Република Северна Македонија
КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА

КСЗД

Republika e Maqedonisë së Veriut
KOMISIONI I PARANDALIMIT
DHE I MBROJTJES NGA DISKRIMINIMI

Архивски број: 08-298/1
Датум: 18-03-2025

Постапувајќи по претставката бр. 08-641/1 од 26.09.2024 година, поднесена од Здружение ДИЈАЛОГ Центар за делиберативна демократија - Прилеп, против Министерството социјална политика, демографија и млади Агенција за вработување и Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, за заштита од дискриминација врз основа на државјанство на странски работници во областа на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита, како и во областа на работата и работните односи Комисијата за спречување и заштита од дискриминација врз основа член 21, став 1, точка 14 и член 27, став 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација (Сл. Весник на РСМ бр. 258/2020), го донесе следното

МИСЛЕЊЕ

НЕ СЕ УТВРДУВА ДИСКРИМИНАЦИЈА врз основа на државјанство во областа на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита, како и во областа на работата и работните односи од страна на Министерството социјална политика, демографија и млади Агенција за вработување и Фонд за пензиско и инвалидско осигурување врз странските работници.

Образложение

На 26.09.2024 година до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација беше поднесена претставка од Здружение ДИЈАЛОГ Центар за делиберативна демократија - Прилеп, против Министерството социјална политика, демографија и млади Агенција за вработување и Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, за заштита од дискриминација врз основа на државјанство на странски работници во областа на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита, како и во областа на работата и работните односи.

Подносителот на претставката е здружение на граѓани кое работи на унапредување на работничките права на странците во Република Северна Македонија, па оттука има оправдан интерес за странските работници, односно има активна легитимација за поднесување претставката согласно чл. 23, ст. 3 од Законот за спречување и заштита од дискриминација.

Во претставката подносителот наведува дека во Република Северна Македонија се врши индиректна дискриминација врз основа на државјанство, која се манифестира во областа на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување, здравствена заштита, работа и работни односи врз странските работници чии држави на потекло немаат потпишано билатерален договор за социјално осигурување со Република Северна Македонија. Имено, по престанокот на

нивниот работен однос, овие странски работници, како на пример од Непал и Бангладеш, не можат да ги остварат своите права на пензиско и инвалидско осигурување во случај на невработеност, иако редовно плаќале придонеси додека биле вработени. Странските работници ја губат нивната дозвола за престој по престанокот на вработувањето, што пак значи дека немаат можност да ги остварат социјалните права за кои плаќале.

Подносителот приложува статистика од Министерството за внатрешни работи, согласно која бројот на странските работници од Непал и Бангладеш значително се зголемил во последниве години. Во 2021 година во Северна Македонија бил регистриран само еден работник од Непал и ниту еден од Бангладеш, додека во првата половина на 2024 година биле регистрирани 201 работник од Непал и 127 работници од Бангладеш. Иако овие работници редовно ги подмируваат социјалните придонеси, тие се соочуваат со значителна правна и административна бариера која ги спречува да ги остварат своите права кои им следуваат по основ на работен однос. Ова, според подносителот, претставува индиректна дискриминација по основ на државјанство, бидејќи овие странски работници не ги уживаат истите права како и останатите, иако исполнуваат законски обврски.

Подносителот наведува дека ваквата ситуација е спротивна на препораките на Европската Унија од извештаите за напредокот на Северна Македонија за 2021, 2022 и 2023 година, кои истакнуваат дека е потребно да се преземат конкретни чекори за координација на системите за социјално осигурување и заштита на правата на странските работници.

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, согласно чл. 24, ст.7 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, на 30.09.2024 година ја достави претставката со барање за произнесување до Министерството социјална политика, демографија и млади, Агенцијата за вработување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

На 18.10.2024 до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација беше доставен поднесок за произнесување по наводите од претставката од Агенцијата за вработување. На 25.10.2024 до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација беше доставен поднесок за произнесување по наводите од претставката од Министерството за социјална политика, демографија и млади, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување не достави поднесок за произнесување во законски предвидениот рок.

Во поднесокот за произнесување на Агенцијата за вработување се наведува правото на пристап до пазар на труд, односно вработување на странци, и правата по основ на социјално осигурување се две посебни прашања. Согласно домашната легислатива пристапот до пазар на труд за странците е уредено со Закон за странци и Закон за вработување и работа на странци. Предлагач на Законот за странци е Министерството

за внатрешни работи, а на Законот за вработување и работа на странци Министерството за социјална политика, демографија и млади, па оттаму Агенцијата за вработување е единствено надлежна за примена на дел од одредбите од овие закони. Споменатата надлежност пред сè се однесува на издавање на мислење за исполнетост на квотата и моменталните потреби на пазарот на трудот во рамките на постапка која се води пред МВР за регулирање на престој по основ работа како и издавање работна дозвола за категориите на странци кои веќе го регулирале својот престој по друг основ. Согласно Законот за странци, вработувањето на странец во РСМ е еден од основите за регулирање на престој на странецот во државава. Во рамките на таа постапка, а по барање на МВР, Агенцијата за вработување издава мислење за исполнетост на квотата и моменталните потреби на пазарот на трудот. Целата останата постапка за регулирање на престојот на странците, роковите и основите за добивање и губење на правото на престој по сите основи, вклучително и врз основа на вработување/работа на странци, се уредени во Законот за странци, кој е во надлежност на МВР.

Во однос на придонесите од социјално осигурување, осигурениците, основите за плаќање на истите, како и правата по основ на социјално осигурување се уредени со повеќе посебни закони, како Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, Законот за здравствено осигурување, Законот за пензиско и инвалидско осигурување, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност. Агенцијата истакнува дека надлежност за спроведување на споменатите закони имаат повеќе институции, а Агенцијата е само една од системот на тие институции. Во однос на основот за плаќањето на придонеси од задолжително социјално осигурување по основ вработување/работен однос, е уредено пред се со Законот за работни односи и Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување. Притоа овој основ, согласно наводите на Агенцијата, ги опфаќа сите работници без разлика дали се домашни државјани или странци, па оттука не се прави никаква разлика и нема поинаков третман врз основа на државјанство. Правата по основ на пензиско и социјално осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност се засноваат на платен придонес, но за нивно остварување не е доволно самото плаќање на придонесот, туку треба да се исполнат и други услови и критериуми од секој од претходно наведените закони за да се остварат правата по тој основ. Ова значи дека самото плаќање на придонесот не гарантира во иднина остварување на правата по основ на пензиско и социјално осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност, па во таа смисла и македонските државјани кои нема да ги исполнат условите од посебните закони, нема да остварат некои од споменатите права. Агенцијата наведува дека спецификата кај странските работници за можноста, односно неможноста за остварување на некои од наведените права, најчесто е детерминирана од регулирањето на престојот по завршувањето на работниот однос на странските работници. Регулирањето на престојот се врши врз основа, под услови и во постапка предвидена со Законот за странци, кој е во надлежност на МВР, а не на Агенцијата за вработување. Па така, во оваа смисла, не се прави разлика помеѓу државјани на Непал, Бангладеш или било која друга странска

држава, туку Законот за странци еднакво ги третира сите странски државјани во поглед на статусот на лице-странец, како и во поглед на регулирањето на престојот.

Во однос на договорите за социјално осигурување, Агенцијата вели дека ова прашање е во надлежност на Министерството за социјална политика, демографија и млади. Од аспект на примена на овие договори, а vis a vis вработувањето и работа на странци во РСМ, согласно Законот на странци, примената на овие договори се однесува на регулирањето на привремен престој за упатен работник на привремена работа во РСМ. Овде станува збор за работници кои не се вработени во РСМ, односно странци кои се во работен однос и се пријавени во задолжително социјално осигурување во друга држава, односно во државата на странскиот работодавач, а времено се упатени на работа во РСМ. Во оваа смисла, Агенцијата наведува дека и тука не може да стане збор за поинаков третман врз основа на државјанство и дискриминација во остварување на права од социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и осигурување во случај на невработеност по завршување на работниот однос на странецот од било која држава, со оглед на тоа дека законот еднакво важи за сите и не специфицира поинаков третман по основ на постоење на договор за социјално осигурување. Договорите за социјално осигурување се споменуваат во Законот за странци се споменуваат во одредбите со кои се уредува престој по основ на упатен работник, а кај овој основ не станува збор за работник вработен во РСМ, за кој се уплаќаат придонеси во РСМ, туку работник кој е вработен во странство, па оттука не може да стане збор за остварување на права по основ на платени придонеси во РСМ. Оттука, беспредметно е да се зборува за дискриминација по основ на постоење на договори за социјално осигурување со определени држави и поинаков третман на странци од држави со кои не се склучени вакви договори. Агенцијата во однос на договорите за социјално осигурување има надлежност во однос на остварувањата на права по основ на платен придонес за осигурување во случај на невработеност, меѓутоа тоа не значи и автоматско стекнување, односно остварување на правото по основ на осигурување во случај на невработеност. Имено, во голем дел од билатералните договори се уредува начинот на размена на податоци и потврда на периоди на осигурување во РСМ за потребите на остварување на права во државата на потекло на странецот. Во оваа смисла, а врз основа на билатерални договори за социјално осигурување, Агенцијата на барање на другата држава доставува податоци за период на осигурување во РСМ, а за потребите за остварување на правото на странецот во неговата држава.

Во однос на правата од осигурување во случај на невработеност, што спаѓа под надлежност на Агенцијата, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност ги дефинира критериумите и условите кои лицето треба да ги исполни за да може да го оствари правото на паричен надоместок, како право од осигурување во случај на невработеност. Овие критериуми се универзални и важат за сите лица, па доколку не бидат исполнети и граѓаните на РСМ нема да може да го остварат ова право. Односно, самото плаќање на придонеси за време на работењето на лицето, не значи автоматски остварување на правото на паричен надоместок во случај на

невработеност. Еден од основните услови за остварување на ова право е добивање статус на невработено лице. Невработено лице може да биде и странец, кој поседува лична работна дозвола за странец до периодот на истекот на важноста на истата и странец кој врз основа на склучен меѓународен договор или според принципот на реципроцитет ги исполнува условите за добивање паричен надоместок во случај на невработеност, се додека е корисник на тој надоместок. Ова упатува на тоа дека странецот може да биде корисник на паричен надоместок во случај на невработеност, се додека го има статусот на невработено лице – странец. Агенцијата наведува дека ваквите правила и механизми не се воспоставени и не функционираат само во РСМ, туку и во други држави, со оглед на тоа дека станува збор за регулирање на пристапот до пазар на труд за странци и тоа не значи дискриминација врз основа на државјанство на странци, туку третман на странци по основ работа во РСМ.

Следствено на наведеното, Агенцијата за вработување цени дека во никој случај и по ниту еден основ не дискриминира, а особено не ги дискриминира странските работници од Непал и Бангладеш.

Министерството за социјална политика, демографија и млади во поднесокот за произнесување упатува на чл. 7, ст. 3, точка 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, во кој се пропишани мерките и дејствата што не претставуваат дискриминација, односно дека нема да се смета за дискриминација различниот третман на лицата кои не се државјани на Република Северна Македонија во врска со правата и слободите утврдени во Уставот на Република Северна Македонија, во законите и во меѓународните договори ратификувани согласно Уставот, а кои непосредно произлегуваат од државјанството на Република Северна Македонија.

Дополнително, Министерството вели дека правата по основ на невработеност не се дел од системот на пензиско и инвалидско осигурување, дека тоа се права од социјално осигурување кои се уредени со други закони од областа на работните односи и се остваруваат во Агенцијата за вработување. Согласно одредбите од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, лице кое не може да оствари право на паричен надоместок е невработено лице на кое работниот однос му престанал поради:

- Давање изјава за престанок на работниот однос, освен ако таквата изјава е дадена поради промена на местото на живеење на брачниот другар или склучување брак
- Спогодбен престанок на работниот однос
- Остварува права од работен однос спротивно на закон
- Престанок на работен однос по сила на закон, освен во случај на престанок на правното лице заради стечај
- Отказ од страна на работодавачот заради кршење на работниот ред и дисциплина
- Одбивање да работи на работи на кои е распореден согласно закон
- Одбивање обука, преквалификација или доквалификација

- Губење на работната способност, согласно прописите за пензиското и инвалидското осигурување
- Исполнување услови за остварување право на пензија.

Имајќи предвид дека странските работници спаѓаат во категориите од наведениот член од причини што нивниот работен однос е на определено време, Министерството наведува дека тие не се во можност да го остваруваат овој паричен надоместок.

Воедно, Министерството укажува дека за остварување на ова право лицата мора да имаат регулиран престој како би можеле да остваруваат право согласно чл. 53 од Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, каде се дефинира дека невработеното лице е и странец кој поседува лична работна дозвола за странец до периодот на истекот на важноста на истата
и странец кој врз основа на склучен меѓународен договор или според принципот на реципроцитет ги исполнува условите за добивање паричен надоместок во случај на невработеност, се додека е корисник на тој надоместок. Согласно чл. 59 од истиот закон невработеното лице е должно да се јавува во Агенцијата секои 30 дена и да докаже дека активно барало работа во последниот месец.

Имајќи го ова предвид, доколку лицата ги исполнуваат критериумите од чл. 53 и 59, не постојат законски пречки за остварување на правото на паричен надоместок по основ на невработеност, без разлика на нивното државјанство. Но, правото на регулирање на престој на странец во земјата се уредува согласно Законот за странци, кој е во надлежност на МВР.

Земајќи ги предвид наводите од претставката и наводите од поднесоците за произнесување, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација одлучи дека Министерството за социјална политика, демографија и млади, Агенција за вработување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување не вршат дискриминација врз основа на државјанство на странските работници во областа на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита, како и во областа на работата и работните односи.

Придонесите од социјално осигурување се уредени со повеќе посебни закони, како Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, Законот за здравствено осигурување, Законот за пензиско и инвалидско осигурување, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност. Во однос на основот за плаќањето на придонеси од задолжително социјално осигурување по основ вработување/работен однос, е уредено пред се со Законот за работни односи и Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, а овој основ ги опфаќа сите работници, односно придонеси се плаќаат и за домашните и за странските работници. Плаќањето на овие придонеси само по себе не значи гаранција за остварување на правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од осигурување во случај на невработеност, бидејќи за тоа е потребно кумулативно исполнување на повеќе услови

од посебните закони со кои се уредуваат овие права. Доколку не се исполнети овие услови, лицата не може да ги остварат правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од осигурување во случај на невработеност, без разлика на нивното државјанство. Специфично за странците е тоа што еден од основните услови за остварување на овие права е регулираниот престој на странците во Република Северна Македонија по завршувањето на нивната работа и редовно пријавување во Агенцијата за вработување. Странците кои ќе имаат регулиран престој по завршување на нивната работа, можат непречено да ги остваруваат овие права, што јасно говори дека државјанството не е основа за дискриминација при остварување на правата. Регулирањето на престојот на странците во земјата, од друга страна, како основен услов за остварување на цитираните права е пропишано во Законот за странци и е во надлежност на Министерството за внатрешни работи, а не во надлежност на институциите кои подносителот во претставката ги наведува како потенцијални дискриминатори. Дополнително, недобивањето на дозвола за престој после завршувањето на работниот однос на странците, кои имале регулиран престој по основ на работа, не може да се третира како дискриминација туку како примена на законски одредби кои се однесуваат специфично на странци. Полесниот пристап на домашните државјани до правата од пензиско и инвалидско осигурување и правата од осигурување во случај на невработеност во однос на странците, во смисла дека домашните државјани не треба да регулираат престој во Република Северна Македонија, Комисијата го третира како исклучок од дискриминација, односно пропишана мерка и дејство од чл. 7, ст. 2, точка 1 од Законот за спречување и заштита од дискриминација, кој пропишува дека нема да се смета за дискриминација различниот третман на лицата кои не се државјани на Република Северна Македонија во врска со правата и слободите утврдени во Уставот на Република Северна Македонија, во законите и во меѓународните договори ратификувани согласно Уставот, а кои непосредно произлегуваат од државјанството на Република Северна Македонија.

Имајќи го предвид наведеното, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, согласно своите надлежности, одлучи како во диспозитивот на мислењето дека во конкретниот случај Министерството за социјална политика, демографија и млади, Агенција за вработување и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување не вршат дискриминација врз основа на државјанство на странските работници во областа на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита, како и во областа на работата и работните односи.

Комисија за спречување и заштита од
дискриминација
Претседател на Комисијата
Лимко Бејзароски

Доставено до:

- Здружение Дијалог – Центар за делиберативна демократија Прилеп, ул. Пере Тошев бр. 19/3, 7500 Прилеп
- Министерство за социјална политика, демографија и млади, ул. Даме Груев бр. 14, 1000 Скопје
- Агенција за вработување, ул. Васил Ѓоргов бр. 43, 1000 Скопје
- Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, ул. 23 Октомври бр. 11, 1000 Скопје