

2021020274

## УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Уставниот суд на Република Северна Македонија, врз основа на членовите 110 и 112 од Уставот на Република Северна Македонија и членот 70 од Деловникот на Уставниот суд на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 70/1992 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 202/2019 и 256/2020), на седницата одржана на 9 декември 2020 година, донесе

### ОДЛУКА

1. СЕ УКИНУВААТ ставовите 2 и 3 од членот 25 од Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/2007 и 133/2016).

2. Оваа одлука произведува правно дејство од денот на објавувањето во „Службен весник на Република Северна Македонија“.

3. Уставниот суд на Република Северна Македонија, по повод иницијативата поднесена од Гоце Делчев Тодев, претседател на Независниот грански синдикат на полицијата, со Решение У.бр. 146/2019 од 23 септември 2020 година, поведе постапка за оценување на уставноста и законитоста на одредбите од актот, означени во точката 1 од оваа одлука.

4. Судот на седницата утврди дека со ставот 2 од членот 25 од предметното упатство се предвидува дека полициските службеници од ставот (1) на овој член кои сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба поднесуваат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување во странство.

Со ставот 3 на истиот член се предвидува дека во случај на одбивање на барањето од ставот (2) на овој член, причините за тоа писмено се образложуваат од страна на непосредниот раководен полициски службеник.

5. Според член 8 став 1 алинеи 1 и 3 од Уставот на Република Северна Македонија, основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот и владеењето на правото се темелни вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија.

Според членот 27 од Уставот, секој граѓанин на Република Северна Македонија има право слободно да се движи на територијата на Републиката и слободно да го избира местото на своето живеалиште. Секој граѓанин има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката. Остварувањето на овие права може да се ограничи со закон, единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Членот 51 од Уставот предвидува дека во Република Северна Македонија законите мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон. Секој е должен да ги почитува Уставот и законите.

Според членот 108 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија е орган на Републиката кој ја штити уставноста и законитоста.

Согласно со член 110 алинеја 2 од Уставот, Уставниот суд на Република Северна Македонија одлучува за согласноста на другите прописи и на колективните договори со Уставот и со законите.

Прашањата коишто се однесуваат на правата и обврските од работен однос на вработените во Министерството за внатрешни работи се уредени со Законот за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 42/2014, 116/2014, 33/2015, 33/2015, 96/2015, 5/2016, 120/2016, 127/2016, 142/2016, 190/2016, 21/2018, 135/2018 - исправка и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 108/2019 и 275/2019), Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016, 21/2018, 21/2018 и 64/2018) и Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 69/2015, 227/2015, 177/2016, 197/2016, 269/2019 и 279/2019).

Според член 3 точка 2 од Законот за внатрешни работи, „работник во Министерството“ е овластено службено лице согласно со одредбите од овој закон.

Членот 33 од овој закон (насловен „Статус на вработените во Министерството“) став 1 (алинеи 1-3), предвидува дека во Министерството вработените имаат статус на: овластени службени лица, согласно со овој закон; административни службеници, согласно со Законот за административни службеници; и работници, согласно со Законот за работните односи.

Според ставот 2 од истиот член, вработените во Министерството со статус на овластени службени лица од ставот 1 алинеја 1 на овој член се: овластените службени лица за вршење стручни работи и полициските службеници.

Членот 65 од истиот закон предвидува дека правата и обврските од работниот однос, работниците во Министерството ги остваруваат согласно одредбите од овој закон, Законот за полиција, прописите од областа на работните односи и Колективниот договор на Министерството.

Понатаму, членот 1 од Законот за полиција предвидува дека со овој закон се уредуваат полициските работи, организацијата на полицијата, полициските овластувања и правата и обврските што произлегуваат од работниот однос на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи (во натамошниот текст: Министерството), што не се уредени со Законот за внатрешни работи.

Според член 2 став 1 од истиот закон, полицијата е дел од Министерството во кој се вршат полициски работи преку полициски службеници. Полициски службеник е овластено службено лице согласно со одредбите од Законот за внатрешни работи, униформиран и неуниформиран припадник на полицијата со полициски овластувања, кој ги врши полициските работи во согласност со закон (став 2).

Согласно членот 94 од истиот закон, правата и обврските од работниот однос, полицискиот службеник ги остварува согласно со прописите за внатрешни работи, работни односи, Колективниот договор на Министерството и овој закон.

Со Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи се уредуваат правата и обврските на работниците во Министерството за внатрешни работи и работодавачот, како и условите и начинот на остварување на правата и обврските од работен однос и други прашања од работните односи или во врска со работните односи.

Прашањето за тоа кои подзаконски акти ги донесува министерот за внатрешни работи се уредени со членот 128 од Законот за полиција. Притоа, покрај другите подзаконски прописи, според став 1 алинеја 9 на овој член, министерот донесува подзаконски пропис за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници.

Имајќи ги во предвид наведените уставни одредби произлегува дека правото на секој граѓанин да ја напушти територијата на Републиката и да се врати во Републиката е уставно загарантирано право. Уставот го ограничил остварувањето на ова право само во случај кога е предвидено со закон, и тоа единствено заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Од друга страна, од изнесените законски одредби, произлегува дека вработените во Министерството за внатрешни работи со статус на овластени службени лица се поделени во две групи, и тоа: овластени службени лица за вршење стручни работи и полициски службеници, а нивните права и обврски од работен однос се предмет на уредување на материјалните закони од надлежност на министерството, како и колективниот договор. Притоа, неспорно дека Законот за полиција содржи одредба со која се предвидува дека министерот за внатрешни работи донесува подзаконски пропис за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници, но од содржината на претходно наведената законска регулатива произлегува дека истата не содржи одредби со кои се предвидува обврска за вработените (со статус на овластени службени лица-полициски службеници) за поднесување барање за патување во странство заради приватна потреба, а со цел одобрување на истото од страна на непосредниот раководен полициски службеник.

6. Во воведот на Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници стои дека истото е донесено врз основа на член 128 став 1 алинеја 9 од Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр. 114/2006). Ова упатство е објавено во „Службен весник на Република Македонија“ бр. 65 на 30 мај 2007 година.

Членот 1 од Упатството предвидува дека со истото се пропишува начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници во Министерството за внатрешни работи.

Во главата II од Упатството, насловена како „Начин на однесување на полициските службеници“ (членови 2-10), се уредуваат прашањата за начинот на однесувањето на полициските службеници, вклучително и раководните полициски службеници; забраната за примање награда или друга имотна корист од физички и правни лица; обврската да укажуваат соодветна помош, особено на одредени категории на лица; како и обврската за носење униформа.

Во главата III од Упатството, насловена како „Меѓусебни односи на полициските службеници“ (членови 11-27), се уредуваат прашањата за поднесувањето на барања (молби) до непосредниот раководен полициски службеник и рокот во кој тој треба да се произнесе по однос на тоа; правото на приговор на подносителот, доколку не добие одговор на барањето или не е задоволен од истиот; овластувањето на раководниот полициски службеник за издавање писмени или усни наредби, како и одредени прашања во однос на извршувањето на наредбите; понатаму, во кои ситуации полицискиот службеник треба да се јави кај раководниот полициски службеник; како и прашања поврзани со распоредувањето на полицискиот службеник на ново работно место.

Според член 24 од Упатството (алинеи 1-7), полицискиот службеник се јавува на раководниот полициски службеник: кога за прв пат стапува на работа; кога времено заминува од организационата единица и кога ќе се врати; кога заминува на друго работно место; кога ќе му престане работниот однос; кога ќе го напушти подрачјето на работното место или местото на живеење; пред заминување и по враќање од странство; и во други случаи по барање од раководниот работник, по потреба на службата или кога бара остварување на свои права.

Во оваа глава е содржан и членот 25 кој содржи три става. Според ставот 1 од овој член, полициските службеници кои времено заминуваат од подрачната организациона единица на службен пат, годишен одмор, боледување, во странство и слично, се јавуваат пред заминувањето и по враќањето на својот непосреден раководен полициски службеник. Полициските службеници од ставот (1) на овој член кои сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба поднесуваат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување во странство (став 2). Во случај на одбивање на барањето од ставот (2) на овој член, причините за тоа писмено се образложуваат од страна на непосредниот раководен полициски службеник (став 3).

7. Врз основа на претходно изнесеното, произлегува дека материјалните закони коишто се во надлежност на Министерството за внатрешни работи, а кои ги регулираат правата и обврските од работен однос на вработените во ова министерство со статус на полициски службеници, како и Колективниот договор на Министерството, не предвидуваат обврска за поднесување на барање до непосредниот раководен полициски службеник, а со цел одобрување на истото во ситуација кога полицискиот службеник има намера да патува во странство заради приватна потреба (на пр. кога користи годишен одмор, поради здравствени причини итн.).

Од друга страна, со оспорените одредби на предметното упатство како понизок правен акт се предвидува ваква обврска за полициските службеници, кои доколку сакаат да патуваат во странство заради приватна потреба, треба да поднесат барање во писмена форма до непосредниот раководен полициски службеник заради добивање одобрение за патување. Притоа, во случај на одбивање на барањето, непосредниот раководен полициски службеник треба писмено да ги образложи причините за тоа. Вака пропишаната обврска за полициските службеници во суштина се однесува на воспоставен однос помеѓу работодавецот (министерството) и вработениот (полициски службеник), која во конкретниов случај се предвидува со подзаконски пропис (упатство).

Имајќи го во предвид изнесеното, се поставуваат следните спорни прашања: 1. Дали со подзаконски пропис може да се предвиди обврска за поднесување барање (до непосредниот раководен полициски службеник), во случај кога вработениот има намера да патува во странство заради приватна потреба, со оглед на тоа што повисокиот правен акт (закон) не предвидува такво нешто?; 2. Дали наметнувањето на ваквата обврска претставува дозволено ограничување на уставно загарантираното право на напуштање на територијата на Републиката за оваа категорија на граѓани?

Во однос на првото прашање, треба да се има предвид дека согласно член 55 став 1 од Законот за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 13/2006, 82/2008, 167/2010, 36/2011, 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019, 110/2019 и 154/2019-автентично толкување), министерот донесува правилници, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа е овластен со закон. Со член 56 став 3 од наведениот закон е утврдено дека со упатство се пропишува начинот на постапување во извршувањето на одделни одредби на законите и другите прописи. Понатаму, истиот закон предвидува и дека со актите кои ги донесува министерот не може за граѓаните и другите правни лица да се утврдуваат права и обврски, ниту да се пропишува надлежност на други органи (член 61 став 1).

Според тоа, во конкретниот случај, ваквото нормирање преку оспорените одредби од предметното Упатство не претставува операционализација на одредби од закон со цел нивна разработка, а во функција на нивно извршување, туку со истите се пропишува нова обврска за оваа категорија граѓани, без притоа да има законски основ. Всушност, донесителот на актот со ставовите 2 и 3 од членот 25 од предметното упатство изворно уредил прашање со подзаконски акт кое треба да биде уредено со закон, а подзаконскиот акт да служи само за пропишување на начинот на постапување во извршувањето на законските одредби, што ги прави конкретните одредби од предметното упатство спротивни на член 8 став 1 алинеја 3 и член 51 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија.

Во однос на второто прашање, согласно со правото на слободно движење гарантирано со членот 27 од Уставот, граѓанинот има право да ја напушти територијата на Републиката и да се врати секогаш кога ќе пројави желба за тоа. Остварувањето на ова право, согласно член 27 став 3 од Уставот, може да биде ограничено со закон само во точно предвидени ситуации, и тоа: единствено во случаите кога е тоа потребно заради заштита на безбедноста на Републиката, водење на кривична постапка или заштита на здравјето на луѓето.

Во ист правец е и Европската конвенција за заштита на човековите права, односно членот 2 на Протоколот бр.4, според кој слободата на движењето и настанувањето е регулирана многу слично како и со Уставот на Република Северна Македонија, и тоа: „секое лице кое законски се наоѓа на територијата на една држава има право слободно да се движи во неа и слободно да го избере своето место на престојување (став 1). Секое лице е слободно да ја напушти која и да е земја, вклучувајќи ја и својата (став 2)“.

Во конкретниот случај, неспорно станува збор за обврска на полициските службеници преку којашто се прави еден вид на ограничување на слободата на движење како уставно загарантирано право. Ова може да има свое легитимно оправдување поради видот на работите кои ги извршуваат полициските службеници, а се однесуваат на безбедноста како на државата, така и на граѓаните. Меѓутоа, ова ограничување треба да е предвидено со закон, од каде што произлегува заклучокот дека во случајот станува збор за одредби од предметното упатство коишто не се во согласност со Уставот.

Имајќи го предвид вака изнесеното, произлегува дека со вакво нормирање на оспорените одредби од предметното упатство, доносителот на актот го ограничува уставно загарантираното право на напуштање на територијата на Републиката, односно слободата на движење на оваа категорија на граѓани-вработени во Министерството, со статус на полициски службеници, за што нема уставна, ниту законска основаност што ги прави оспорените одредби спротивни и на член 8 став 1 алинеја 1 и член 27 став 2 од Уставот.

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

9. Оваа одлука Судот ја донесе во состав од претседателот на Судот, Сали Мурати и судиите: Насер Ајдари, Никола Ивановски, Јован Јосифовски, д-р Осман Кадриу, Добрила Кацарска, д-р Дарко Костадиновски и Вангелина Маркудова.

У. бр. 146/2019  
9 декември 2020 година  
Скопје

Претседател  
на Уставниот суд на Република  
Северна Македонија,  
**Сали Мурати, с.р.**