

У.Број: 261/2008-0-0

Дата на Донесување: 09/16/2009

Вовед

Уставниот суд на Република Македонија, врз основа на член 110 од Уставот на Република Македонија и член 71 од Деловникот на Уставниот суд на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија" бр.70/1992) на седницата одржана на 16 септември 2009 година, донесе

## РЕШЕНИЕ

Текст

1. НЕ СЕ ПОВЕДУВА постапка за оценување на уставноста на член 2 алинеите 4, 6 и 7-а и член 3 став 2 и на целината на Законот за заштита од пушењето („Службен весник на Република Македонија“ бр.36/1995, 70/2003, 29/2004, 37/2005, 103/2008 и 140/2008).

2. Мирослав Грчев и Стамен Филипов од Скопје на Уставниот суд на Република Македонија му поднесоа иницијативи за поведување на постапка за оценување на уставноста на член 2 алинеите 4, 6 и 7-а и член 3 став 2 и целината на Законот означен во точката 1 од ова решение.

Според наводите на подносителот на иницијативата Мирослав Грчев, оспорените членови 2 алинеите 4, 6 и 7-а и член 3 став 2 не биле во согласност со член 9, член 16, член 25 и член 55 од Уставот на Република Македонија. Имено оспорениот закон со својот наслов и дефиниција на целта на предметот на уредувањето имплицирал дека со него се уредуваат мерки за заштита од пушењето кои се однесуваат на сите граѓани подеднакво, односно дека прохибиторните мерки се однесуваат на тутунот, пушењето и штетните дејствија од пушењето, меѓутоа со него не само што не се забранувало пушењето на тутун, туку ни производството, преработката, трговијата и посредувањето на тутун и производи од тутун како што вообичаено се правело со штетни, отровни, опивни и опасни по здравјето материи и производи. Поради тоа можело да се заклучи дека овој закон пушењето го третира како легална и легитимна активност која што граѓаните ја практикувале со полна свест и одговорност како плод на лично уверување и одлука.

Иако во членот 1 од Законот се декларирало дека со законот се уредува заштитата од штетните дејствија на пушењето врз граѓаните, зачувувањето на здравјето, животната средина, забрана на пушење во одредени јавни простории и забрана за рекламирање на цигари, во Законот немало ниту една мерка за заштитата од штетните последици од пушењето или за зачувувањето на животната средина, туку се уредувала само забраната за пушење во јавни простории (член 2 и 3 од Законот); забраната за рекламирање на цигарите, како и забраната за продажба на лица помлади од 16 години. Поради тоа со Законот практично не се остварувале легитимните цели - заштита на здравјето и заштита на животната средина.

Законот за заштита од пушењето не ја уредувал заштитата на здравјето на сите граѓани подеднакво, туку селективно само на група граѓани непушачи и тоа делумно, само од штетното влијание на активноста на група граѓани пушачи во простории кои се таксативно наведени во членот 2.

Со оспорените членови 2 и 3 од Законот, на граѓаните пушачи им се ограничувало правото на слободно движење, собирање, социјализација и релаксација не само во јавните установи од образованието, културата, здравството, државната управа и спортот, туку и во угостителството кое не било јавна дејност по својата природа.

Единствена цел која во Законот за заштита од пушењето делумно е постигната била заштита на граѓаните непушачи од дејството на чадот од цигарите кои ги испуштале граѓаните пушачи во нивно присуство. Но, оваа цел законодавецот можел и морал да ја постигне на начин кој ќе им даде еднакви права и слободи на сите граѓани, што значи законот морал да обезбеди можност секаде каде што тоа просторно и архитектонски е можно, за обезбедување на одделни простории за користење на наменските објекти од страна на граѓаните пушачи и непушачи. Исто така, Законот морал да ја уреди можноста за постоење на наменски простории, а особено вон јавниот сектор кои ќе можат да ги користат граѓаните пушачи затоа што тоа бил единствениот начин да се постигне истата цел, а тоа е заштита на здравјето на непушачите без да се нарушат со Уставот гарантираните слободи и права на граѓаните пушачи и без овие да бидат изложени на понижување и јавна дискриминација.

Во членот 2 алинеите 6 и 7-а од Законот, како јавни простории во кои со закон се забранува пушењето, се наведувале сите видови на комерцијални угостителски објекти кои правно и фактички не му припаѓаат на јавниот сектор за кој е утврден јавен интерес. Со тоа на овие економски субјекти им била одземена со Устав гарантираната еднаква правна положба, како и слободата на пазарот, со што им била загрозувана сопственоста, вложените средства и опстанокот на пазарот.

Овие нарушувања на уставните права на економските субјекти биле непотребни и непринципиелни, зашто единствена легитимна цел била заштита на непушачите што можело да се постигне со потполно просторно одвојување на пушачите од непушачите, што е архитектонски било можно. Без дискриминација на ниту една група на граѓани истата цел се постигнувала и со можноста за слободно изјаснување на економските субјекти и специјализација на нивните објекти и тоа на објекти наменети само за пушачи и на објекти наменети за непушачи, со што би било обезбедено и уставното право на слободно пазарно одлучување.

Во членот 3 став 2 од Законот, за разлика од другите оспорени одредби, законодавецот ја видел неопходноста од постоење на соби за пушачи во комерцијалните објекти за сместување на гости, но сосема арбитрерно го ограничил бројот на овие соби на најмногу 30% од вкупниот капацитет на објекти. Со ова паушално и произволно ограничување сосема непотребно се нарушувала слободата на пазарното одлучување во одредени ситуации и слободата на движење без да се постигне никаква легитимна цел во заштитата на граѓаните, зашто бројот на соби за пушачи воопшто не влијаел на бројот на заштитени граѓани непушачи.

Според наводите на подносителот на иницијативата Стамен Филипов, со оспорениот закон се повредувале член 8 став 1 алинеите 1, 3 и 7, член 9, член 11 став 1, член 12 став 1, член 51, член 54 ставовите 1 и 3 и член 55 од Уставот на Република Македонија. Ова затоа што по неговото донесување во 1995 година, тој бил менуван и дополнуван дури пет пати, што зборувало дека не

бил прецизен и постојан и не бил во согласност со Уставот, затоа што немало уставен основ за неговото донесување, бил дискриминаторски во однос на луѓето кои пушат цигари и грубо го повредувал нивниот личен избор и тие биле присилени со казнени одредби да ги почитуваат неговите одредби.

Ограничувањето и казнените одредби наведени во оспорениот закон не можеле да го положат тестот на пропорционалност со легитимната цел, при што не бил постигнат фер баланс помеѓу индивидуалниот и јавниот интерес.

Правото на слобода значело и право на човекот на слободно движење, слободно дејствување и слободно однесување што не бил случај со оспорениот закон. Ова право претставувало едно од основните права бидејќи се јавувало како услов за севкупната активност на човекот и претпоставка за остварување на неговите други слободи и права. Ова право имало иста вредност како и правото на живот и правото на неприкосновеност на личноста.

3. Судот на седницата утврди дека со Законот за заштита од пушењето се уредува заштитата од штетните дејствија на пушењето на тутун и други производи од тутун врз граѓаните, зачувувањето на здрава животна средина, забрана на пушењето во јавни простории и забрана за рекламирање на цигарите (член 1).

Според член 2 од наведениот закон, како јавни простории во смисла на овој закон се подразбираат:

1. објекти во кои се врши воспитно-образовна дејност и објекти за престојување и сместување на деца, ученици и студенти.
2. објекти на здравствените и социјалните установи,
3. затворени и отворени простории во кои се одржуваат спортски натпревари, културни и забавни манифестации, собири и други јавни приредби.
4. средства за јавен превоз на патници ,
5. жичари и ски-лифтови,
6. објекти во кои се произведува, подготвува, служи, продава или конзумира храна и интернет кафиња ,
7. простории во државните органи, установи и институции и во органите на локалната самоуправа во кои се одржуваат состаноци и средби,
- 7-а. кафеани, кафетерии, ноќни барови, кафе барови, кабареа, диско клубови и пивници,
8. заеднички простори во станбена зграда и заеднички делови на станбена зграда (светларници, лифтови, заеднички котларници и слично) утврдени со закон и
9. други јавни простории (сали, канцеларии, работни простории, чекални, ходници и слично).

Според член 3 став 1 од Законот, се забранува пушењето во јавните простори од член 2 на овој закон. Според став 2 на овој член, во објекти во кои се сместуваат гости, може да се определат соби за сместување за пушачи на најмногу до 30% од вкупниот капацитет на објекти. Согласно став 3 на истиот член, во јавните простории од член 2 на овој закон и во собите за сместување на непушачи во објекти од став 2 на овој член одговорното лице на правното лице ќе истакне знак за забрана на пушење и ќе обезбеди контрола на забраната на пушењето.

Во членот 4 од Законот се уредува прашањето на забрана за рекламирање на тутунските производи и на тутунската индустрија во било која форма, директно или индиректно, надворешно или внатрешно и тоа: на јавни места и во јавни простории, во печатот, на радио и телевизија, по пат на филмски дијапозитиви и филмови, на паноа, табли, налепници, тенди, на чадори за сонце и дожд, на рекламни материјали, промотивни активности, спонзорирање и донации на спортски, културни, музички... и други приредби и манифестации.

Тутунските производи можат да бидат изложени на продажните места (киоск, продавница, ресторан и друго) само во оригинални пакувања заедно со стандардната информација за цената.

Понатаму, во Законот е уредено прашањето за индиректно рекламирање на тутун и тутунски производи, што носат име на тутунски производ, а не се тутунски производ, при што како индиректно рекламирање се смета употребата на лого, буква, знаци, симболи, слогани, места на производство на производот кои биле користени во врска со тутунски производи во минатото или во сегашноста.

Во член 4 став 4 од оспорениот закон е утврдено дека покрај јавните простории од членот 2 на овој закон, како јавни места на кои е забрането рекламирање на тутунски производи се смета било кое место достапно за секого со или без влезници, како што се: улици, плоштади, пристаништа, плажи, паркови, административно деловно станбени згради, објекти за спорт, рекреација, култура и забава, хотели, ресторани и други угостителски објекти, трговски центри, продавници, киосци и сл.

Со членот 5 од Законот е уредено прашањето за забрана на продажба на цигари и тутун на лица помлади од 18 години во промет на мало.

Според член 5-а став 1 од Законот, се забранува продажба на цигари во и вон објекти кои се сместени во спортско-рекреативните површини, а според став 2 на овој член се забранува продажба на тутунски производи на парче (по цигара), продажба преку автомати, места за самопослужување, како и продажба по нарачка.

Според членот 6 од Законот, производителот на цигарите е должен на опаковката да отпечати порака на предупредување дека пушењето е штетно по здравјето.

Пораките за предупредување од став 1 на овој член ги определува министерот за здравство во рок од 60 дена од влегување во сила на овој закон.

Со членот 7 од Законот се уредува прашањето за инспекцискиот надзор за спроведувањето на законот, кој надзор го вршат Државниот пазарен инспекторат, Државниот санитарен и здравствен инспекторат, Државниот просветен инспекторат и Државниот инспекторат за труд.

Во членовите 9, 10, 10-а до 10-д е уредено прашањето на висината на глобата за прекршување на одредбите од Законот, овластувањето на лицата одговорни за спроведување на инспекцискиот надзор да поднесат барање за спроведување на прекршочна постапка пред надлежен суд, можноста за одредени прекршоци на сторителот на прекршоците овластеното лице да предложи постапка за порамнување пред поднесување на барање за прекршочна постапка, а со цел да се надминат последиците од прекршокот преку вршење на општокорисна работа или доделување на средства за вршење на општокорисна работа.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита од пушењето („Службен весник на Република Македонија“ бр.103/2008) кој влегол во сила на

27 август 2008 година, е предвидено дека член 2 алинејата 7-а од Законот ќе се применува од 1 јануари 2010 година.

4. Според член 8 од Уставот на Република Македонија, покрај другите темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија, е утврдено и уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштита и унапредување на животната средина и природата. Оваа темелна вредност нормативно е изразена во повеќе членови од Уставот. Така според член 43 од Уставот, секој човек има право на здрава животна средина.

Секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата.

Републиката обезбедува услови за остварување на правата на граѓаните на здрава животна средина.

Според членот 39, пак, од Уставот на секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита, граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите.

Имајќи ги предвид проблемите предизвикани со неконтролираниот технолошки и економски развој во земјата и воопшто во светот што доведува до загрозување на животната средина односно нарушување на рамнотежата на човекот и природата, уставотворецот заштитата и унапредувањето на животната средина и на природата ги подигнал на ниво на темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија.

Понатаму, уставотворецот во делот на остварувањето на одредени граѓански и политички слободи и права утврдени во Уставот (правото на неповредливост на домот, правото на слободно движење и избор на живеалиште (членовите 26 и 27 од Уставот) и слободата на пазарот и претприемништвото (член 55 од Уставот) допушта ограничување на овие слободи и права, ако тоа ограничување е во интерес на заштита на животната средина или здравјето на луѓето, животната средина и природата.

Со цел да се заштити животната средина и здравјето на луѓето, а повикувајќи се на член 12 од Меѓународната повелба за економските, социјалните и културните права усвоена од Генералното Собрание на Обединетите нации на 16 декември 1966 година, во кој се утврдува правото на секој на задоволување на највисокиот можен стандард на физичко и ментално здравје, како и на преамбулата на Уставот на Светската здравствена организација дека уживањето на највисок можен стандард на здравје е едно од основните права на секој човек без разлика на раса, религија, пол, убедување, економска и социјална состојба, Светската здравствена организација во мај 2003 година усвоила Рамковна конвенција за контрола на тутунот.

Во членот 8 „Заштита од изложеност на чад од тутун“ од наведената конвенција е предвидено дека страните прифаќаат дека научната евиденција недвосмислено покажала дека изложеноста на чад од тутун предизвикува смрт, болест и инвалидност.

Секоја страна ќе усвои и примени мерки во постоечките области на националното законодавство, на начин на кој тоа е утврдено со тоа законодавство и активно ќе промовира на други законодавни нивоа усвојување и примена на ефективни, законодавни, извршни, законодавни и/или други мерки за обезбедување на заштита од изложеност на чад од тутун во работни простории, јавен транспорт, јавни простории и соодветно на други јавни места.

Рамковната конвенција станала дел од внатрешниот правен поредок на Република Македонија со нејзина ратификација од страна на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр.68/2006).

Од анализата на целината на Законот за заштита од пушењето, како и од оспорените одредби кои се предвидени во Законот по ратификација на наведената Рамковна конвенција и кои по својата суштина значат имплементирање на членот 8, произлегува дека законодавецот се определил за строг концепт на забрана, односно ограничување на пушењето во јавни простории без исклучоци кои децидно ги утврдил.

Меѓутоа, имајќи предвид што строгиот концепт на забрана за пушење во објектите од членот 7-а од Законот (угостителски објекти) ќе предизвика негативни економски ефекти врз субјектите на пазарот кои вршат таква дејност, а кои при определбата да ја вршат таа дејност не биле во можност да знаат дека во нивните објекти нема да биде дозволено пушење, законодавецот допуштил рок на прилагодување на овие субјекти до 31 декември 2009 година, а со цел тие економски ефекти постепено да се елиминираат.

Тргувајќи од наведеното, а имајќи ги предвид и наводите од иницијативите дека со Законот во целина и со оспорените одредби се повредувале членовите 9, 16, 25 и 55 од Уставот, Судот оцени дека истите се неосновани. Ова затоа што однесувањето на поединецот да пуши како субјективна определба не може да биде доведено во корелација со начелото на еднаквост, слободата на уверувањето како и почитување и заштита на приватноста на личниот и семејниот живот, на достоинството и угледот.

Законодавецот со ниту една одредба од Законот не забранува поединецот да пуши или не, односно не навлегува во неговата лична определба дали да пуши или не, туку определува поединецот пушач да се воздржува од пушење во средини, места и објекти кога доаѓа во контакт со лица непушачи на кој начин се овозможува не само заштита на неговото здравје, туку и заштита на здравјето на другите граѓани што е уставна обврска.

На поединецот-пушач му се достапни сите места кои законодавецот ги определил како јавни простории каде е забрането пушењето, меѓутоа тој треба да го прилагоди своето однесување кон однесувањето на другите граѓани непушачи на начин и под услови кои се законски детерминирани и кои се однесуваат на сите граѓани во исти услови.

Според мислењето на Судот оспорените одредби и законот во целина ниту имаат за цел, ниту претставуваат ограничување на определбата на поединецот да пуши, туку се насочени кон заштита на животот и здравјето на другите лица како поголеми вредности кои можат да бидат загрозени со неодговорното однесување од страна на пушачите, поради што не може да стане збор дека со нив се врши дискриминација на пушачите во однос на непушачите,

Судот, исто така, оцени дека наводите од иницијативите дека со оспорените одредби се ограничувала слободата на пазарот и претприемништвото утврдена во член 55 од Уставот, се неосновани. Ова затоа што, според Судот, легитимно право е на законодавецот да ги уреди односите во одделни области на општественото живеење, па во таа смисла да го уреди и прашањето на забрана за пушење во угостителските објекти без исклучоци, а во насока на заштита на здравјето на луѓето.

Воедно, Судот оцени дека не е основан ниту наводот во иницијативата дека законодавецот паушално и арбитрерно го определил бројот, односно процентот на соби за пушење во комерцијалните објекти за сместување на гости на кој начин сосема непотребно се нарушувала слободата на пазарното одлучување и слободата на движење без да се постигне легитимна цел - заштита на граѓаните. Ова затоа што, како што веќе е наведено, право е на законодавецот

да проценува и да го утврди максимумот од можноста во комерцијалните објекти за сместување на гости да има посебни соби за пушачите кои се изолирани и во кои пушачите не го загрозуваат и не го доведуваат во прашање здравјето на непушачите.

Наводот во иницијативата дека оспорениот закон не бил во согласност со Уставот затоа што тој повеќе пати бил менуван и дополнуван, е неоснован. Ова од причина што, според Судот, право е на законодавецот да проценува и одлучува за потребата од донесување, изменување и дополнување на законите, а Уставниот суд ја цени само нивната согласност со Уставот, а не и целисходноста на потребата за донесување односно менување на законите, што значи дека наводите од иницијативата излегуваат надвор од доменот на надлежноста на Уставниот суд утврдена во Уставот на Република Македонија.

5. Врз основа на изнесеното, Судот одлучи како во точката 1 од ова решение.

6. Ова решение Судот го донесе во состав од претседателот на Судот, д-р Трендафил Ивановски и судиите д-р Наташа Габер-Дамјановска, Исмаил Дарлишта, Лилјана Ингилизова-Ристова, Вера Маркова, Бранко Наумоски, Игор Спиоровски, д-р Гзиме Старова и д-р Зоран Сулејманов, а во однос на член 2 алинеја 7-а, Решението е донесено со мнозинство гласови.

У.бр.261/2008

У.бр.70/2009

16 септември 2009 година

С к о п ј е

лк

ПРЕТСЕДАТЕЛ

на Уставниот суд на Република Македонија

д-р Трендафил Ивановски