДОКАЖУВАЊЕ НА ДИСКРИМИНАЦИЈА ПОРАДИ БРЕМЕНОСТ ВО СЛУЧАИ НА ПРЕСТАНОК НА РАБОТНИОТ ОДНОС ЗАСНОВАН НА ОПРЕДЕЛЕНО ВРЕМЕ

Апстракт

Договорите за вработување на определено време овозможуваат флексибилност на работодавачите, но жените вработени со ваков вид договори често се соочуваат со ризик од дискриминација, особено кога работодавачите одлучуваат да не ги продолжат нивните договори за работа кога дознаваат за нивната состојба на бременост, со оправдување дека истото е поради деловни причини. Овој труд го става во фокус товарот на докажување и процесните пречки со кои се соочуваат жртвите на овој вид дискриминација. Воедно преку анализа на релевантното законодавство, меѓународните инструменти кои се дел од домашниот правен поредок, јуриспруденцијата на Европскиот суд за човекови права и на домашните судови, трудот има за цел да ги преиспита важечките законски прописи отворајќи можност за дискусија за реформа на Законот за работните односи во насока на поголема заштита на бремените жени при нивно вработување на определено време.

***Клучни зборови**: работен однос, определено време, бременост, дискриминација.*

* E-mail: a.ugrova@kszd.mk
** E-mail: lzaharievska@gmail.com
*** E-mail: i.mikeska@kszd.mk

Вовед

Заштитата на мајчинството претставува правно и општествено признавање на придонесот кој жените го даваат на општеството со тоа што се истовремено учеснички на пазарот на труд и мајки. Бременоста, како природна биолошка состојба на жената, не смее да претставува пречка за нејзиниот професионален развој, ниту основ за нееднаков третман на работното место.[1] Сепак, во пракса, дискриминацијата врз бремените жени е сè уште присутна и се манифестира на различни начини како отпуштање, намалување на плата, прераспоредување, но и непродолжување на договор за вработување на определено време. Особено загрижувачки е кога ваквата дискриминација се прикрива зад формално правно оправдување како што е истекот на времето за кој е склучен договорот за вработување на определено време, при што работодавачот го користи овој момент како изговор за да ја отпушти работничката поради нејзината состојба. Овој феномен, иако тешко докажлив, е забележливо присутен и претставува сериозен предизвик за заштитата на правата на жените на работното место.

Имено, кога кај жената постои волја и интерес за вклучување на пазарот на труд, неретко таа се соочува со низа предизвици и неизвесности кои првенствено се однесуваат на статусот на нејзиниот работен однос, па така голем е бројот на жени, во различни области и низа индустрии, кои се во редовен работен однос, но на определено време. Од досегашната пракса може да се констатира дека ваквите случаи најчесто се сретнуваат во приватниот споредено со јавниот сектор. Згора на наведеното, работното место на работничката бива дополнително загрозено доколку на работодавачот му биде соопштено дека е бремена и дека по изнесувањето на бременоста одреден временски период ќе отсуствува од работното место. И токму тоа е одлучувачкиот момент заради кој на работничката не ѝ се продолжува, односно ѝ се откажува договорот за вработување, а навидум заради истек на рокот на кој бил склучен или пак со изговорот дека не се продолжува поради деловни причини. На овој начин бремените работнички се стават во понеповолна положба во споредба со други работнички и работници, односно во ваквите случаи евидентно е дека токму состојбата на бременост и подоцнежното раѓање и мајчинство се основ или заштитна карактеристика заради која овие работнички стануваат жртви на дискриминација поради одлуката да се остварат како мајки.

Ваквата форма на директна родова дискриминација значително влијае врз економската сигурност, кариерниот напредок и еднаквите можности на жените на пазарот на трудот. Дополнително, дискриминацијата поради

1 За целите на овој труд, опфатена е правната заштита на биолошкиот концепт за мајчинство, односно бременоста, изоставувајќи ги потребите за правна заштита на сите други форми на мајчинство, како што се посвојување, старателство итн.

бременост има негативни последици врз психолошката состојба на жените што резултира со страв за сопствената егзистенција и можноста за користење на платено породилно отсуство, но и врз општата состојба на родова (не) еднаквост во општеството.

Оваа практика е спротивна на меѓународните и регионалните правни стандарди кои гарантираат еднаквост и заштита од дискриминација. Државите имаат обврска активно да работат на елиминирање на оваа појава преку јасна регулатива, ефективна примена на законите, како и подигнување на свеста кај работодавачите и поширокатa јавност. Но, непродолжувањето на договорите на определено време поради бременост, и покрај постоењето на јасни меѓународни стандарди, и понатаму се јавува како системски проблем. Некои од причините вклучуваат недоволно познавање на своите права од страна на работничките, тешко докажување на мотивот на работодавачот и неефикасна или бавна институционална, вклучително и судска заштита.

Целта на овој труд е да се анализира проблемот на прикриена дискриминација врз бремените жени во контекст на истек на договорите за вработување склучени на определено време.

1. Краток преглед на релевантната меѓународна правна рамка

1.1. Меѓународни извори

Заштитата на правата на бремените жени во работните односи не е само национално, туку и меѓународно прашање кое е предмет на внимание на бројни меѓународни правни инструменти. Меѓународните извори на правото воспоставуваат темелни стандарди за заштита од дискриминација и гарантирање на еднаквоста во сферата на работните односи, при што посебно внимание се посветува на заштитата на бремените работнички и правото на мајчинство. Овој дел од трудот ќе ги мапира и накратко анализира најзначајните меѓународни правни извори релевантни за заштитата на бремените жени во контекст на работата и работните односи. Како најрелевантни извори се јавуваат:

1.1.1. Универзална декларација за човекови права (UDHR, 1948)[2] - претставува темел на современото антидискриминациско право. Член 2 од Универзалната декларација предвидува забрана на дискриминација според која "сите права и слободи прогласени во оваа декларација му припаѓаат на секое лице без разлика на било што на пример на расата, бојата на кожата, полот, јазикот, вероисповедта, политичкото или друго мислење,

2 Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly Resolution 217 A (III), 10 December 1948.

националното и општественото потекло, имотната состојба, раѓањето или било кои други услови. Понатаму, во член 23 став 1 и 2 е уредено дека "секој има право на работа, на слободен избор при вработување, на праведни и задоволителни услови за работа и на заштита од невработеност. Секој, без разлика, има право на еднаква плата за еднаков труд". Во член 25 став 2 од Декларацијата пак е уредено дека "Мајките и децата имаат право на посебна нега и помош". Универзалната декларација служи како толковна рамка при развој и примена на обврзувачките договори.

1.1.2. Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права (ICESCR, 1966)[3] - Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права во член 3 обврзува на еднакво право на мажите и жените на уживање на сите економски, социјални и културни права утврдени во Пактот, а во член 10 став 2 е предвидвидено дека „на мајките треба да им биде дадена посебна заштита за разумно време пред и по раѓањето на децата. Вработените мајки за време на овој период треба да уживаат платено отсуство или отсуство со соодветен надомест од социјалното осигурување."

1.1.3. Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (CEDAW) - ја дава најсѐопфатната дефиниција на дискриминација врз жените и ги обврзува државите да преземат законски, институционални и практични мерки за спречување и санкционирање на дискриминација во сите сфери, вклучително и вработување, напредување, услови на работа и прекин/непродолжување на договор. Комитетот за CEDAW во своите општи препораки ги нагласува позитивните обврски: активно спречување на дискриминација поврзана со бременост и мајчинство, ефикасни правни средства, и обезбедување пристап до правда. Преамбулата на Конвенцијата[4], исто така, го нагласува социјалното значење на мајчинството, додека од државите се бара да донесат мерки за заштита на мајчинството (член 4); да „обезбедат образованието за семејството да вклучува правилно разбирање на мајчинството како општествена функција" [член 5(б)]; и да спречат дискриминација кон жените врз основа на брак или мајчинство во однос на ефективното уживање на правото на работа [член 11(2)].

1.1.4. Заштита на мајчинството од страна на Меѓународната организација на трудот - заштитата на мајчинството кај работничките е клучно прашање за земјите-членки на МОТ уште од нејзиното основање во 1919 година. Всушност, првата Конвенција за заштита на мајчинството е усвоена истата таа година. Идејата била да им се овозможи на жените успешно да ги комбинираат своите репродуктивни и продуктивни улоги

3 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966.

4 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, United Nations General Assembly Resolution 34/180, Vol. 1249, 1979, paragraph 13.

и да се спречи нееднаков третман при вработување поради нивната репродуктивна улога. Првата Конвенција за заштита на мајчинството од 1919 година била ограничена на жени вработени во јавни или приватни индустриски или комерцијални претпријатија. Денес, Конвенцијата за заштита на мајчинството, бр. 183 (2000), придружена од Препораката за заштита на мајчинството, бр. 191 (2000), претставува најнов стандард за заштита на мајчинството од страна на МОТ. Конвенцијата поставува минимални меѓународни стандарди меѓу кои и забрана на дискриминација поради бременост. Членот 8 од Конвенцијата гласи: "Противзаконски е доколку работодавачот го прекине работниот однос на жената за време на нејзината бременост или породилно отсуство, или во текот на периодот по нејзиното враќање на работа пропишано со националните закони или прописи, освен врз основа на причини кои не се поврзани со бременоста, раѓањето на детето и последиците од тоа или негувањето. Товарот за докажување дека причините за разрешување не се поврзани со бременоста, раѓањето на детето и последиците од тоа или негувањето, ќе му припадне на работодавачот".[5]

1.1.5 Значаен правен инструмент во Европа е и Европската социјална повелба[6] на Советот на Европа од 1996 година. Релевантна за правата на бремените жени и мајки е обврската страните-договорнички, покрај тоа што треба да обезбедат платено породилно отсуство во траење од најмалку 12 недели, да го сметаат за нелегално отпуштањето на жена од страна на работодавач за време на нејзиното породилно отсуство или доколку отказниот рок би истекол за време на тоа отсуство.[7]

1.1.6 Директиви на Европската Унија:

- Директива 92/85/ЕЕЗ за воведување мерки за поттикнување на подобрување на здравјето и безбедноста при работа на бремените работнички и работничките кои неодамна се породиле или дојат[8] - забранува отпуштање за време на бременост и породилно отсуство, освен во исклучителни случаи кои не се поврзани со бременоста, но не предвидува обврска за продолжување на договорот на определено време. Член 10 од Директивата 92/85 бара од државите членки да преземат соодветни мерки со цел забрана на отпуштање на бремени работнички, работнички кои дојат или се на породилно отсуство. Оваа забрана за отпуштање не се применува во исклучителни случаи

5 Конвенција за заштита на мајчинството, Меѓународна организација на трудот, *2000 (бр. 183)*, усвоена на 15 јуни 2000 година.

6 Европска социјална повелба (ревидирана), Совет на Европа, Стразбур, 3 мај 1996 година, No. 163.

7 Член 8 од Европската социјална повелба.

8 Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding, Official Journal of the European Communities No L 348, 28 November 1992.

на откази кои се дозволени според националното право, а кои не се поврзани со состојбата на бременост, доење или мајчинство.[9]

- Директива 1999/70/ЕЗ за Рамковната Спогодба за работа на определено време[10] - предвидува еднаков третман на работниците вработени на определено време и оние вработени на неопределено време, но исто така не предвидува обврска за продолжување на договорот по истекот на времетраењето за кој е склучен, освен ако националното законодавство не предвидува поинаку.

1.2. Пракса на Судот на правдата на Европската унија и Европскиот суд за човекови права

1.2.1. Пракса на Судот на правдата на Европската унија

Судот на правдата на Европската Унија има развиено богата судска пракса во врска со заштитата од дискриминација врз основа на бременост. Уште од 1990 година доследно го утврдува начелото на забрана на дискриминација по основ на пол во контекст на бременоста, особено во однос на пристапот до вработување, работните услови и прекинот на работниот однос. Судската пракса на СПЕУ потврдува дека дури и ако станува збор за истек на времетраењето за кое е склучен договорот и негово последователно непродолжување, важен е мотивот поради кој не дошло до продолжување на договорот.

Важни пресуди:

- C-109/00 – Tele Danmark A/S[11] – Судот утврдил дека отпуштањето на бремена работничка или одбивањето да се вработи, претставува директна дискриминација, без разлика дали договорот е склучен на определено или неопределено време. Со ова Судот дава јасно толкување дека заштитата дадена со Директивите 76/207 и 92/85 се однесува подеднакво на работни односи засновани на определено или неопределено време. Судот во случајот утврдил дека биле прекршени чл. 2(1) и 3(1) од Директивата 76/207 за примена на начелото на еднакви можности и еднакво постапување во однос на мажите и жените во вработувањето и работата поради фактот што работничката, која засновала работен однос на шест месеци, била отпуштена после четвртиот месец, додека била бремена, со

9 S. Burri, Protection and rights related to pregnancy and maternity in EU law, Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Vol. 4/2019, 16-25. Достапно на: https://journals.openedition.org/rdctss/1305

10 Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP, Official Journal of the European Communities No. L 175/43, 10 July 1999.

11 Case C-109/00 Tele Danmark A/S v Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (HK) [2001] ECR I-6993. Достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0109

образложение дека не е во можност да ги извршува договорните обврски во значаен дел од времетраењето на договорот. Случајот е клучен за утврдување дека неповолното постапување поради бременост претставува директна дискриминација врз основа на пол, и претставува своевиден темел за современата толкувачка пракса за заштита на бремените работнички во рамки на ЕУ.

- C-438/99 – Jiménez Melgar [12] - Во овој случај, Судот најпрво констатира дека непродолжувањето на договорот за вработување на определено време, кога ќе дојде до истек на времето за кој е склучен, не може да се смета за отпуштање и какво такво, не е спротивно на член 10 од Директивата 92/85. Сепак, Судот утврдува дека во одредени околности, *непродолжувањето на договор на определено време може да се смета за одбивање на вработување*. Имено, Судот наведува дека одбивањето да се вработи работничка, која инаку е оценета како способна да ја извршува предметната работа, поради нејзината бременост, претставува директна дискриминација врз основа на пол, што е спротивно на членовите 2(1) и 3(1) од Директивата 76/207. Понатаму обврската е на националниот суд во даден случај да утврди дали непродолжувањето на договорот за вработување, по низа договори на определено време кои биле склучувани, всушност било мотивирано од состојбата на бременост на работничката. Со ова Судот наоѓа дека*: „Кога непродолжувањето на договорот на определено време е мотивирано од состојбата на бременост на работничката, тоа претставува директна дискриминација врз основа на пол, спротивно на член 2(1) и член 3(1) од Директивата 76/207 за спроведување на начелото на еднаков третман на мажите и жените во однос на пристапот до вработување, стручно оспособување и унапредување, како и работните услови“.* [13]

- C-32/93 – Webb v EMO Air Cargo[14] - Судот утврдил дека негативното постапување кон жена, исклучиво поради нејзината бременост, претставува дискриминација врз основа на пол, без потреба од правење споредба со маж во истата или слична ситуација (т.н. компаратор). Таа била отпуштена откако се дознало дека е бремена, иако била вработена како замена за друга жена на породилно отсуство. И покрај тоа што случајот се однесува на прекинување на

12 Case C-438/99 María Luisa Jiménez Melgar v Ayuntamiento de Los Barrios [2001] ECR I-6915. Достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0438&qid=1758110020873

13 ibid, para. 46.

14 Case C-32/93 Webb v EMO Air Cargo *(UK) Ltd* [1994] ECR I-3567. Достапно на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0032

договор на неопределено време, оваа одлука е од особено значење од причина што потврдува дека бременоста е ексклузивно женска состојба, а дискриминацијата поврзана со неа се квалификува како директна родова дискриминација и не е потребен компаратор за истата да се докаже.[15]

1.2.2. Пракса на Европскиот суд за човекови права

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), воспоставен со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП), игра клучна улога во развојот на стандардите за заштита од дискриминација, вклучително и дискриминацијата врз основа на бременост. Иако ЕКЧП не содржи експлицитна одредба што директно ја спомнува бременоста како дискриминаторска основа, Судот преку толкување на членот 14 (забрана на дискриминација) има изградено богата пракса која го признава специфичниот статус на бремените жени како заштитена категорија. Во својата досегашна пракса, Европскиот суд за човекови права нема експлицитно одлучено дека бремена жена вработена на определено време има право на продолжување на договорот. Сепак, праксата на ЕСЧП нуди заштита против дискриминација врз основа на бременост, утврдувајќи повреди на Член 14 (недискриминација) во врска со Член 8 (право на приватен и семеен живот), чија интерсекција претставува моќен правен инструмент во случаите поврзани со дискриминација во работни односи пред ЕСЧП. Двата најзначајни случаи пред ЕСЧП кои се однесуваат на дискриминација поради бременост, иако меѓусебно спротивставени во однос на исходот, се Napotnik v. Romania[16] и Jurčić v. Croatia[17].

Еден од најважните принципи утврдени од ЕСЧП, првенствено во Napotnik v. Romania (и понатаму во Jurčić v. Croatia), е дека дискриминацијата врз основа на бременост претставува дискриминација врз основа на пол, бидејќи „само жените можат да бидат третирани поинаку поради бременоста“, што ги доведува во понеповолна положба поради стереотипите поврзани со нивната состојба.[18] Повикувајќи се на праксата на СПЕУ, ЕСЧП дополнително утврдува уште еден важен принцип, а тоа е дека не е потребен компаратор во случаите на дискриминација врз основа на бременост бидејќи бременоста е состојба уникатно поврзана со женскиот пол. Тоа значи дека

15 Business Bliss Consultants FZE, *Pregnancy Discrimination in the Workplace* (Lawteacher.net, 2 February 2018), https://www.lawteacher.net/free-law-essays/employment-law/pregnancy-discrimination-in-the-work-place-employment-law-essay.php?vref=1.

16 Napotnik v Romania (App no 33139/13) ECHR 299 (2020).

17 Jurčić v Croatia (App no 54711/15) ECHR 72 (2021).

18 E. Brodeala, The European Court of Human Rights develops important principles in pregnancy discrimination cases, OxHRH Blog, April 2021, достапно на: https://ohrh.law.ox.ac.uk/the-european-court-of-human-rights-develops-important-principles-in-pregnancy-discrimination-cases/.

ЕСЧП не смета дека е потребно да испитува дали бремените жени се третираат понеповолно од други групи кои се наоѓаат во слична ситуација, како што се мажите кои се болни или со инвалидитет, туку единствено дали бремените жени биле третирани понеповолно поради нивната бременост.[19]

2. Краток преглед на релевантната национална правна рамка

Националната правна рамка која ги штити и уредува еднаквоста, правото на работа, како и посебната заштита на мајчинството и бременоста ја сочинуваат, пред сè, Уставот на Република Северна Македонија, Законот за работните односи, Законот за еднакви можности на жените и мажите и Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Според највисокиот акт на државата, граѓаните пред Уставот и законите се еднакви. Уставот ги гарантира правото на еднаквост по основ на пол, правото на работа, слободното одлучување да се создава семејство и посебната заштита на мајчинството и децата. Републиката е должна да обезбеди посебна грижа и заштита на семејството, при што право на човекот е слободно да одлучува за создавање на деца.[20]

Законот за работните односи[21] предвидува општа забрана на дискриминацијата, согласно која работодавачот не смее барателот на вработување или работникот да го става во нееднаква положба заради некоја лична околност. Исто така, на жените и мажите мораат да им бидат обезбедени еднакви можности и еднаков третман во врска со: 1) пристап до вработување, вклучувајќи унапредување и стручна и професионална обука во работата; 2) условите за работа; 3) еднаква исплата за еднаква работа; 4) професионални шеми за социјалното осигурување; 5) отсуство од работа; 6) работно време и 7) откажување на договорот за вработување.[22] Понатаму Законот ги забранува сите облици на дискриминација на работничка поради бременост, раѓање и родителство, *без оглед на времетраењето и видот на работниот однос* заснован согласно со закон. Ваквата забрана се однесува на пристапот до вработување, условите за работа и сите права од работен однос и откажувањето на договорот за вработување на работнички кои се наоѓаат во состојба на бременост или користат права кои произлегуваат од раѓање и родителство.[23] Законот за работните односи исто така предвидува и забрана на отказ поради бременост, раѓање и родителство. Од особено значење во контекст на тематиката која ја обработува овој труд е член 101

19 Ibid.

20 Член 9, 32,40, 41 и 42 од Уставот на Република Северна Македонија.

21 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015 и 27/2016.

22 Член 6 од Законот за работните односи.

23 Член 9-б од Законот за работните односи.

став (3) од Законот, кој стипулира дека *околностите на бременост, раѓање и родителство не го спречуваат престанокот на договорот за вработување склучен на определено време, со истек на времето за кое тој договор е склучен*. Ваквата одредба им овозможува на работодавачите формална законитост на постапувањето при непродолжување на договорот на бремена работничка. Поради ова, се поставува прашањето дали и колку оваа законска можност се злоупотребува од страна на работодавачите, односно се користи за постигнување на незаконита цел (отказ за време на бременост). Став на авторките на овој труд е дека доколку од страна на работничката биде истакнато тврдење за дискриминација во таков случај, тогаш со особено внимание мора да бидат разгледувани и ценети сите околности поврзани со истекот на договорот и неговото последователно непродолжување, особено дали постојат или не други елементи кои би го оправдале непродолжувањето на договорот, како што е на пример намален обем на работа. Еднакво важни се и потенцијалните околности на продолжување на договорите на други работници или работнички на слични позиции, ангажирање на друг работник или работничка за извршување на работните задачи предвидени за работното место на кое била вработена бремената работничка итн.

Значаен за унапредување на родовата еднаквост во македонското општество е и Законот за еднакви можности на жените и мажите[24], со кој се уредува воспоставувањето на еднаквите можности и еднаквиот третман на жените и мажите, меѓу другото и во областа на работните односи и вработувањето. Целта на овој закон е воспоставување на еднакви можности на жените и мажите во повеќе општествени области на живеење како што се политичката, економската, социјалната, образовната, културната, здравствената и секоја друга област од општествениот живот, а ова треба да претставува грижа на целото општество кое ги подразбира сите субјекти во јавниот и приватниот сектор и претставува отстранување на пречките и создавање на услови за остварување на потполна еднаквост помеѓу мажите и жените. Законот понатаму уредува дека согласно принципот на еднаков третман во пристапот до вработување, дискриминацијата е забранета и врз основа на брачен статус, семеен статус, општествен или друг статус и слично. Законот воедно предвидува и можност лицето кое смета дека му било повредено правото на еднаков третман по основ на пол, да може да оствари правна заштита со поднесување на тужба пред надлежниот суд. Особено значајно е што кога ова лице ќе изнесе факти од кои може да се претпостави дека имало дискриминација, тогаш оној кој се товари дека истата ја сторил, должен е да докаже дека не го повредил принципот на еднаквост.

24 „Службен весник на Република Македонија“, бр. 6/12, 30/13, 166/14, 150/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 53/21 и 39/25.

Во македонскиот правен систем, lex specialis од областа на дискриминацијата е Законот за спречување и заштита од дискриминација[25], со кој се забранува секоја дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, потекло национална или етничка припадност, пол, род, сексуална ориентација, родов идентитет, припадност на маргинализирана група, јазик, државјанство, социјално потекло, образование, религија или верско уверување, политичко уверување, друго уверување, попреченост, возраст, семејна или брачна состојба, имотен статус, здравствена состојба, лично својство и општествен статус или која било друга основа. Законот го дефинира поимот "дискриминација" како разликување, исклучување, ограничување или давање првенство што се заснова на дискриминаторска основа, со сторување или несторување, што имаат за цел или резултат спречување, ограничување, признавање, уживање или остварување на правата и слободите на одредено лице или група на еднаква основа со други.[26] Исто така, дава посебна дефиниција за "директна дискриминација" која постои кога со едно лице или со група се постапува, се постапувало или би се постапувало понеповолно во однос на друго лице или група во фактичка или можна споредлива или слична ситуација, врз дискриминаторска основа.[27] Со овој закон е формирана и Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД), за која ќе стане збор подолу, а исто така е уредена и постапката за заштита од дискриминација пред Комисијата.

2.1. Пракса на домашните судови

При анализирање на праксата на домашните судови, може да се воочи дека не постои богата судска пракса за дискриминација врз основа на бременост, мајчинство и родителство, односно мал е бројот на заведени судски случаи по тој основ. Во пракса може да се сретнат две ситуации: првата, која е полесна за докажување, е онаа кога станува збор за договори на неопределено време и во кои има класичен отказ, додека пак втората, потешка за докажување, е онаа кога има договор на определено време, кој не се продолжува кога работодавачот ќе дознае за бременоста на работничката. Во втората ситуација, судовите констатираат дека договорот за вработување склучен на определено време престанува да важи по истек на времето за кое е склучен и најчесто воопшто не се впуштаат во расправа зошто работодавачот не им понудил нов договор на бремените работнички. Неретка е ситуацијата и кога на нивните места работодавачот потоа ќе вработи други работници со истата стручна подготовка и работно искуство, но тогаш станува збор за мажи, или пак жени кои не се бремени.

25 Службен весник на Република Северна Македонија", број 258/20.

26 Член 6 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

27 Член 8 став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

За да се унапреди ваквата состојба, овој вид на дискриминација првенствено мора да биде препознаен и нормиран во соодветните закони. Исто така, со цел намалување на можноста од злоупотреби на вработувањето на определено време, би можело точно да се дефинираат ситуациите кога работодавачите и работниците може да склучат договори на определено време, како и да се скрати максималниот рок за кој може да се склучат договорите на определено време, кој моментално изнесува 5 години. Дополнително, може да се прецизираат и дополнат постоечките закони, пред сè Законот за спречување и заштита од дискриминација, во насока на воведување на посебен член за заштита од дискриминација врз основа на бременост, раѓање и родителство, чија цел би била да обезбеди подобра превенција и заштита од дискриминација во работниот однос. Понатаму е потребна и воедначена судска пракса во случаите за дискриминација врз основа на бременост, мајчинство и родителство, а во кои постои истоветна фактичка и правна состојба, со што би се зајакнала правната сигурност на бремените работнички. Секако, за ова се потребни и специјализирани едукации и сензибилизација на стручниот кадар (пред сè судии и адвокати) во однос на спецификите поврзани со дискриминација во работните односи.

Сепак, во контекст на судската пракса, позитивно да се издвои е Пресудата РОЖ – 740/14 на Апелациониот суд во Скопје од 2015 година[28] со која била потврдена првостепената пресуда на тогаш Основниот суд Скопје 2 Скопје од 2014 година. Имено, Апелациониот суд констатирал дека работодавачот знаел за бременоста на работничката, па според член 101 од Законот за работните односи немал право да ѝ го откаже договорот за вработување. Работодавачот од своја страна аргументирал дека работничката извесен период во траење од неколку месеци не доаѓала на работното место, а за отсуството ненавремено го известувала, што пак значело кршење на работниот ред и дисциплина. Но, според судот ваквите наводи не ја легитимирале одлуката за откажување на договорот за вработување бидејќи правната заштита за време на бременост е апсолутна, освен во строго определени ситуации кои во конкретниот случај не биле исполнети. Особено значајно е што судот се повикал на член 9а од Законот за работните односи (кој бил предвиден со измените на законот од 2013 година) кој изрично забранува секаков вид дискриминација по основ на бременост, раѓање и родителство, и тоа независно од видот на договорот, односно дали истиот е на определено или неопределено време и во сите аспекти на работниот однос. Во овој случај особено симптоматично е што работодавачот еднаш донел одлука за откажување на договорот на

28 Достапна на: https://trudovopravo.mk/download/%d0%bf%d1%80%d0%b5%d1%81%d1%83%d0%b4%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%b0%d0%bf%d0%b5%d0%b-b%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b5%d0%bd-%d1%81%d1%83%d0%b4-%d1%81%d0%ba%d0%be%d0%bf%d1%98%d0%b5-%d1%80%d0%be%d0%b6-78/.

работничката, кој бил поништен од страна на Државниот инспекторат за труд, за да по неколку месеци повторно донесе нова одлука за отказ иако бил запознаен со состојбата на бременост. Ова судот го утврдил како обид за заобиколување на законската заштита. Крајно и најважно е што со оваа пресуда Апелациониот суд го потврдил начелото на строга заштита на трудовите права на бремени работнички, покажал дека работодавачите немаат дискрециono право да откажуваат договор по свое убедување кога се исполнети услови за законска заштита и ја засилува правната сигурност во доменот на антидискриминаciско трудово право.

2.2 Пракса на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација

Телата за еднаквост претставуваат национални, независни, јавни институции основани ширум Европа со цел промовирање на еднаквоста и борба против дискриминацијата. Телата за еднаквост се уникатни државни институции, различни од владини агенции, министерства или невладини организации и тие спаѓаат во таканаречените вонсудски механизми за заштита од дискриминација. Во Северна Македонија, национално тело за еднаквост е Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Комисијата е самостоен и независен орган кој работи во согласност со надлежностите утврдени со Законот за спречување и заштита од дискриминација.[29]

Во согласност со член 21 од Законот, а во рамки на својата заштитна улога, КСЗД постапува по претставки, носи мислења, препораки и заклучоци за конкретните случаи на дискриминација. Од нејзиното започнување со работа во јануари 2021 година, Комисијата постапувајќи по претставки има утврдено дискриминација врз основа на пол, род, бременост и мајчинство во областа на работата и работните односи во седум случаи. Од нив, четири се однесуваат на непродолжување на договор за вработување на определено време на бремени жени вработени во приватниот сектор. Подолу објаснети се три од нив.

Во историски преседан, во случај од 2024 година, КСЗД за првпат утврдила родово заснована дискриминација врз работничка поради подложување на ин витро оплодување. Имено, работничката, која две години работела кај правно лице од приватниот сектор, го информирала работодавачот дека планира да забремени со помош на ин витро процедура. По барање за боледување поради закажан ембриотрансфер, работодавачот, без почитување на законските процедури ѝ изрекол отказ без отказен рок, во време додека таа користела годишен одмор. Според работодавачот, причината за отказот била недоаѓање на работното место – три последователни денови

29 Службен весник на РСМ“ бр. 258/2020.

(непочитување на работниот ред и дисциплина). Во текот на постапката, Комисијата утврдила дека работодавачот не ја испочитувал постапката за утврдување на одговорност на работничката, не се осигурал дека одлуката и решението за престанок на работниот однос се прописно доставени до работничката и веднаш ја одјавил од социјалното осигурување, со што ѝ било ускратено правото на здравствено осигурување. Комисијата ценела дека таквото постапување е индикативно и дека отказот е поврзан токму со планираната бременост на работничката. Како резултат на овие постапки на работодавачот, работничката не можела да ја заврши ин витро процедурата на товар на средствата на Фондот за здравствено осигурување, претрпувајќи здравствени и финансиски реперкусии.[30]

Во друг случај од 2023 година, Комисијата утврдила дискриминација кон вработена во приватниот сектор која набрзо откако го известила работодавачот дека е бремена, била известена дека нејзиниот договор за работа на определено време нема да биде продолжен по неговиот истек. Како релевантни околности за утврдување на дискриминација, Комисијата го ценела фактот што компанијата не понудила писмени, уредно архивирани докази дека на подносителката ѝ било понудено продолжување на договорот за работа во друга продавница, а таа ја одбила понудата; компанијата не понудила писмени, уредно архивирани докази дека постоеле забелешки во однос на работењето на вработената, опомени или казни заради неуредност или недисциплина во работењето; компанијата во текот на 2023 година објавила најмалку 4 огласи за вработување за истата работна позиција, што упатува дека обемот на работа не бил намален во периодот на кој се однесувала претставката како што претходно тврделе од компанијата; менаџментот на компанијата бил известен дека вработената е бремена на крајот на јануари/почетокот на февруари таа година, откако договорот веќе ѝ бил еднаш продолжен со анекс, по чиј истек тој не бил повторно продолжен. Во исто време, продолжувањето на договорите за работа на други вработени тој месец, за Комисијата претставувал оправдан сомнеж дека единствената причина поради која не бил продолжен нејзиниот договор за работа е бременоста, што довело до тоа да биде утврден нееднаков третман и повреда на правото на еднаквост.[31]

Во друг специфичен случај, кога за дискриминација била посочена Меѓународна граѓанска организација, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација утврдила интерсекциска директна дискриминација и виктимизација врз основа на бременост, пол и лично својство во областа на работата и работните односи. Подносителката пријавила дискриминација, дискриминаторски практики или навредлив јазик и тврдела дека била

30 Мислење бр. 08-573/5 од 27.12.2024 на Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

31 Мислење бр. 08-185/19 од 21.7.2023 година на Комисија за спречување и заштита од дискриминација.

мета на регионалната директорка со исклучување од задачи, настани, одговорности и одлуки поврзани со нејзината позиција, а кое резултирало со непродолжување на договорот за вработување, додека била во поодминатa фаза од бременоста.[32]

Цитираните мислења укажуваат на тоа дека Комисијата има широко толкување на опсегот на заштита кој го пружа антидискриминаторското законодавство во Северна Македонија, при што во случаите на непродолжување на договор за работа на определено време на бремена жена цени низа на околности со цел да утврди дали била сторена повреда на правото. Сепак, поставеноста на КСЗД во согласност со Законот за спречување и заштита од дискриминација е таква што нејзините мислења и препораки не се правно задолжителни за лицето против кое е поднесена претставката; иако имаат сила на убедлив авторитет.[33] Предвид ваквата улога, мислењата и ставовите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, како експертско тело од областа на заштита на еднаквоста, можат да поттикнат и да придонесат кон унапредување на трудовото законодавство во Северна Македонија, како и развивање на значајна пракса во областа на заштитата на работничките права.

3. Товарот на докажување како процесно-правен институт во случаите на дискриминација поради бременост

Иако проблематиката на преминување на товарот на докажување е комплексна, овој дел од трудот накратко ќе се осврне на само некои теоретски и практични прашања кои се појавуваат во случаите на докажување дискриминација при прекин на работниот однос на бремена жена поради истек на договорот за вработување.

Поради спецификата на појавноста на дискриминацијата, кај овие предмети се јавуваат доста потешкотии при нивното докажување кога би се користел редовниот товар на докажување, односно секој што тврди треба и да го докаже тоа. Со цел да се олесни докажувањето, во случаите на дискриминација дозволено е поделување на товарот на докажување помеѓу подносителот на претставката и лицето против кое е поднесена претставката.[34] Генерално, постојат две главни причини поради кои правото

32 Годишен извештај за работата на Комисија за спречување и заштита од дискриминација за 2023 година, стр. 50. Достапно на: https://kszd.mk/wpcontent/uploads/2024/05/%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%

33 Ж. Попоска, Л. Јовевски и Ј. Ростас, Антидискриминациско право (прво издание), Совет на Европа, 2024, 136.

34 Н. Амдију, Ж. Попоска, *Водич за преминување на товарот на докажување на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација*, Мисија на ОБСЕ во Скопје, 2023, 10.

на Европската Унија го уредува преминувањето на товарот на докажување: (1) заштита на послабата страна на правниот однос и (2) обезбедување на пристап до информации како израз на начелото на рамноправност на странките во постапката.[35]

Товарот на докажување, како процесно-правен институт, е изрично предвиден во националното антидискриминаciско законодавство и се однесува како на судската постапка за заштита од дискриминација, така и на постапката пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Член 26 од Законот за спречување и заштита од дискриминација предвидува дека подносителот на претставката кој тврди дека во согласност со одредбите на овој закон е сторена дискриминација е должен да ги изнесе сите факти што го прават тврдењето веројатно, а доколку Комисијата утврди дека тврдењето е веројатно, тогаш товарот на докажување преминува на лицето против кое е поднесена претставката. Од законската одредба може да се забележи дека на товарот на докажување му претходи товарот на тврдење, што означува должност на субјектот кој тврди дека била сторена дискриминација да ги изнесе тврдењата за фактите на кои го заснова своето барање. Оттука, за да премине товарот на докажување од жртвата на лицето против кое е поднесена претставката, жртвата треба да постави prima facie случај на дискриминација, односно да ја покаже и направи веројатна каузалната врска помеѓу понеповолното постапување и настанатата повреда, но и помеѓу понеповолното постапување и дискриминацискатa основа (заштитната карактеристика). Постоењето на компаратор, како трет елемент на поставувањето на prima facie случај, не е потребно во случаи на дискриминација врз основа на бременост.

Во случаите на дискриминација врз основа на бременост во работните односи, особено земајќи ја предвид положбата на работничката како послаба страна во работниот однос и потенцијалниот ограничен пристап до информации во врска со постапувањето на работодавачот, се поставува дилема колку навистина ѝ е овозможен пристапот до правда на работничката во постапката за заштита од дискриминација. Во случај пред Ирскиот суд за работни спорови, Судот изнесува став дека во секој случај во кој во прашање е отказ поврзан со бременост, фактичката комбинација на отказот и бременоста на жената, сама по себе го поставува товарот на докажување цврсто на страната на работодавачот, да докаже дека не станува збор за дискриминација.[36]

Од овој аспект, можеби најспецифичен случај кога станува збор за бремена работничка е престанувањето на важноста на договорот за вработување со изминување на времето за коешто бил склучен и негово

35 Ibid, 11.

36 Ireland Labour Court, Wrights of Howth Seafood Bars Limited v. Murat, EDA1728, 26 October 2017.

последователно непродолжување. Во таквите случаи, мнозинското стојалиште е дека не може да стане збор за дискриминација поради самиот факт што не настанала повреда на правото, односно престанувањето на важноста на договорот за вработување со изминување на времето за коешто бил склучен е еден од начините предвидени во Законот за работните односи на кои работниот однос престанува. Меѓутоа, праксата на КСЗД, објаснета подолу, посочува токму на неколку случаи на утврдена дискриминација кон работнички врз основа на бременост, а во кои станувало збор за работен однос заснован со договор за вработување на определено време. Клучно прашање е дали комбинацијата на непродолжување на договорот и состојбата на бременост кај работничката е автоматски доволна за товарот на докажување да премине на другата страна.

4. Компаративен преглед на националните законодавства на држави од регионот и Европа

Иако ЕУ директивите 92/85/ЕЕС и 2006/54/ЕС воспоставуваат унифицирана минимална рамка за заштита на бремените работнички, секоја држава членка понатаму ги има транспонирано во својот домашен правен систем, при што постојат разлики во имплементацијата на тие стандарди. Директивата 76/207 и член 10 од Директивата 92/85 ја забрануваат дискриминаторската практика на отказ поврзан со бременост, дури и кога станува збор за жена вработена на определено време која не може да работи во значителен дел од времетраењето на договорот. Времетраењето на договорот не влијае врз обемот на заштитата што правото на ЕУ ѝ ја гарантира на бремената работничка. Оваа заштита се применува и во случаи кога работничката не го информирала работодавачот за нејзината бременост.[37]

Во **Германија,** Законот за заштита на мајчинството обезбедува широка заштита за сите жени во работен однос, без разлика дали имаат договор на неопределено, определено време, пробен рок или слично. Забраната за отказ важи од почетокот на бременоста до четири месеци по породувањето. Сепак, оваа заштита не подразбира автоматско продолжување на договорот на определено време – со истекот на рокот, договорот престанува да важи.[38] Но, доколку одлуката за непродолжување е мотивирана од бременоста, таа претставува форма на директна дискриминација по основ на пол, забранета според германското законодавство и правото на ЕУ.[39] Законот за вработување

37 S. Burri, op. cit., 16–25

38 Guide to Maternity Protection, Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Berlin, 2021, Достапно на: https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/191576/beddabe131e1d1c8e6, 7c55b-2c44b73f7/leitfaden-zum-mutterschutz-englisch-data.pdf.

39 Guide to the General Equal Treatment Act, Federal Anti-Discrimination Agency, Berlin, 2019, 12. Достапно

и индустриски односи на **Малта** експлицитно ја забранува директната и индиректна дискриминација по основ на пол и бременост.[40] Дополнително, Правилникот за заштита на мајчинството (во вработување) го забранува отпуштањето на бремена работничка и предвидува посебен режим во однос на пробниот период на вработување, односно можно е раскинување на договорот само со писмено образложение и легитимна цел.[41] Не е предвидено автоматско продолжување на договорите за определено време. Согласно член 6(F17)(2A) од Законот за еднаквост при вработување на **Ирска**, ќе се смета дека постои дискриминација кога по основ поврзан со нејзината бременост или породилно отсуство, работничка е третирана, спротивно на било кој законски пропишан услов, понеповолно отколку што друг работник е, бил или би бил третиран.[42] Во таа смисла, Законот за неправедни отпуштања, член 6(2)(f) предвидува дека отказот се смета за незаконски ако главно произлегува од бременоста на работничката.[43] **Полска** оди чекор понатаму и обезбедува силна заштита со автоматско продолжување на договорот на определено време доколку датумот на неговиот истек е по третиот месец од бременоста, се до датумот на породувањето (чл. 177 §3 од Полскиот законик за труд). Исклучок се договорите за замена на друг вработен.[44] **Литванија,** пак, забранува отпуштање за време на бременост и до четири месеци по породувањето, но не предвидува автоматско продолжување на договорите.[45]

Во државите од регионот законодавствата содржат различни решенија за заштита на бремените работнички. Иако сите правни системи ја признаваат бременоста како заштитена категорија и предвидуваат забрана за дискриминација, постојат разлики во степенот на заштита и продолжување на договорите на определено време.

Во **Србија**, Законот за работата предвидува општа забрана за дискриминација и експлицитна заштита на бремените работнички. Согласно член 187, за време на бременост, породилно и родителско отсуство, како и отсуство за посебна нега на дете, работодавачот не може да го раскине договорот за работа. Договорите на определено време во овој случај се

на: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/agg_wegweiser_engl_guide_to_the_general_equal_treatment_act.pdf?__blob=publicationFile

40 Malta, Employment and Industrial Relations Act (Cap. 452). Достапно на: https://legislation.mt/eli/cap/452/eng/pdf.

41 Malta, Protection of Maternity (Employment) Regulations (S.L. 452.91), Достапно на: https://legislation.mt/eli/sl/452.91/eng/pdf

42 Ireland, Employment Equality Act 1998 (No. 21 of 1998), s. 6(F17)(2A), Law Reform Commission – Revised Acts, Достапно на: https://revisedacts.lawreform.ie/eli/1998/act/21/revised/en/html.

43 Ireland, Unfair Dismissals Act 1977 (No. 10 of 1977), s. 6(2)(f). Достапно на: https://www.irishstatutebook.ie/eli/1977/act/10/section/6

44 Poland, Labour Code, Art. 177 § 3. Достапно на: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/POLAND_Labour%20Code.pdf

45 Lithuania, Labour Code,. Достапно на: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/aa159730943511e9aab6d8dd69c6da66/.

продолжуваат до истекот на користењето на правото на отсуство, што обезбедува одреден степен на заштита. Сепак, ова продолжување важи откако работничката ќе започне со користење на породилното отсуство, не пред тоа.[46]

Во **Хрватска**, Законот за труд забранува отказ за време на бременост, породилно отсуство, родителско или посвојувачко отсуство, како и во период од 15 дена по нивното завршување. Ако работодавачот бил свесен за овие околности, отказот е ништовен. Сепак, договорите на определено време завршуваат на договорениот датум и не постои законска обврска за нивно продолжување. Во практика, ако непродолжувањето е мотивирано од бременоста, тоа се третира како дискриминација, иако формално не е предвиден механизам за продолжување на договорите.[47]

Во **Бугарија**, Законикот за труд во членот 333 предвидува дека отпуштањето на бремени работнички е забрането, освен во одредени исклучителни случаи кои бараат претходна согласност на Инспекторатот за труд.[48]

46 Закон о раду ("Службени гласник РС" бр. 24 од 15. марта 2005, 61 од 18. јула 2005, 54 од 17. јула 2009, 32 од 8. априла 2013, 75 од 21. јула 2014, 13 од 24. фебруара 2017 - УС, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018 - Аутентично тумачење). Достапно на: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/24/1/reg

47 Croatia, Labour Act (Consolidated text), Official Gazette No. 137/2004, Prohibition of unequal treatment of pregnant women. Достапно на: https://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Labour-Act.pdf.

48 Bulgaria, Labour Code. Достапно на: https://www.mlsp.government.bg/uploads/37/politiki/trud/zakonodatelstvo/eng/labour-code.pdf.

Заклучок

Заклучно согледување на авторките е дека и покрај формално правната заштита, постои јаз помеѓу она што законот го нормира, од една страна, и она што се забележува во праксата, од друга страна. Бременоста и мајчинството и понатаму продолжуваат да бидат основ на дискриминација како при вработување така и за понатамошен кариерен и професионален развој на жените. Бремените жени сè уште се под ризик од губење на своите работни места, дури и во оние случаи кои се најексплицитно опфатени со антидискриминациското законодавство, а ова резултира со страв, грижи, недоумици и последици врз нивното здравје. Дискриминацијата врз жените поради нивната репродуктивна улога останува значајна пречка за еднаквост на можностите и третманот меѓу мажите и жените при вработување и на работното место.

Во тој контекст, клучен предизвик за државите, вклучително и за Република Северна Македонија, е да обезбедат доследна примена на постоечките стандарди. Тоа подразбира не само постоење на законски одредби, туку и нивна ефективна имплементација од страна на надлежните инспекторати, превентивна и заштитна активност на телата за еднаквост и крајно, ефикасна судска заштита. Исто така, потребно е да се вложат напори за подигање на свеста кај работодавачите и јавноста за забраната на дискриминација, за придобивките од создавање на работни места засновани на инклузивност и правичност, како и за фактот дека бременоста не ги прави жените помалку вредни на работното место. Процесно, во постапките пред институциите и судовите, примената на олеснет товар на докажување може да биде значаен инструмент во пружањето на ефикасна заштита; ако работничката изнесе факти и околности кои го прават нејзиното тврдење веројатно, товарот на докажување да премине на работодавачот кој ќе треба да докаже дека непродолжувањето на договорот за вработување е резултат на легитимни причини, кои не се поврзани со бременоста на работничката.

Оттука, може да се заклучи дека државата треба да се насочи кон изнаоѓање на ефикасни инструменти за борба против дискриминацијата на бремените работнички, особено во насока на промена на општествените стереотипи, унапредување на законодавството со цел поголема заштита на мајчинството, негова соодветна примена и ефективни санкции во случај на прекршување, како и континуирана едукација на кадарот во институциите и судовите кои треба да ја обезбедат заштитата. Единствено таквиот интегриран пристап може да осигури дека правната заштита нема да остане декларативна, туку ќе биде реална гаранција за еднаквост на жените на пазарот на трудот.

Користена литература

Книги, монографии и научни трудови:

1. Амдију Н., Попоска Ж. (2023), *Водич за преминување на товарот на докажување на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација*, Мисија на ОБСЕ во Скопје
2. Годишен извештај за работата на Комисија за спречување и заштита од дискриминација за 2023 година
3. Brodeala E., The European Court of Human Rights develops important principles in pregnancy discrimination cases, OxHRH Blog, April 2021, https://ohrh.law.ox.ac.uk/the-european-court-of-human-rights-develops-important-principles-in-pregnancy-discrimination-cases/, пристапено на 13.7.2025
4. Bulgaria, Labour Code (Promulgated, State Gazette No. 26/1.04.1986 and No. 27/4.04.1986)
5. Burri S., Protection and rights related to pregnancy and maternity in EU law, Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Vol. 4/2019, https://journals.openedition.org/rdctss/1305
6. Business Bliss Consultants FZE, *Pregnancy Discrimination in the Workplace* (Lawteacher.net, 2 February 2018), https://www.lawteacher.net/free-law-essays/employment-law/pregnancy-discrimination-in-the-work-place-employment-law-essay.php?vref=1, пристапено на 17.8.2025

Судска практика:

1. Case C-109/00 Tele Danmark A/S v Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (HK) [2001] ECR I-6993
2. Case C-32/93 Webb v EMO Air Cargo *(UK) Ltd* [1994] ECR I-3567
3. Case C-438/99 María Luisa Jiménez Melgar v Ayuntamiento de Los Barrios [2001] ECR I-6915
4. Jurčić v Croatia (App no 54711/15) ECHR 72 (2021)
5. Napotnik v Romania (App no 33139/13) ECHR 299 (2020)
6. Ireland Labour Court, Wrights of Howth Seafood Bars Limited v. Murat, EDA1728, 26 October 2017

Правни извори:

1. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, United Nations General Assembly Resolution 34/180, Vol. 1249, 1979
2. Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP, Official Journal of the European Communities No. L 175/43, 10 July 1999
3. Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding, Official Journal of the European Communities No L 348, 28 November 1992
4. Croatia, Labour Act (Consolidated text), Official Gazette No. 137/2004
5. Guide to Maternity Protection, Federal Ministry for Family Affairs (2021), Berlin, Senior Citizens, Women and Youth
6. Guide to the General Equal Treatment Act, Federal Anti-Discrimination Agency, Berlin, 2019
7. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966
8. Ireland, Employment Equality Act 1998 (No. 21 of 1998), s. 6(F17)(2A), Law Reform Commission – Revised Acts
9. Ireland, Unfair Dismissals Act 1977 (No. 10 of 1977)
10. Malta, Employment and Industrial Relations Act (Cap. 452)
11. Malta, Protection of Maternity (Employment) Regulations (S.L. 452.91), Legal Notice 439 of 2003, as amended by Legal Notices 3 of 2004, 427 and 431 of 2007, 130 and 503 of 2011, 258 of 2012 and 415 of 2014
12. Poland, Labour Code of 26 June 1974 (Dz.U. 1974 Nr 24 poz. 141)
13. Universal Declaration of Human Rights, United Nations General Assembly Resolution 217 A (III), 10 December 1948.
14. Европска социјална повелба (ревидирана), Совет на Европа, Стразбур, 3 мај 1996 година, No. 163.
15. Закон за еднакви можности на жените и мажите („Службен весник на Република Македонија“, бр. 6/12, 30/13, 166/14, 150/15 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 53/21 и 39/25)

16. Закон за работните односи („Службен весник на Република Македонија“, бр. 62/2005; 106/2008; 161/2008; 114/2009; 130/2009; 149/2009; 50/2010; 52/2010; 124/2010; 47/2011; 11/2012; 39/2012; 13/2013; 25/2013; 170/2013; 187/2013; 113/2014; 20/2015; 33/2015; 72/2015; 129/2015 и 27/2016)
17. Закон за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 258/2020)
18. Закон о раду (“Службени гласник РС” бр. 24 од 15. марта 2005, 61 од 18. јула 2005, 54 од 17. јула 2009, 32 од 8. априла 2013, 75 од 21. јула 2014, 13 од 24. фебруара 2017 - УС, 113 од 17. децембра 2017, 95 од 8. децембра 2018 - Аутентично тумачење)
19. Конвенција за заштита на мајчинството, Меѓународна организација на трудот, *2000 (бр. 183)*, усвоена на 15 јуни 2000 година
20. Мислење бр. 08-185/19 од 21.7.2023 година на Комисија за спречување и заштита од дискриминација
21. Мислење бр. 08-573/5 од 27.12.2024 на Комисија за спречување и заштита од дискриминација
22. Попоска Ж., Јовевски Л. и Ростас Ј. (2024), *Антидискриминациско право* (прво издание), Скопје, Совет на Европа
23. Пресуда на Апелационен суд Скопје РОЖ-780/14
24. Устав на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ 1/92; 31/98; 91/01; 84/03; 107/05; 3/09; 49/11; 6/19; 36/19)

Ana Ugrova, LL.M
Lora Zaharievska LL.M
Irina Dimitrovska Mikeska, LL.B
Commission for Prevention and Protection against Discrimination of North Macedonia

FROM FIXED-TERM EMPLOYMENT TO UNEMPLOYMENT: CHALLENGES IN PROVING DISCRIMINATION DUE TO PREGNANCY IN CASES OF TERMINATION OF FIXED-TERM EMPLOYMENT CONTRACTS

Abstract

Fixed-term employment contracts provide flexibility for employers, but women employed with such contracts often face the risk of discrimination, especially when employers decide not to renew their work contracts upon learning of their pregnancy, justifying it as a decision based on business reasons. This paper focuses on the burden of proof and the procedural barriers faced by the victims of this type of discrimination. At the same time, through the analysis of relevant legislation, international instruments that are part of the domestic legal system, the jurisprudence of the European Court of Human Rights and domestic courts, this paper aims to reconsider the applicable legal provisions, opening the possibility for discussion on the reform of the Law on Labour Relations towards greater protection of pregnant women employed on a fixed-term basis.

***Key words**: labour relation, fixed-term, pregnancy, discrimination*

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА | 19

Д-р Горан Обрадовиќ,*
Редовен професор, Правен факултет на Универзитетот во Ниш, Република Србија

УДК: 331.109.32:340.13(497.11)
1.04 Изворна научна статија

*ЗАКОН ЗА ШТРАЈК ВО РЕПУБЛИКА СРБИЈА – ШТО ТРЕБА ДА СЕ ПРОМЕНИ?***

Апстракт

Законот за штрајк на Република Србија (1996) е најстариот пропис од областа на работните односи во Србија. По речиси три децении примена, воочени се бројни негови недостатоци. Иако со години наназад се најавува донесување нов закон, тоа сè уште не се случило. Постојниот Закон за штрајк не одговара на современите работни и општествени околности, така што не е можно да се оствари соодветна заштита на правата на работниците и усогласување со меѓународните стандарди. Постојниот Закон, секако, им одговара на работодавачите, вклучувајќи ја и државата, што го објаснува одолговлекувањето во донесување нов, а слабите синдикати не се во состојба да се изборат за тоа. Најспорно прашање е листата на витални дејности и, во врска со тоа, начинот на утврдување на минимумот на процесот на работа.

Клучни зборови: *работа, штрајк, синдикати.*

* E-mail: obrad@prafak.ni.ac.rs

** Трудот е резултат на истражувањето во проектот „Одговорност во правниот и општествениот контекст“, финансиран од Правниот факултет при Универзитетот во Ниш, во периодот 2021–2025 година.

Вовед

Колективните интереси на вработените се нивни заеднички професионални, економско-социјални и културни интереси. Тие можат да бидат предмет на колективно преговарање или други посебни облици. Колективните интереси на вработените се јавуваат како предмет на колективен работен спор во потесна и во поширока смисла. Во потесна смисла, можат да се јават за време на колективното преговарање и склучувањето на колективен договор, односно неговите измени и дополнувања. Во поширока смисла, можат да бидат предмет на колективен работен спор и кога станува збор за потребата да се заштитат пошироките професионални и економско-социјални интереси.[1] Класификацијата на колективните работни спорови се врши според предметот на спорот, нивото на кое се јавува, секторот во кој настанува и сл.

Штрајкот, како здружен колективен прекин на работата од страна на работниците со цел да се принуди работодавачот да ги прифати барањата на работниците во врска со прашањата кои се предмет на спор,[2] е право на вработените од поново време. Во многу земји (вклучувајќи европски), учеството во штрајк долго време било третирано како кривично дело. Поради тоа се вели дека „класичното" правно значење на правото на штрајк е сигурно еден од најнепријатните делови на правото.[3]

Во теоријата, инаку, постои проблем со дефиницијата на штрајкот. Дефинициите произлегуваат од позитивноправните прописи и упоредното право, но се формулираат општо, само како работничка акција.[4] Појавата на ова право се врзува за периодот на Втората индустриска револуција и појавата на првите работнички движења. Во тој период настануваат крупни промени и на социолошки план: постојани миграции од селските кон градските средини, кои стануваат важни индустриски и економски центри. Тогаш се основаат работнички и синдикални здруженија, чија улога е да ги заштитат правата на работниците во суровите капиталистички услови.[5]

1 Б. Лубарда, Работно право – расправа за достоинство на работа и социјален дијалог, Правен факултет во Белград, 2012, стр. 928.

2 А. Балтиќ, М. Деспотовиќ, Основи на работното право на Југославија – систем на самоуправни меѓусебни работни односи и основни проблеми на социологијата на трудот, „Современа администрација", Белград, 1981, стр. 319.

3 A. T.J.M. Jacobs, *The Law of Strikes and Lockouts,* у: R. Blanpain (ed), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies,* Wolters Kluwer, The Netherlands, 2014, стр. 731.

4 В. Брајиќ, Работно право, Современа администрација, Белград, 2001, стр. 537.

5 Р. Брковиќ, Р. Антоновиќ, Д. Миловановиќ, Злоупотреба на правото на штрајк, Работно и социјално право, бр. 2/2017, стр. 3.

1. Меѓународна и европска регулатива за правото на штрајк

Способноста на работниците да преземаат индустриска акција е важен фактор во зачувувањето на правични плати и прифатливи услови на работа, обезбедувајќи на тој начин економска и социјална благосостојба за значителен дел од населението.[6]

Правото на штрајк е имплицитно признаено во повеќе конвенции на Меѓународната организација на трудот. Тоа се конвенциите бр. 87, 98, 151 и 154. Одредбите на овие конвенции се прилично општи и изречно не го признаваат правото на штрајк.[7] Иако правото на штрајк не е непосредно потврдено во Уставот на МОТ и Филаделфиската декларација, како и во конвенциите 87 и 98, тоа е признато во практиката на Комитетот на експерти за примена на конвенции и препораки и Комитетот за слобода на здружување. Овие тела доследно ги толкуваат одредбите од Конвенцијата бр. 87 така што правото на штрајк претставува инхерентен дел од слободата на здружување.[8] Таквото толкување на Конвенцијата бр. 87 е засновано на уверувањето дека синдикатите не можат делотворно да ги штитат интересите на своите членови без можност за организирање штрајк.[9]

Еден од основните принципи што се однесуваат на слободата на здружување, а кои произлегуваат од конвенциите и препораките на МОТ, според ставот на Комитетот на експерти за слобода на здружување, е и правото на организациите (работнички) целосно слободно да ги организираат своите активности и да ги формулираат своите програми. Ова право вклучува и право на штрајк.[10] Така, според Мислењето на Комитетот на експерти, иако експлицитно не е спомнато во Конвенцијата бр. 87, правото на штрајк произлегува од чл. 3 на Конвенцијата, со кој е утврдено правото на организациите да ги организираат своите активности и да ги формулираат своите програми.[11]

Што се однесува на „виталните дејности“, односно „основните служби“, надзорните тела на МОТ имаат многу поужен концепт од оној што, на пример, постои кај нас. Така, Комитетот на експерти зазеде став дека „основна служба“ е само онаа чиј прекин може да го доведе во опасност животот, личната безбедност или здравјето на целото или дел од населението.[12]

6 T. Novitz, *International and European Protection of the Right to Strike*, Oxford Univerziti Press, New York, 2005, стр. 49.

7 А. Петровиќ, Меѓународни стандарди на трудот, Правен факултет во Ниш, 2009, стр. 111.

8 Љ. Ковачевиќ, Спор за можноста за заштита на правото на штрајк под покровителство на Меѓународната организација за труд, Радно и социјално право, бр. 1/2025, стр. 65.

9 Ibid.

10 А. Петровић, *op. cit., стр. 115.*

11 Наведено според: А. Петровиќ, op. cit., стр. 115.

12 ILO*, Freedom of association and colective bargaing*, ILO, Geneva, 1994. т. 158.

Комитетот како „основни служби“, во строгата смисла, ги означи: здравството, снабдувањето со вода и електрична енергија, телефонските услуги и контролата на летање.[13] Се разбира, направено е и мало „отстапување“, така што и некои од услугите што не се „основни во потесна смисла“ можат да станат такви под одредени околности. Тоа ќе се случи кога штрајкот трае подолг период или кога ќе се прошири на одредена територија, така што поради тоа ќе бидат загрозени животот, личната безбедност или здравјето на целото или дел од населението. Во тие случаи, се смета за оправдано да се прибегне кон ограничување или забрана на штрајкот во тие дејности.[14]

Во поглед на минималните услуги, надзорните тела на МОТ поставиле услови за нивно утврдување. Тоа се: услугите мора навистина да бидат минимални, односно ограничени на работи кои се строго неопходни за задоволување на основните потреби на населението или минимумот потреби на службите, како и дека на организацијата на работниците мора да ѝ биде овозможено да учествува во определувањето на тие услуги, заедно со работодавачот и јавните власти. Исто така, тие услови мора да бидат јасно утврдени и однапред познати на оние што ќе бидат засегнати[15] од нив.

Освен во стандардите на Меѓународната организација на трудот, правото на штрајк е потврдено и во Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права[16], во Европската социјална повелба од 1961 година и во Повелбата за фундаментални права на Европската Унија од 2000 година.[17]

2. Регулирање на правото на штрајк во поранешните Југославии

По признавањето на правото на штрајк, тоа долги години беше многу дискретно оспорувано. На пример, во учебникот *Работно право* на д-р Иво Политео,[18] штрајкот се обработува главно од аспект на оправдана причина за отказ.[19] Во учебникот на д-р Стојан Бајиќ од 1937 година[20] правото на штрајк воопшто не се спомнува.

Во Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ)

13 ILO, *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Commitee of the Governing Bodi of the ILO* (1996d), т. 544.

14 *Ibid,* т. 545.

15 *Ibid,* т. 161.

16 „Сл. лист СФРЈ“ – Меѓународни договори, бр. 7/71.

17 Љ. Ковачевић, *op. cit., 60-62.*

18 I. Politeo, *Radno pravo,* Tisak “Tipografije” Grafičko-nakladnog zavoda d.d., Zagreb, 1934.

19 Ibid, стр. 50 и 119-121.

20 С. Бајич, *Основи радног права-општи део,* Издавачко и књижарско предузеће Геце Кона А. Д. Београд, 1937.

на штрајкот се гледало поинаку отколку во капиталистичките земји. Се разбира, поинаку и од тоа како денес се гледа кај нас (и во другите земји од поранешна СФРЈ). Тогаш преовладувал ставот дека штрајкот, во услови на работничко самоуправување и водечка улога на работничката класа, е надминат, и дека самото општествено развивање води во насока штрајкот да стане непотребен и невозможен. Суштински, според тогашните сфаќања, правото на самоуправување и правото на штрајк не одат заедно.[21] Според тогашната доктрина, „нашето работно право и работноправната теорија, за разлика од буржоаското право, не го регулира правото на штрајк, односно не навлегува во обработка на ова прашање, од едноставна причина што се смета дека тоа е непотребно во системот на работничко и општествено самоуправување“.[22] Едвард Кардељ, творец на Законот за здружен труд[23], истакнувал дека „Кај нас штрајкот не е признат како институција едноставно затоа што во тој случај самата институција би била во контрадикција со правото на работниците сами да одлучуваат“.[24]

Законот за здружен труд на СФРЈ, во согласност со тогашната политичка ориентација, дури и не го користи терминот „штрајк“. Наместо тоа, во духот на комунистичката терминологија, се користи изразот „спорови кои не можеле да се решат по редовна постапка“.[25] Покрај низа мерки предвидени за нивно решавање (кои главно се сведуваат на известување и консултација со различни органи), штрајкот како можност не се спомнува воопшто. Дополнително, решавањето спорови на поинаков начин се сметало за повреда на работната обврска.[26]

Конечно, штрајкот во СФРЈ експлицитно е признат со Законот за штрајк од 1991 година.[27] Дефиницијата на штрајкот според овој Закон е класична: тоа е „организиран прекин на работата од страна на работниците заради остварување на економските и социјалните права и интереси врз основа на трудот.“[28] Како и сега, штрајкот не е исклучиво право на синдикатот

21 А. Балтић, М. Деспотовић, Основи радног права Југославије – систем самоуправних меѓусобних радних односа и основни проблеми социологије рада, „Савремена администрација“, Београд, 1981, стр. 320.

22 Ibid, str. 321.

23 „Сл. весник СФРЈ“, бр. 53/1976.

24 Е. Кардељ, „Слободен здружен труд“, Радничка штампа, Белград, 1978, стр. 307. Наведено според: А. Балтиќ, М. Деспотовиќ, op.cit., стр. 321.

25 Закон за здружен труд, Секција 2, членови 636-640. Во член 638 на Законот се наведува: „Ако карактерот на спорот е таков што би можел да доведе до нарушување на работата и самоуправувачките односи, или што поради него би можела да настане значителна штета, работниците се должни да за тоа известат синдикатот, другите друштвено-политички организации и собрание на друштвено-политичката заедница.“ Во став 2 од истиот член се предвидуваше дека „Решавањето на настанатиот спор на начин кој не е пропишан со одредбите од став 1 на овој член ќе се смета за повреда на работната обврска, односно самоуправувачката функција.“

26 Чл. 638 од Законот за здружен труд

27 „Сл. лист СФРЈ“, бр. 23/91 и „Службени лист СРЈ“, бр. 42/92 и 37/93.

28 Член 1.

(односно не мора само синдикат да го организира), туку е и право на самите вработени. Со други зборови, штрајкот може да го организира синдикатот, но и мнозинството вработени (доколку во организационата единица нема синдикат или синдикатот не сака да го организира штрајкот).

Важел само пет години, кога во 1996 година бил заменет со сè уште важечкиот Закон за штрајк.[29] Станува збор за многу краток закон, со само 21 член. Со Законот штрајкот е признат и како право на вработените (не само на синдикатот). Виталните дејности не се таксативно наброени. Поточно, се говори за дејности од „посебен општествен интерес", а тие се утврдуваат „со закон или со на закон заснована одлука на собранието на општествено-политичката заедница". Во нив штрајкот можел да се организира под услов да е обезбеден минимум на процесот на работа и да е обезбедено извршувањето на меѓународните обврски.[30] Во овие дејности штрајкот се најавува најрано десет дена пред почетокот, додека во останатите дејности најрано пет (исто како и денес). Штрајкот на предупредување не се спомнува. Во „органите, односно организациите на општествено-политичките заедници" и другите државни органи, штрајк можел да се организира доколку со него суштински не се загрозува извршувањето на функциите на тие органи и организации.[31]

3. Правото на штрајк во Република Србија

Важечкиот Закон за штрајк на Република Србија е донесен во 1996 година и е најстар пропис од областа на работните односи во Србија. Без намера да навлегуваме во подлабока анализа на содржината на правото на штрајк, ќе се задржиме на постојното решение. По деталноста, тој не отишол подалеку од претходниот (23 члена), што укажува дека во регулирањето на оваа материја сè уште не е направен значителен напредок.

Она што прво паѓа во очи е набројувањето на т.н. „витални дејности". За нив, Законот користи терминот „дејности од јавен интерес или дејности чиј прекин на работа може да ја загрози животот или здравјето, или да предизвика штета од големи размери." Дејности од јавен интерес се дејности кои работодавачот ги извршува во областа на: електропривреда, водопривреда, транспорт, информирање (радио и телевизија), ПТТ услуги, комунални дејности, производство на основни прехранбени производи, здравствена и ветеринарна заштита, образование, социјална грижа за деца и социјална заштита. Понатаму, тука спаѓаат и дејности од посебно значење за одбрана и безбедност, утврдени од надлежен орган, како и работи неопходни

29 „Сл. лист СРЈ", бр. 29/96; „Сл. гласник РС", бр. 101/2005 – државни закон и 103/2012 – одлука Уставног суда Републике Србије.

30 Член 7.

31 Член 11.

за извршување на меѓународните обврски на државата.[32]

Дејности чиј прекин на работа, по природа на работата, може да го загрози животот и здравјето на луѓето или да предизвика штета од големи размери се: хемиска индустрија, индустрија на челик и црна и обоена металургија.[33]

Во првобитниот текст на Законот, штрајкот е изрично забранет за вработените во државните органи, професионалните припадници на армијата и полицијата, под закана од престанок на работниот однос.[34] Подоцна, со други посебни закони, таа забрана е проширена и на некои други категории на вработени, но некои од нив тоа право го добиле.

Така, со Законот за полиција[35] од 2005 година, припадниците на полицијата добија право на штрајк, при услов дека е обезбедено минимално ниво на работни процеси. Конкретно, минималниот работен процес за полицајците се обезбедува така што тие се обврзани и за време на штрајк да ги применуваат полициските овластувања ако е потребно за заштита на животот и безбедноста на луѓето, за фаќање и предавање на надлежен орган на лица затекнати при вршење кривично дело за кое се гонат по службена должност, како и за спречување и откривање на сторителите на таквите дела. Штрајк е целосно забранет за полицајците во случаи на воена состојба, непосредна опасност од војна или вонредна состојба; во случај на вооружен бунт, востание или други форми на насилни закани за демократскиот и уставниот поредок на Република Србија или основните слободи. Штрајк им е исто така забранет при прогласување на елементарна непогода или непосредна опасност од нејзино настанување, при други несреќи кои го попречуваат нормалното одвивање на животот и го загрозуваат безбедноста на луѓето и имотот, како и при ситуации кои претставуваат закана за јавниот ред во поголем обем.[36]

Според актуелниот Закон за полиција,[37] правото на штрајк е исто така признато, иако со малку изменет обем.[38] Ситуациите во кои полицајците немаат право на штрајк се во основа исти како и според претходниот закон, со тоа што се вклучени и работни места каде што не е можно да се обезбеди минимално ниво на работни процеси, што се уредува со акт на министерот. Јасно е нагласена обврската за обезбедување минимален работен процес, а раководителот на организациската единица најдоцна десет дена пред почетокот на штрајкот одредува кои вработени ќе работат за време на

32 Член 9, ставови 2 и 3.
33 Член 9, став 4.
34 Член 18 од Законот.
35 Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 63/2009-одлука Уставног суда, 92/2011 и 64/2015.
36 Член 135 од Законот.
37 „Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
38 Член 170 од Законот.

штрајкот, при што тој број не може да биде помал од 60% од вработените. Споредено со општиот режим на право на штрајк, правилата за полицајците се построги и во однос на најавата на штрајкот: предупредувачки штрајк мора да се најави најмалку пет дена однапред (спротивно на 24 часа во општиот режим), а редовниот штрајк најмалку 15 дена однапред (спротивно на 10 дена во општиот режим).

Додека правото на штрајк за полицајците е признато со посебен закон, вработените во државните органи тоа право го добија со одлука на Уставниот суд на Република Србија. Конкретно, при разгледување на уставноста и законитоста на Уредбата за правото на штрајк на полицајците,[39] Уставниот суд, врз основа на својата уставна надлежност да самостојно покрене постапка за утврдување на неуставност, одлучи да ја прошири постапката за разгледување на уставноста на член 18, став 1 од Законот за штрајк и на вработените во државните органи.[40] Судот сметаше дека актуелниот Устав на Република Србија,[41] за разлика од Уставот на Сојузна Република Југославија,[42] го гарантира правото на штрајк за сите вработени, вклучувајќи полицајци, државни службеници и намесници, кое може да се ограничи само со закон. Врз основа на тоа, Уставниот суд ја прогласи за неуставна одредбата на член 18, став 1 од Законот за штрајк, во деловите кои се однесуваат на „вработен во државен орган“ и „полицаец“ (кои се однесуваат на престанок на работниот однос поради организирање или учество во штрајк).

Со оглед на ваквиот став на Уставниот суд, логично се наметнува прашањето зошто судот не одлучи дека целиот член 18 од Законот за штрајк е неуставен, односно делот кој се однесува на професионалните припадници на армијата, со оглед дека Уставот на Сојузната Република Југославија (член 57, став 3) им забранува штрајк експлицитно.

Понатаму, со Законот за безбедносно-информативната агенција,[43] припадниците на Агенцијата им е забрането членство во политички партии, правото на синдикално организирање и правото на штрајк.[44]

Со Законот за здравствена заштита,[45] штрајкот е забранет во здравствените установи кои пружаат итна медицинска помош, како и во организациските единици на други здравствени установи кои обезбедуваат прием и згрижување на итни случаи.[46]

39 „Сл. весник на РС“, бр. 71/07.

40 Одлука на Уставниот суд на Република Србија бр. Iуз-442/2010, од 04.10.2012, „Сл. весник на РС“, бр. 103/2012.

41 „Сл. весник на РС“, бр. 98/06

42 „Сл. весник на СРЈ“, бр. 1/92 и 29/00

43 „Сл. весник на РС“, 42/2002, 111/2009, 65/2014 – одлука на Уставниот суд, 66/2014 и 36/2018

44 Член 20.

45 „Сл. весник на РС“, бр. 25/2019, 92/2023 – автентично толкување и 29/2025 – одлука на Уставниот суд

46 Член 57, став 1.

4. За крај

Начелно, српското законодавство за штрајк е и добро и лошо. Добро е затоа што, како едно од основните права на вработените, се признава за широк круг лица во работен однос, вклучувајќи ја полицијата, државните службеници и вработените во јавниот сектор. Основните недостатоци се преголемиот поим на т.н. „витални дејности", односно дејности во кои за време на штрајк мора да се обезбеди минимум на работен процес.

Освен тоа, голем недостаток е и начинот на кој се утврдува висината на минимумот на работниот процес. Суштината на постоењето на минимумот на работниот процес е да се спречи целосно запирање на работата во дејности каде тоа може да доведе до загрозување на животот и здравјето на целото или дел од населението. Секако, минимумот на работниот процес може да се воведе и во дејности кои не се витални, доколку штрајкот трае толку долго што може да доведе до загрозување на животот и здравјето на населението. Постоењето на минимумот на работниот процес не е во функција на заштита на работодавецот. Во спротивно, вработените не би можеле да ги остварат своите економско-социјални и професионални интереси доколку суштински би биле оневозможени да му нанесат штета на работодавецот со запирање на работата.

Остварувањето на правото на штрајк во Србија значително го отежнуваат и самите синдикати, бидејќи тие немаат склоност кон формирање на штрајк фондови кои се полнат од синдикалната членарина и служат за исплата на одредени надоместоци на вработените кои штрајкуваат (во зависност од висината на средствата во фондот). На овој начин, преку истоштување на работодавецот, се овозможува штрајкот да трае подолго со поголема веројатност за постигнување на целите.

Што е потребно да се направи? Според нашето мислење, потребно е донесување на сосема нов закон. Постоечкиот е одамна надминат, па не е целисходно да се прибегнува кон негови измени и дополнувања. Освен тоа, со новиот закон потребно е правото на штрајк да се реши на единствен и целосен начин, со бришење на релевантните одредби од другите закони (војска, полиција…).

Понатаму, потребно е значително скратување на листата на „витални дејности", односно дејности каде правото на штрајк може да се ограничи или целосно забрани. Не би требало да се шири листата на дејности каде штрајкот е целосно забранет надвор од постојната. Во однос на дејностите каде правото на штрајк е ограничено со минимум на работниот процес, треба да се придржуваме кон стандардите на Меѓународната организација на трудот: здравство, снабдување со вода, снабдување со електрична

енергија, телефонски услуги и контрола на летови. Евентуално, тоа може да се прошири и на социјална и детска заштита и ветеринарни услуги.

Во однос на определувањето на висината на минимумот на работниот процес, потребно е да се елиминира правото на работодавецот дискрециono да одлучува за тоа. При утврдувањето на висината на минимумот, улога мора да имаат работниците, а можат да учествуваат и суд, Републичката агенција за мирно решавање на работни спорови или некој друг трети субјект.

Литература

1. С. Бајич, Основи на работното право – општ дел, Издавачко и книжарско претпријатие Геце Кона А.Д., Белград, 1937.
2. А. Балтиќ, М. Деспотовиќ, Основи на работното право на Југославија – систем на самоуправни меѓусебни работни односи и основни проблеми на социологијата на трудот, „Современа администрација“, Белград, 1981.
3. В. Брајиќ, Работно право, Современа администрација, Белград, 2001, стр. 537.
4. Р. Брковиќ, Р. Антоновиќ, Д. Миловановиќ, Злоупотреба на правото на штрајк, Работно и социјално право, бр. 2/2017, стр. 3.
5. ILO, Freedom of Association and Collective Bargaining, ILO, Женева, 1994.
6. ILO, Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (1996d).
7. A. T.J.M. Jacobs, The Law of Strikes and Lockouts, во: R. Blanpain (ред.), Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies, Wolters Kluwer, Холандија, 2014. Е. Кардељ, „Слободен здружен труд“, Рабничка штампа, Белград, 1978.
8. Љ. Ковачевиќ, Спорот за можноста за заштита на правото на штрајк под покровителство на Меѓународната организација на трудот, Работно и социјално право, бр. 1/2025.
9. Б. Лубарда, Работно право – расправа за достоинството на трудот и социјалниот дијалог, Правен факултет, Белград, 2012.
10. T. Novitz, International and European Protection of the Right to Strike, Oxford University Press, New York, 2005, стр. 49.
11. Петровиќ, Меѓународни стандарди на трудот, Правен факултет, Ниш

12. I. Politeo, Работно право, Tisak "Tipografije" Графичко-накладен завод д.д., Загреб, 1934.

Прописи

1. Устав на Сојузната Република Југославија, „Службен весник на СРЈ", бр. 1/92 и 29/00
2. Устав на Република Србија, „Службен весник на РС", бр. 98/06
3. Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, „Сл. весник СФРЈ" – Меѓународни договори, бр. 7/71
4. Закон за Безбедносно-информативната Агенција, „Сл. гласник на РС", бр. 98/06
5. Закон за Армијата на Србија, „Сл. гласник на РС" 116/2007, 88/2009, 101/2010 – друг закон, 101/2015 – одлука на УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – одлука на УС
6. Закон за здравствена заштита, „Сл. гласник на РС", 25/2019, 92/2023 – автентично толкување и 29/2025 – одлука на УС
7. Закон за полиција, „Сл. весник на РС", бр. 101/05, 63/2009 – одлука на УС, 92/2011 и 64/2015
8. Закон за полиција, „Сл. гласник на РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018
9. Закон за здружен труд, „Службен весник на СФРЈ", бр. 53/76
10. Закон за штрајк, „Службен весник на СФРЈ", бр. 23/91 и „Службен весник на СРЈ", бр. 42/92 и 37/92
11. Закон за штрајк, „Сл. весник на СРЈ", бр. 29/96 и „Сл. гласник на РС", бр. 101/2005 – друг закон и 103/2012
12. Уредба за правото на штрајк на полициските службеници, „Сл. гласник на РС", бр. 71/07

Goran Obradovič,*
Full professor at the University of Niš,
Faculty of Law (Serbia)

LAW ON STRIKE IN THE REPUBLIC OF SERBIA – WHAT NEEDS TO BE CHANGED?

Abstract

The Law on Strikes of the Republic of Serbia (1996) is the oldest regulation in the field of labor relations in Serbia. After nearly three decades of implementation, numerous shortcomings have been identified. Although the adoption of a new law has been announced for years, this has still not happened. The current Law on Strikes does not correspond to modern labor and social circumstances, making it impossible to ensure adequate protection of workers' rights and alignment with international standards. The existing law, of course, suits employers, including the state, which explains the delays in adopting a new one, while weak trade unions are unable to fight for it. The most contentious issue is the list of vital activities and, in this context, the method of determining the minimum level of operational processes.

Keywords: *labor, strike, trade unions.*

* E-mail: obrad@prafak.ni.ac.rs

ЗДРУЖЕНИЕ ЗА ТРУДОВО
И СОЦИЈАЛНО ПРАВО НА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА