



КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ
И ЗАШТИТА ОД
ДИСКРИМИНАЦИЈА

VIOLET

Превенција и заштита од сексуално вознемирување на работа во Северна Македонија

Национален извештај за
правната рамка и судската
практика 2026



Co-funded by
the European Union

Co-funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.

Наслов: Превенција и заштита од сексуално вознемирување на работа во Северна Македонија - Национален извештај за правната рамка и судската практика 2026

Издавач: Комисија за спречување и заштита од дискриминација

Автор: д-р Александар Ристовски

Уредник: Горан Нешевски

Графички дизајн: Јакуб Ковач од Словачкиот национален центар за човекови права – логото и визуелниот идентитет на проектот VIOLET

Ова издание е создадено во рамки на проектот VIOLET - Towards work places without sexual harassment and violence No. 101195098 CERV 2024-DAPHNE. Авторот е дел од истражувачки тим на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, која спроведува активности за анализа на правната рамка и судската практика на национално ниво, во рамки на проектот VIOLET во кој е партнер спроведувач заедно со партнери од уште 5 држави.

Содржина

Вовед	3
I. Правна рамка за заштита од сексуално вознемирување.....	6
1. Преглед на применливата правна рамка за регулирање на сексуалното вознемирување на работа (развој, постоечка состојба и тенденции)	6
2. Дефинирање на поимот сексуално вознемирување на работа	8
3. Опсег на заштита од сексуално вознемирување на работа	12
3.1. Персонален опсег (кој е заштитен од сексуално вознемирување на работа)	12
3.2. Просторно-временски опсег (каде и кога се протега заштитата од сексуално вознемирување на работа).....	13
4. Обврски и права во однос на превенцијата, спречувањето и заштитата од сексуалното вознемирување на работа	14
5. Спроведување, правни лекови и санкции во заштитата од сексуално вознемирување на работа.....	15
5.1. Правни механизми и постапки за пријавување и решавање на споровите за заштита од сексуално вознемирување	15
5.2. Мерки, правни лекови и санкции за сексуално вознемирување на работа	22
II. Судска и институционална практика за заштита	25
III. Заклучоци и препораки.....	28
1. Заклучоци и препораки во делот на дефиниции за сексуалното вознемирување на работа	28
2. Заклучоци и препораки во делот на персоналниот и просторно-временскиот опсег на заштита од сексуално вознемирување на работа	30
3. Заклучоци и препораки во делот на обврските и правата во однос на превенцијата, спречувањето и заштитата од сексуалното вознемирување на работа	32
4. Заклучоци и препораки во делот на спроведувањето, правните лекови и санкциите во заштитата од сексуално вознемирување на работа.....	36
4.1. Поведување и тек на постапката за пријавување и решавање на спорови за заштита од сексуално вознемирување на работа (кај работодавач, надвор од работното место и пред надлежен суд).....	36
4.2. Мерки, правни лекови и санкции за сексуално вознемирување на работа	39
Библиографија.....	45

Превенција и заштита од сексуално вознемирување на работа во Северна Македонија

Национален извештај за правната рамка и судската практика 2026

Вовед

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД) е независен и самостоен државен орган со законски широк опсег на надлежности во насока на функции за превенција и спречување на дискриминација (проактивна улога) и во насока на заштита од дискриминација (реактивна улога). Имајќи ги во предвид Париските принципи кои се однесуваат на статусот на националните институции за промоција и заштита на човековите права и слободи (ОН Генерално собрание, 1993), и потоа внесени како стандарди во двете Директиви на ЕУ¹, Комисијата има статус на национална институција за човекови права, поточно во областа на промоција на еднаквоста и недискриминацијата како тело за еднаквост.

Како тело за еднаквост во насока на остварување на своите надлежности од областа на превенцијата, Комисијата се јавува како партнер-спроведувач во транснационалниот Проект VIOLET – Towards workplaces without sexual harassment and violence, заедно со партнери од други 5 држави, како тела за еднаквост, невладини организации и универзитети. Проектот VIOLET, е ко-финансиран од Европската Унија и се однесува на борба против сексуалното вознемирување и насилство на работното место, која вклучува стратегија на повеќе нивоа. Проектните активности се фокусираат на градење научни сознанија во врска со распространетоста на сексуалното вознемирување преку спроведување на истражувања, правни анализи на правните рамки и судските практики за идентификување на празнините во постојната заштита на жртвите, развивање и спроведување програми за превенција засновани на докази на ниво на работодавач, зајакнување на структурната заштита на жртвите преку следење на практиките на надлежните тела и спроведување на две големи целни комуникациски кампањи насочени кон пошироката јавност. Како дел од проектните активности е и спроведувањето на оваа правна анализа, која во фокусот ја има македонската правно-институционална рамка за превенција и заштита од сексуално вознемирување на работното место.

¹ Директива (ЕУ) 2024/1500 на Европскиот парламент и на Советот од 14 мај 2024 година за стандардите за телата за еднаквост во областа на еднаков третман и еднакви можности меѓу жени и мажи во однос на вработувањето и професијата и Директива на Советот (ЕУ) 2024/1499 за стандарди за тела за еднаквост во областа на еднаков третман меѓу лицата без разлика на нивното расно или етничко потекло, еднаков третман во однос на вработувањето и професијата меѓу лицата без разлика на нивната религија или убедување, попреченост, возраст или сексуална ориентација, еднаков третман меѓу жените и мажите во однос на социјалната сигурност и во пристапот и снабдувањето со стоки и услуги.

Сексуалното вознемирување на работа претставува универзална закана по еднаквоста и достоинството на луѓето во светот на работата, а посебно врз диспропорционално засегнатите категории работници, какви што се жените и нивните еднакви можности на пазарот на труд, вклучувајќи ги пристапот, опстојувањето и напредувањето во вработувањето. Во таа смисла, меѓународните инструменти за човекови права и меѓународните стандарди на трудот, започнуваат да го адресираат сексуалното вознемирување во контекст на работата, уште од осумдесетите години на минатиот век². Паралелно, се одвива и процесот на регулирање на вознемирувањето и сексуалното вознемирување рамки на законодавството на ЕУ. Правниот јаз кој што го остава Директивата на Советот 76/207/ЕЕС за еднаков третман на мажите и жените од 1976 година³, која експлицитно, не ги препознава вознемирувањето поврзано со полот и сексуалното вознемирување како форми на дискриминација базирана на пол, го пополнуваат повеќе прописи кои се усвојуваат кон крајот на осумдесетите и во деведесетите години од минатиот век⁴. Голем дел од содржините на прописите и документите со кои се адресираа вознемирувањето поврзано со полот и сексуалното вознемирување, беа базирани врз наодите и предлозите на т.н. Извештај на Рубенштајн од 1988 година⁵, кои вклучуваа и усвојување на посебна Директива за превенција на сексуално вознемирување⁶. Сепак, наместо преку посебна и

² Хронолошки, најзначајните активности на меѓународно ниво во однос на заштитата од родово-базирано насилство и вознемирување, а во тој контекст и на сексуалното вознемирување во работата и вработувањето, се плод на работата на Меѓународната Организација на Трудот и Комитетот на ООН за елиминација на дискриминацијата против жените (CEDAW) кој што го мониторира спроведувањето на Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените на ООН од 1979 година. И покрај тоа што *Конвенцијата на МОТ за дискриминација (во вработувањето и занимањето) бр.111*, од 1958 година, изречно не го споменува сексуалното вознемирување, Комитетот на Експерти за примена на Конвенциите и Препораките на МОТ, во *Генералниот Извештај од 1988* го категоризира сексуалното вознемирување како форма на дискриминација во работата и вработувањето по основ на пол, која понатаму може да се поткатегоризира во варијантата „услуга за услуга“ и „непријателска работна средина“. Во 1989 година, МОТ на *Средбата на Експерти за посебните мерки за заштита на жените и еднаквоста на можностите и третманот*, го определува прашањето за сексуалното вознемирување и како *прашање од областа на здравјето и безбедноста при работа*. Од поголемо значење во адресирањето на сексуалното вознемирување во вработувањето и работата како форма на родово-базирано насилство и вознемирување е и *Препораката бр. 19 за насилство врз жената*, усвоена од страна на CEDAW во 1992 година, која за прв пат дава јасна дефиниција на поимот сексуално вознемирување и наведува дејствија кои треба да бидат преземени за соочување со оваа појава.

³ Official Journal L 039 , 14/02/1976 P. 0040 - 0042

⁴ Во овој временски период, вознемирувањето поврзано со полот и сексуалното вознемирување, се предмет на регулирање на „мекото право“ на ЕЗ, преку повеќе прописи и документи, какви што се: Резолуцијата за насилство против жените на Европскиот Парламент од 1986 година, Резолуцијата на Европскиот Совет за труд и социјални прашања за заштита на дигнитетот на жените и мажите на работа од 1990 година, Препораката на Европската Комисија за заштита на дигнитетот на жените и мажите на работа кон која е вклучен и Кодексот на Практики на мерки за борба против сексуалното вознемирување од 1991 година и Декларацијата за имплементирање на Препораката на Комисијата и Кодексот на Практики од 1991 година, Резолуцијата на Европскиот Парламент за воспоставување на ново работно место „советник од доверба“ на работното место од 1995 година, како и други документи.

⁵ Rubenstein (1988).

⁶ See Michael Rubenstein. 1988, Chapter 5 - The need for a Directive on sexual harassment.

наменска Директива, Европската унија, го уреди прашањето за вознемирувањето, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување, со посредство на неколку Директиви во областа на еднаквите можности и недискриминацијата, и тоа: Директивата 2000/43/ЕС за расна еднаквост од 2000 година (која го дефинира вознемирувањето поврзано со расно или етничко потекло⁷), Рамковната Директива за Еднаквост 2000/78/ЕС од 2000 година (која го дефинира вознемирувањето поврзано со религија или верување, попреченост, возраст или сексуална ориентација во вработувањето и занимањето⁸) и Директивата 2002/73/ЕС од 2002 година за изменување на Директивата на Советот 76/207/ЕЕС за еднакви можности помеѓу жените и мажите од 1986 година (која ги дефинира како „вознемирувањето поврзано со полот“, така и „сексуалното вознемирување“) и која во 2006 година се амалгамира во Директивата за родова еднаквост во областа на вработувањето и занимањето (преиначена) 2006/54/ЕС од 2006 година⁹. Во 2010 година, Европскиот Парламент и Советот ја усвоија и the Gender Equality (Self-Employment) Directive 2010/41/EU, која исто така ги дефинира погоренаведените поими. Различните извори на меѓународното, супранационалното и националното право кои, *inter alia*, го тангираат и прашањето за сексуалното вознемирување на работното место, добиваат своја унификација дури со усвојувањето на Конвенцијата за елиминирање на насилството и вознемирувањето во светот на работата на МОТ, бр.190 во 2019 година. Оваа конвенција е првиот глобален, меѓународен инструмент кој се однесува на насилството и вознемирувањето во светот на работата и со кој се воспоставуваат минималните начела и стандарди за превенција и спречување на насилството и вознемирувањето во светот на работата, вклучувајќи го и родово-базираното насилство и вознемирување. Конвенцијата е придружена од истоимената Препорака на МОТ, бр.206.

Прашањето за препознавањето, превенцијата и заштитата од сексуално вознемирување во работата, станува се поактуелно и позначајно прашање и во рамки на македонското општество и правен систем. Во С.Македонија, сè уште постојат општествени околности и фактори (како на пример: традиционално следење на стереотипните родови улоги и норми според кои жената треба да биде подредена на сопругот, партнерот, таткото, братот и сите останати машки членови на фамилијата; да го врши најголемиот дел од неплатената семејна работа; да се грижи за децата и другите членови на семејството и домаќинството и сл¹⁰) кои ја забавуваат системската борба против родово-базираното насилство и вознемирување на работното место, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување. Правната рамка за адресирање на сексуалното вознемирување на работа во С.Македонија, е предмет на бавно, но постепено градење во период од две децении, најпрво во рамки на општите прописи за работните односи и еднаквоста и недискриминацијата, а потоа и со посебниот пропис за заштита од вознемирување на работното место, како и со кривично-правната заштита. Во меѓувреме започнуваат да се прават и истражувања за препознавање на сексуалното насилство и вознемирување, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на

⁷ Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026, Art.2.3.

⁸ Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022, Art. 2.3.

⁹ Official Journal L 204, 26.7.2006, p. 23–36.

¹⁰ Елена Димушевска и Љупка Трајановска (2017).

работното место.¹¹ Сепак, и покрај бавниот но постепен развој на регулирањето на родово-базираното, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа и подигнувањето на свеста за овие појави, впечатокот е дека ниту правната рамка е доволно соодветна, сеопфатна и јасна, ниту пак самите негативни појави се доволно препознаени од страна на граѓаните во земјата.

I. Правна рамка за заштита од сексуално вознемирување

1. Преглед на применливата правна рамка за регулирање на сексуалното вознемирување на работа (развој, постоечка состојба и тенденции)

Прашањето за заштитата од сексуално вознемирување на работа во С.Македонија, непосредно или посредно, е опфатено со мноштво на прописи, фрагментирани во различни регулативни области: од областа на трудовото право (вклучувајќи ги и прописите за безбедност и здравје при работа), преку еднаквоста и недискриминацијата, до отштетното и кривичното право. Хиерархиски највисок пропис кој претставува основ за регулирање на вознемирувањето, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа во С.Македонија е Уставот на Република Македонија од 1991 година¹². Во таа насока, посебно значајни се уставно

¹¹ Во истражувањето спроведено во рамките на Студијата за опсегот на различните форми на сексуално насилство во Р.Македонија на Националната мрежа против насилство врз жените и семејното насилство од 2017 година, се наведува дека испитаниците ги препознале следните форми на сексуално вознемирување на работното место: злоупотреба на положба (демонстрирање на моќ); сексуално уценување (губење на работно место); коментари и шеги со сексуална конотација; непосакувани допири; прашања за интимен живот; сексуално конотирани предлози; изложување на порнографски материјал; вработување поради физички изглед; споредба на физички изглед помеѓу колеги со детален опис; двосмислени коментари; непотребно потенцирање двосмислености со сексуална конотација. Студијата Родово-базирана дискриминација и работнички права во Северна Македонија (Реактор, Истражување во акција, 2022), документира дека дискриминација врз основа на пол на работа е пријавена од 37% од жените и во 2018 и во 2021 година, во споредба со 24% од мажите во 2018 година и 23% во 2021 година. Во однос на однесувањето пријавување, меѓу жените кои доживеале сексуално вознемирување на работа, 43% во 2018 година и 35% во 2021 година ниту го откриле ниту го пријавиле инцидентот. Употребата на формални механизми за пријавување на работното место останала маргинална - 4% во 2018 година и 6% во 2021 година - додека пријегнувањето кон полицијата практично отсутувало, со 1% во обете години. Јазовите во пријавувањето биле уште поизразени кај машките жртви: 57% од мажите не откриле ниту пријавиле во 2018 година, во споредба со 43% од жените и 58% во 2021 година во споредба со 35% од жените. Истражувањето, исто така, фрла светлина врз причините што лежат во основата на неоткривањето кај жените. Во 2018 година, една од четири жени (26%) кои не го пријавиле своето искуство го навеле срамот како главна причина, а една од пет (22%) го навеле стравот од губење на работата. До 2021 година, овие пропорции делумно се промениле - 22% навеле срам и 26% навеле страв од губење на работата - што укажува дека несигурноста при вработувањето станала сè позначајна пречка за пријавување.

¹² Службен весник на РМ, бр. 52/1991.

загарантираните начела на: *еднаквост во слободите и правата независно од полот*¹³; *неприкосновеност на физичкиот и моралниот интегритет на човекот и забраната на секој облик на мачење, нечовечко или понижувачко однесување и казнување*¹⁴ и *почитување и заштита на приватноста на личниот и семеен живот, достоинство и углед*¹⁵.

Законското уредување на вознемирувањето во С.Македонија (како најширок концепт во генеричка смисла) кој го вклучува и сексуалното вознемирување на работа, е процес кој се одвива во период подолг од 20 години. Може да се прикаже преку три развојни фази и тоа: прва фаза (од 2005 до 2009 година), втора фаза (од 2009 до 2013 година) и трета фаза (од 2013 година до денес). **Првата фаза** (2005 – 2009) започнува со првиот обид за поконкретно препознавање и регулирање на вознемирувањето и сексуалното вознемирување во С.Македонија во рамки на Законот за работните односи од 2005 година¹⁶ (во понатамошниот текст: ЗРО). Во оваа фаза, *вознемирувањето и половото* (односно сексуалното) *вознемирување* се определени исклучиво како форми на дискриминација, т.е. дискриминациско вознемирување. **Втората фаза** (2009 – 2013) го опфаќа периодот на проширување на значењето и контекстот на вознемирувањето и резултира со дополнувања на ЗРО од 2009 година¹⁷, со кои се воведува поимот *психичко вознемирување – мобинг*, повторно определен како форма на дискриминација. **Третата фаза** (од 2013 година па натаму) го означува почетокот на мултидисциплинарниот нормативен пристап кон вознемирувањето, според кој, психичкото вознемирување на работното место од една страна започнува да се регулира независно од постоењето на било каков забранет дискриминациски основ (првенствено преку усвојувањето на Законот за заштита од вознемирување на работното место од 2013 година¹⁸ – во понатамошниот текст: ЗЗВРМ), но од друга страна, мобингот продолжува да опстојува како форма на дискриминација во рамки на ЗРО. Истовремено, вознемирувањето и половото (односно сексуалното) вознемирување на работа, покрај со ЗРО, се уредени и со прописите за еднаков третман и недискриминација какви што се Законот за еднакви можности на жените и мажите од 2012 година¹⁹ - во понатамошниот текст: ЗЕМЖМ и Законот за спречување и заштита од дискриминација од 2020²⁰ година – во понатамошниот текст: ЗСЗД). Во дополнување на граѓанско-правната рамка со која се уредува вознемирувањето во генеричка смисла (ЗРО, ЗЗВРМ, ЗЕМЖМ и ЗСЗД), измените и дополнувањата на Кривичниот Законик од 2023 го воведуваат половото вознемирување и како посебно кривично дело во групата на кривични дела против половата слобода и половиот морал²¹. Конечно, сексуалното вознемирување е уредено и со Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство од 2021 година²² (пропис

¹³ За ова види: Устав на РСМ, чл.9.

¹⁴ За ова види: Устав на РСМ, чл.11.

¹⁵ За ова види: Устав на РСМ, чл.25.

¹⁶ Службен весник на Република Македонија, бр.62/05.

¹⁷ Службен весник на Република Македонија бр. 114/2009.

¹⁸ Службен весник на Република Македонија, бр. 79/2013

¹⁹ Службен весник на Република Македонија, бр.6/2012.

²⁰ Службен весник на Република Северна Македонија, бр.258/2020.

²¹ За ова види: Сл.весник на РСМ, бр.36/23, чл.190-а.

²² За ова види: Службен весник на Република Северна Македонија, бр.24/2021, чл.3, став 1, точка 19.

со кој се имплементира Истамбулската Конвенција за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство на Советот на Европа, која С.Македонија ја ратификуваше во 2018 година).

Правната рамка за регулирање на вознемирувањето, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа се развива под влијание на соодветните директиви на ЕУ, а посебно на: Директивата 2000/43/ЕС за расна еднаквост од 2000 година, Рамковната Директива за Еднаквост 2000/78/ЕС од 2000 година и Директивата за родова еднаквост во областа на вработувањето и занимањето (преиначана) 2006/54/ЕС од 2006 година. Во јуни 2023 година, Собранието на Северна Македонија ја ратификуваше и Конвенцијата за елиминирање на насилството и вознемирувањето во светот на работата, бр.190 на Меѓународната организација на трудот (МОТ)²³. Сепак, и покрај формалната обврзаност со Конвенцијата како клучен правен документ врз кој се очекува да се гради националното законодавство во областа на превенцијата, спречувањето и заштитата од насилството и вознемирувањето на работа, тоа сепак не е усогласено или несоодветно е усогласено со повеќе поединечни аспекти од Конвенцијата.

2. Дефинирање на поимот сексуално вознемирување на работа

Вознемирувањето на работното место (како генерички поим), начелно може да опфати три поединечни концепти, и тоа: **дискриминациско вознемирување, сексуално вознемирување и вознемирување кое е независно од постоењето или непостоењето на својство, уверување или статус што претставува основ или мотив за дискриминација**.²⁴ Дискриминациското вознемирување е мотивирано од постоењето на одреден дискриминациски основ (пол/род, раса и сл) и е наменето да штети само одредени категории лица (на пример, жени, припадници на малцински групи и сл)²⁵. Сексуалното вознемирување чиј објект на заштита е сексуалното достоинство на жртвата, слично, се определува како дискриминација по основ на пол. Вознемирувањето на работното место што е независно од постоењето или непостоењето на дискриминациски основ во различни правни системи и земји е познато под различни називи (*булинг на работното место, морално вознемирување, психолошко вознемирување, мобинг или виктимизација*), но и покрај разликите во именувањето на поимот, неговото сфаќање и карактеристики се суштински исти и означуваат злоупотреба на работното место.²⁶ Во рамките на ваквата трихотомна поделба на вознемирувањето ги бараме и одговорите за класифицирањето и дефинирањето на сексуалното вознемирување на работа во македонски правен контекст.

²³ Указ за прогласување на Законот за ратификација на Конвенцијата за елиминирање на насилството и вознемирувањето на полето на трудот, 2019 (С 190), Сл.весник на РСМ бр.129 од 21 јуни, 2023 година.

²⁴ Види: Kovačević (2016)

²⁵ Види: Kalamatiev, Ristovski (2023)

²⁶ Lippelt (2010)

Определувањето на поимот сексуално вознемирување на работа во македонското законодавство, претставува сериозен правен предизвик. Сметаме дека главни причини за тоа се постоењето мноштво прописи со кои паралелно се уредува истиот правен феномен како и дилемите во однос на прашањето дали сексуалното вознемирување треба да биде уредено само со прописите кои вознемирувањето го третираат како форма на дискриминација (на пример: ЗРО и ЗСЗД), или и со прописите кои воспоставуваат поширока рамка за вознемирување кое е независно од постоењето или непостоењето на дискриминациска основа (на пример, ЗЗВРМ). Згора на тоа, предизвици постојат и во обидите за разграничување на потесниот поим „сексуално вознемирување“ од поширокиот поим „вознемирување поврзано со/по основ на пол, односно род“ – две различни форми на дискриминациско вознемирување кои можат да се подведат под заедничкиот наслов „родово-базирано вознемирување на работа“. Конечно, важни да се разберат се и разликите помеѓу сексуалното и психичкото вознемирување на работното место.

Дискриминациското вознемирување на работа, кое го вклучува и **вознемирувањето поврзано со полот, односно родот** е регулирано со Законот за работните односи и други анти-дискриминациски прописи кои се применуваат и врз областа на работата односно работните односи (Законот за еднакви можности на жените и мажите и Законот за спречување и заштита од дискриминација), но не и со Законот за заштита од вознемирување на работното место. Дефиницијата за оваа форма на дискриминација во ЗРО може да се изведе индиректно, преку општата дефиниција на поимот „вознемирување“ која опфаќа широк круг дискриминациски основи. Така, според ЗРО, под општата дефиниција за „вознемирување“ (која во себе го содржи и дискриминацискиот основ – пол) се подразбира *соее несакано однесување предизвикано од некој од случаите од членот 6²⁷ на овој закон кое има за цел или претставува повреда на достоинството на кандидатот за вработување или на работникот, а кое предизвикува страв или создава непријателско, понижувачко или навредливо однесување*. Овој вид вознемирување првенствено е мотивирано од „полот, односно родот“ на жртвата (на пример, неосновано критикување, грубост, исмевање, навреди и епитети адресирани против работничката поради тоа што е жена), за сметка на „сексуалните желби“ на сторителот.²⁸ Вообичаено постои на работи, односно работни места во кои доминираат работници-мажи (полиција, пожарна и сл.).²⁹ Слични дефиниции постојат и во Законот за спречување и заштита од дискриминација и Законот за еднакви можности на жените и мажите. Разлики можат да се воочат во однос на потенцијалните жртви од ваков вид вознемирување (на пример, ЗСЗД изречно предвидува дека вознемирувањето може да биде насочено не само кон поединец, туку и кон група лица). Важно е да се напомене и

²⁷ Станува збор за случаите кои се третираат како дискриминациски основи и такви се: расно или етничко потекло, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидност, религиозното, политичко или друго убедување, членување во синдикатите, националното или социјалното потекло, статус на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични околности.

²⁸ Thorpe (1990).

²⁹ Schiek, Waddington and Bell (2007).

тоа дека Законот за работните односи во споредба со другите прописи не го предвидува и уредува „родот“, како посебен дискриминациски основ, различен од полот.³⁰

Сексуалното вознемирување, пак, вообичаено се појавува во два облика: **непријателска работна средина** (hostile work environment) и **„услуга за услуга“** (quid pro quo). Во Директивата 2006/54/ЕС за родова еднаквост (преиначена), на пример, првиот облик на сексуално вознемирување се дефинира како *„секаква форма на несакаано вербално, невербално или физичко однесување од сексуална природа, кое има за цел или резултира со повреда на достоинството на лицето, а посебно со создавање на заплашувачка, непријателска, понижувачка или навредлива работна средина“*³¹. Директивата, имплицитно ја адресира и втората форма на „quid pro quo“ вознемирување, определувајќи ја како посебна форма на *понеповолен третман заснован врз одбивањето или подведувањето на лицето кон однесување определено како вознемирување или сексуално вознемирување*.³² Во македонското законодавство, поимот сексуално вознемирување е уреден половично и нецелосно: постоечките прописи го предвидуваат и определуваат само во формата „непријателска работна средина“, но не и во исто толку значајната форма „услуга за услуга“³³. Овој наод се однесува како на ЗРО и на антидискриминациските прописи, така и на ЗЗВРМ. Под **„полово вознемирување“**, ЗРО го подразбира *секое вербално, невербално или физичко однесување од полов карактер кое има за цел или претставува повреда на достоинството на кандидатот за вработување или на работникот, а кое предизвикува страв или создава непријателско, понижувачко или навредливо однесување*³⁴. Анализирајќи ја ваквата дефиниција во споредба со дефиницијата од чл.2.1 (d) од Директивата за родова еднаквост (преиначена), веднаш можат да се воочат два недостатоци. Прво, во дефиницијата во ЗРО е изоставена квалификацијата на сексуалното вознемирување како **„несакаано/неприфатливо вербално, невербално или физичко однесување од полов карактер“**. Со ваквиот пропуст се ризикува прекумерно и

³⁰ Schiek, Waddington and Bell (2007).

³¹ Art. 2.1. (d)

³² Art 2.2. (a)

³³ За потребата од регулирањето на сексуалното вознемирување во формата „услуга за услуга“ континуирано укажуваат и надзорните тела на МОТ. Така, Во последните десет години, Комитетот на Експерти за примена на Конвенциите и Препораките на МОТ (CEACR), упатил повеќе Опсервации и Директни Барања до Владата на С.Македонија за имплементација на националните прописи со меѓународните стандарди за еднаквост и недискриминација. Во последната Опсервација од 2019 година во контекст на имплементацијата на Конвенцијата за дискриминација (вработување и занимање) бр.111, Комитетот на Експерти, го повторува своето барање упатено до Владата на С.Македонија за одговор на дилемата дали Законот за еднакви можности на жените и мажите ги покрива двете форми на сексуално вознемирување на работа, т.е. „услуга за услуга“ и „непријателска работна средина“. Дополнително, Комитетот на Експерти, во Директното Барање од 2020 година, повторно бара од Владата на С.Македонија, да достави информации во врска со: (i) мерките кои ги преземал државниот инспекторат на труд за превенирање и адресирање на сексуалното вознемирување; (ii) бројот на барања за заштита од сексуално вознемирување и бројот на случаи на сексуално вознемирување; и (iii) предвидените правни лекови и изречените санкции.

За

ова

види:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4018454

³⁴ ЗРО, чл.9, став 4.

несоодветно симнување на забранетиот стандард на однесување, со што, постои опасност да и најмала навреда со сексуална конотација која не мора нужно да биде упатена кон одреден поединец или група, да може да се смета за сексуално вознемирување на работа. Второ, во самата дефиниција, ЗРО, наместо соодветниот поим „сексуално“ вознемирување (во смисла на природата на вознемирувањето), го употребува недоволно соодветниот поим „полово“ вознемирување, кој, како што видовме, првенствено се става во контекст на пошироката форма на вознемирување поврзано со полот, односно родот. Истите критики во дефинирањето на сексуалното вознемирување можат да му се припишат и на Законот за заштита од вознемирување на работното место. За среќа, соодветни дефиниции за сексуално вознемирување, правилно усогласени со Европските Директиви можат да се пронајдат во Законот за спречување и заштита од дискриминација³⁵ и Законот за еднакви можности помеѓу жените и мажите³⁶. Важна да се потцрта е и разликата помеѓу сексуалното вознемирување и **психичкото вознемирување на работното место**. За разлика од сексуалното вознемирување кое по дефиниција претставува форма на дискриминација, без оглед на тоа што според одредени карактеристики (на пример, фактот што не бара постоење на вистински или хипотетички компаратор, а со тоа и каузалност помеѓу несаканото однесување од сексуална природа и полот на жртвата) не соодветствува во целост со традиционалниот концепт за дискриминација, психичкото вознемирување на работното место е поширок поим кој не се определува како дискриминација. Кај овој вид вознемирување не е пресудно дали постои дискриминирачки мотив или само арбитрерна лична нетрпеливост и недопаѓање на вршителот кон жртвата независно од нејзините својства или карактеристики. Згора на тоа, сексуалното вознемирување може да настане и со еднократно дејствие или практика. Спротивно, неопходен услов за утврдување на одредено негативно однесување како психичко вознемирување, односно мобинг согласно ЗРО е *„честото повторување на однесувањето, во период од шест месеца“*, или повторувањето да биде *„континуирано и систематско“* согласно ЗЗВРМ. Разлики постојат и во однос на можните последици на сексуалното вознемирување наспроти мобингот, односно психичкото вознемирување на работното место. Во таа насока, сексуалното вознемирување на работа *за цел или резултат/ефект* ја има *повредата на достоинството на жртвата*. Од друга страна, во определувањето на причински-последователната врска помеѓу негативното однесување и неговите последици (какви што се: повредата на физичкото и менталното здравје, компромитирањето на професионалната иднина на вработениот, престанокот на работниот однос или напуштањето на работното место), постоечките дефиниции за мобинг и психичкото вознемирување на работното место го предвидуваат поимот *„чија крајна цел може да биде“*. Таквата формулација воспоставува повисок степен на вина кој бара постоење „намера“ кај сторителот на вознемирување, со што се зголемува и стандардот за утврдување постоење на вознемирување.

Во македонското законодавство, постои и кривично-правна заштита од **полово вознемирување**. Во Кривичниот Законик, половото вознемирување е дефинирано како: *вербално, невербално или физичко дејствие, како и користење*

³⁵ ЗСЗД, чл.10, став 2.

³⁶ ЗЕМЖМ, чл.4, став 1, 7.

електронски средства за комуникација, кое има директно или индиректно, реално или симболично значење на наведување, непристојна понуда, наамување, изразување сексуална страст или друго дејство кое јасно потсетува на сексуален однос или други со него изедначени сексуални дејствија, со што се повредува достоинството, предизвикувајќи чувство на непријатност, навреденост, понижување или страв.³⁷ Заштитата од вака дефинираното кривично дело се применува и во областа на работата, доколку делото е сторено спрема подредено лице или лице што се наоѓа во однос на зависност или друго лице на работа. Предвидената казна затвор изнесува од шест месеци до три години.³⁸ Во делот посветен на кривичните дела против половата слобода и морал, КЗ предвидува и друго кривично дело „**обљуба со злоупотреба на положбата**“. Ова дело е определено како „постоење злоупотреба на положбата со наведување на обљуба или друго полово дејство спрема лице кое се наоѓа во однос на подреденост или зависност, или малтретирање, застрашување или понижување на човековото достоинство или личност“. При тоа, дејствијата треба да бидат извршени со намера и за истите е предвидена казна затвор од најмалку пет години³⁹. Во областа на работата, ова дело првенствено може да се однесува на секој однос помеѓу работодавач или лице овластено од работодавачот (надреден) и работник (подреден), но не го исклучува и односот помеѓу колеги доколку ги исполнува елементите од кривичното дело. Покрај претходниот, општ случај, обљубата со злоупотреба на положбата, може да опфати и посебен случај во областа на работата. Во таа смисла, КЗ, посебно ја инкриминира и обљубата со злоупотреба на положбата извршена од страна на наставник, воспитувач и лекар⁴⁰. За ова дело Законот предвидува казна затвор од најмалку 10 години⁴¹ и забрана за вршење професија, дејност или должност⁴².

3. Опсег на заштита од сексуално вознемирување на работа

3.1. Персонален опсег (кој е заштитен од сексуално вознемирување на работа)

Персоналниот опсег на заштитата од сексуално вознемирување на работа во македонскиот правен систем, најпрво зависи од прописот со кој е определен овој поими. Доколку сексуалното вознемирување се анализира од аспект на прописите во областа на работните односи, може да се забележи дека опсегот е тесен и рестриктивен. Во таа смисла, субјекти на заштита од „вознемирување“ (вклучувајќи го и половото вознемирување) согласно ЗРО, се „кандидатот за вработување“ и „работникот“. Поимот „работник“, ЗРО го дефинира како *секое физичко лице кое е*

³⁷ За ова види: КЗ, чл.190-а, став 1.

³⁸ За ова види: КЗ, чл.190-а, став 2.

³⁹ За ова види: КЗ, чл.189, став 1.

⁴⁰ За ова види: КЗ, чл.189, став 2.

⁴¹ Ibidem.

⁴² За ова види: КЗ, чл.189, став 3.

во работен однос врз основа на склучен договор за вработување.⁴³ Оваа категорија е доволно широка да ги опфати работниците кои склучиле договори за вработување, вклучувајќи ги и нестандартните договори за вработување кои ги препознава македонското работно законодавство (на пример договорите за вработување на: *определено време, за вршење сезонска работа, со неполно работно време, за привремено агенциско вработување, со вршење на работа дома и за куќни помошници*), но е претесна да ги опфати непријавените, односно неформалните работници (кои работат без формален договор за вработување и/или пријава за задолжително социјално осигурување) и работниците во прикриен работен однос (кои работат врз основа на „прикриен“ договор од граѓанското право). Одредено проширување на персоналниот опсег на заштита на жртвите вознемирување на работното место, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување, може да се пронајде во ЗЗВРМ. Во споредба со ЗРО, ЗЗВРМ во опсегот на лица кои се штитат од вознемирување на работното место ги подведува и лицата ангажирани со договори кои учествуваат во работата кај работодавачот. Под оваа категорија ЗЗВРМ подразбира лица кои се ангажирани со *договор за волонтирање, договор на дело, авторски договор и други видови договори*.⁴⁴ Сепак, ЗРО и ЗЗВРМ не се доволно инклузивни да предвидат заштита од вознемирување за следните категории лица: одредени категории лица на обука (на пример, практикантите или лицата со склучени договори за волонтерски стаж), лица што вршат овластувања, должности или одговорности на работодавач (на пример, работодавач-физичко лице, директор или член на орган на управување,) или самовработени лица. Ограничувањата во прописите во областа на работните односи, ги надоместува Законот за спречување и заштита од дискриминација, кој предвидува најширок опсег на заштита од дискриминација (вклучувајќи го и сексуалното вознемирување). Во таа смисла, ЗСЗД се применува врз сите физички и правни лица, вклучувајќи ја и областа на работата и работните односи.⁴⁵

3.2. Просторно-временски опсег (каде и кога се протега заштитата од сексуално вознемирување на работа)

Просторно-временскиот опсег на заштитата од сексуално вознемирување на работа го определуваме преку Законот за заштита од вознемирување на работното место, кој содржи одредби за „местото“ и „времето“ на вршење на вознемирувањето на работното место. Под „место“ на вршење на вознемирувањето, ЗЗВРМ ги определува: *работното место на кое вработениот вообичаено работи, местото на кое е упатен да работи и местото/местата низ кои вработениот минува при неговото вообичаено доаѓање и заминување од работното место*.⁴⁶ Под „време“ пак, на вршење на вознемирувањето се смета: *работното време и времето на патување до и од работното место*.⁴⁷ Сепак, споредувајќи ги овие одредници со просторно-временскиот опсег на заштита од

⁴³ ЗРО, чл.5, став 1, точка 2.

⁴⁴ За ова види: ЗЗВРМ, чл. 3, став 3.

⁴⁵ За ова види: ЗСЗД, чл.3.

⁴⁶ За ова види: ЗЗВРМ, чл.7, став 1 и став 2.

⁴⁷ За ова види: ЗЗВРМ, чл.7, став 3.

насилство и вознемирување во светот на работата предвиден во Конвенцијата бр.190 (чл.3), може да се забележи дека опфатот на ЗЗВРМ може да биде недоволно инклузивен во опфаќањето на неколку одредници кои произлегуваат од К-190, а тоа се: *местата каде што работникот се плаќа, го користи периодот за одмор или оброк, или ги користи санитарните простории и просториите за миене и пресоблекување; настани или социјални активности и сместување што е обезбедено од работодавачот.* Кон ваквиот наод придонесува половичната дефиниција на поимот работно време (уредена во ЗРО) која не е целосно усогласена со Директивата за одредени аспекти од организација на работното време на ЕУ 2003/88/ЕЗ, бидејќи го исклучува елементот за „достапноста на работникот во однос на работодавачот”.⁴⁸ Изземањето на овој елемент од кумулативната дефиниција за работното време, не само што го проблематизира засметувањето на периодот на „дежурство” во работното време, туку потенцијално и периодите на патувања поврзани со работата, службени патувања и обуки. Тоа што останува целосно непокриено е и вознемирувањето овозможено од информациско-комуникациски технологии, како посебен начин на вршење на сексуално вознемирување на работа, во текот на работата или во врска со работата.

4. Обврски и права во однос на превенцијата, спречувањето и заштитата од сексуалното вознемирување на работа

Постоечката правна рамка за превенција од вознемирување (вклучувајќи го и сексуалното вознемирување) на работа во С.Македонија е уредена на површен начин. Првенствено произлегува од општите обврски кои ЗРО му ги припишува на работодавачот за обезбедување *услови за безбедност на животот и здравјето и штитење и почитување на личноста, достоинството и приватноста на работникот и ни еден работник да не биде жртва на вознемирување и полово вознемирување.*⁴⁹ Поконкретна операционализација на овие начела во контекст на спречувањето и заштитата од насилство и вознемирување во работата, не може да се пронајде ниту во Законот за безбедност и здравје при работа од 2007 година⁵⁰, кој во ниту една одредба, изречно не ги адресира опасностите и ризиците кои можат да доведат до насилство и вознемирување на работа. Во таа смисла, во управувањето со ситемот на безбедност и здравје при работа, посебно е забележително отсуството на обврската за идентификација на опасностите и проценката на ризиците определени во точката 8 од Препораката за насилство и вознемирување во светот на работата, бр.206 на МОТ, што ја придружува истоимената Конвенција бр.190 на МОТ. Законот за заштита од вознемирување на работното место, предвидува одредени општи правила за однесување на работодавачот и вработениот при работа, како и одредени општи обврски и одговорности на работодавачот и вработените, кои се од значење за превенција и заштита од вознемирување.⁵¹ Сепак, ЗЗВРМ, со ниту една одредба не ги задолжува

⁴⁸ Каламатиев, Ристовски (2018),

⁴⁹ ЗРО, чл.43.

⁵⁰ Службен весник на Република Македонија, бр. 92/2007.

⁵¹ ЗЗВРМ, чл.10 и чл.11.

работодавачите: да усвојуваат политики (внатрешни акти) за заштита од вознемирување на работното место; да ги информираат и консултираат претставниците на работниците при усвојувањето на таквите акти; да ги обучат работниците, лицата што вршат овластувања, должности или одговорности на работодавач вклучувајќи ги и работниците што вршат надзор на соодветно раководење со човечките ресурси и препознавање и разрешување на барањата на вработените за заштита од вознемирување, ниту пак да назначат лице (вработен) задолжен за сослушување, советување, помош и поддршка на лицето кое повело постапка или е жртва на родово-базирано насилство и вознемирување на работното место.

5. Спроведување, правни лекови и санкции во заштитата од сексуално вознемирување на работа

5.1. Правни механизми и постапки за пријавување и решавање на споровите за заштита од сексуално вознемирување

Во Северна Македонија не постои унифициран правен режим со кој се уредуваат правните механизми и постапките за пријавување и решавање на споровите за заштита од вознемирување, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа. Оттука, слично како и во однос на дефинирањето, забележително е и постоењето повеќе правни режими за пријавување и решавање на споровите за сексуално вознемирување на работа. Од една страна се наоѓа правниот режим на заштита воспоставен со ЗРО и супсидијарно со прописите за еднаков третман и недискриминација (првенствено со ЗСЗД), додека од друга страна се наоѓа правниот режим предвиден со ЗЗВРМ. Единствена позначајна одредба во ЗРО во врска со постапката за заштита од вознемирување, која го вклучува и сексуално вознемирување на работа постои во однос на правилата за пренесување на товарот на докажување, каде по изнесувањето на факти од страна на тужителот (кандидатот за вработување или работникот), товарот на докажување дека немало дискриминација се пренесува на работодавачот⁵². Во споредба со ЗРО, Законот за заштита од вознемирување на работното место воспоставува посеопфатен систем за пријавување и решавање на споровите за заштита од вознемирување на работното место. И покрај бројните слабости, правниот режим во ЗЗВРМ, првенствено се наметна како главен и најзначаен правен режим за регулирање на психичкото вознемирувањето на работното место. Сепак, незанемарлива е и неговата улога во регулирањето на половото, односно сексуалното вознемирување на работното место, бидејќи со исклучок на различните дефиниции, сите одредби што важат за психичкото важат и за половото (сексуалното) вознемирување. За сексуалното вознемирување на работа, од посебна важност е заштитата што се остварува пред Комисијата за спречување и

⁵² ЗРО, чл.11, став 1.

заштита од вознемирување како главно национално тело за еднаквост со законски надлежности во спречувањето и заштитата од дискриминација.

5.1.1. На ниво на работно место (кај работодавач)

5.1.1. Поведување и тек на постапката за пријавување и решавање на спорови за заштита од сексуално вознемирување на работното место

Постапката за заштита од сексуално вознемирување на работното место, согласно ЗЗВРМ опфаќа две инстанции: **постапка за заштита од вознемирување кај работодавачот** (т.е. постапка во интерна инстанца) и **постапка за заштита од вознемирување пред надлежен суд** (т.е. постапка во екстерна инстанца).

Постапката за заштита од вознемирување на работното место кај работодавачот се состои од две фази и тоа: фаза на „**претходна постапка**“ (т.е. писмено предупредување на лицето кое смета дека е изложено на вознемирување до вознемирувачот) и фаза на „**постапка по барање за заштита од вознемирување на работното место**“ (т.е. постапка за посредување)⁵³. Првата фаза, или т.н. претходна постапка претпоставува **писмено предупредување**, односно обраќање од страна на вознемируваното лице до вршителот на вознемирувањето, дека однесувањето на вршителот на вознемирувањето *пречи*⁵⁴, или е *несоодветно, неприфатливо и несакано*.⁵⁵ Доколку претходната постапка е неуспешна (вршителот на вознемирувањето не престанал со однесувањето по писменото предупредување), се смета дека вознемиреното лице може да ја отпочне втората фаза, или постапката по барање за заштита од вознемирување на работното место која во суштина е постапка за интерно посредување како механизам за мирно разрешување на спорот кај работодавачот (**постапка за посредување**). ЗЗВРМ потесно ги определува начинот⁵⁶, содржината⁵⁶ и рокот⁵⁷ за поднесувањето на барањето за заштита (посредување). Во постапката за посредување, кај работодавачот учествуваат посредници кои се избираат од редот на вработените кај работодавачот.⁵⁸ Постојат значајни разлики во поглед на определувањето на посредник, во зависност од тоа дали станува збор за работодавачи кои вработуваат над и под 50 вработени. Додека првите се должни да состават листа на посредници кои ќе посредуваат меѓу страните во случај на вознемирување на работното место⁵⁹, вторите немаат таква обврска, а наместо тоа, посредникот се определува спогодбено помеѓу вработениот кој е изложен на вознемирувањето, вршителот на вознемирувањето и вработениот кој ќе го определи работодавачот⁶⁰. Покрај одредбите за начинот на кој се определуваат посредниците, ЗЗВРМ содржи

⁵³ За ова види: ЗЗВРМ, чл.5, став 3.

⁵⁴ За ова види: ЗЗВРМ, чл.17.

⁵⁵ За ова види: ЗЗВРМ, чл.19.

⁵⁶ За ова види: ЗЗВРМ, чл.20.

⁵⁷ За ова види: ЗЗВРМ, чл.21.

⁵⁸ За ова види: ЗЗВРМ, чл.12, став 2.

⁵⁹ За ова види: ЗЗВРМ, чл.12, став 3.

⁶⁰ За ова види: ЗЗВРМ, чл.12, став 4.

одредби и за начинот на избирање на посредник⁶¹, спроведувањето⁶² и текот на постапката на посредување⁶³. **Постапката за посредување може да резултира со два исходи. Првиот**, страните да се спогодат за избор на посредник и **вториот**, страните да не се спогодат за избор на посредник кој ќе ја спроведе постапката за посредување. Доколку страните се спогодат за избор на посредник (прв исход), посредникот треба да ја заврши постапката во рок од 15 дена.⁶⁴ При тоа, постапката може да заврши со **успешно посредување** (доколку страните се спогодат за престанување на вознемирувањето, за препораки и начин на отстранување на можностите за понатамошно вознемирување) при што работодавачот е должен да постапи по препораките од спогодбата, и со **неуспешно посредување** (доколку страните не постигнат спогодба во врска со вознемирувањето и последиците од него). Доколку страните не се спогодат за избор на посредник (вториот исход), работодавачот, односно лицето овластено од него, е должно во рок од осум дена да му достави писмено известување на подносителот на барањето за заштита од вознемирување дека не е избран посредник,⁶⁵ по што, подносителот има право на судска заштита во рок од 15 дена.⁶⁶

ЗЗВРМ, содржи нејасни и контрадикторни одредби како во поглед на статусот и каузалноста помеѓу двете фази во интерната инстанца на заштита од вознемирување на работното место, така и во поглед на нивниот однос со заштитата во екстерната инстанца која се спроведува пред надлежниот суд⁶⁷. Од одредени одредби во Законот произлегува дека писменото предупредување, односно обраќање (претходната постапка) претставува иницијален акт во постапката за заштита од вознемирување и предуслов за остварување понатамошна заштита (во втората фаза од постапката во интерна инстанца – постапката за посредување, и понатаму, во постапката во екстерна инстанца – пред надлежниот суд).⁶⁸ Сосема спротивно, со друга одредба, ЗЗВРМ го анулира статусот на претходната постапка за заштита од вознемирување како предуслов за остварување понатамошна заштита, наведувајќи дека *претходната постапка не е задолжителна и не претставува основ за покренување на судска постапка за заштита од вознемирување*.⁶⁹ Недоволно јасен е и статусот на постапката по барање за заштита од вознемирување на работното место кај работодавачот (постапката за посредување) и нејзиниот сооднос со остварувањето на понатамошната заштита во постапката пред надлежниот суд. Во овој контекст, ЗЗВРМ имплицира дека постапката за посредување е предуслов за остварување судска заштита од вознемирување на работното место, само доколку како вршител на вознемирувањето се јави друг вработен кај работодавачот (т.е. во случај на хоризонтално сексуално вознемирување – помеѓу колеги), но не и доколку како вршител на вознемирувањето се јави **работоводен орган во правното лице или**

⁶¹ За ова види: ЗЗВРМ, чл.22.

⁶² За ова види: ЗЗВРМ, чл.23.

⁶³ За ова види: ЗЗВРМ, чл.24.

⁶⁴ За ова види: ЗЗВРМ, чл.24, став 5.

⁶⁵ ЗЗВРМ, чл.22, став 2.

⁶⁶ ЗЗВРМ, чл.22, став 3.

⁶⁷ За ова види: ЗЗВРМ, чл.5, став 3; член 17 и член 18, став 2 и чл.22, став 4.

⁶⁸ За ова види: ЗЗВРМ, чл.5, став 3; член 17 и член 18, став 2.

⁶⁹ За ова види: ЗЗВРМ, чл.22, став 4.

физичко лице како работодавач (т.е. во случај на вертикално сексуално вознемирување).⁷⁰ Конечно, неефективната и несоодветната заштита од сексуално вознемирување кај работодавачот постои и поради самиот начин на кој ЗЗВРМ ги регулира концептот и постапката за посредување. Ваквата состојба е последица на повеќе причини какви што се: отсуството на барања за гаранции за компетенциите, знаењата и вештините на посредниците; невоедначениот пристап за определување на посредниците кај работодавачи со различна големина придружен со отсуство на обврска за информирање и/или консултирање на претставник на работниците во нивното определување; непредвидувањето посебна обврска за обученост на посредниците за вршење на пропишаните надлежности предвидени со закон; нејасниот однос помеѓу постапката за посредување и постапката за утврдување на дисциплинска одговорност и изрекување дисциплински мерки на сторителот на вознемирувањето – дали станува збор за постапки кои се одвиваат паралелно, последователно (една по друга) или првата ја инкорпорира втората?

5.1.2. Надвор од работно место (пред тела за еднаквост со посебен осврт кон Комисијата за спречување и заштита од дискриминација)

Македонското законодавство овозможува остварување на заштита од дискриминација, односно дискриминациско вознемирување, вклучувајќи и сексуално вознемирување на работа и пред одредени органи и тела надвор од работното место. Таквата заштита може да се остварува пред: Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (КСЗД), Народниот правобранител и Правниот застапник за спроведување на постапки за утврдување нееднаков третман на жените и мажите.

Комисијата за спречување и заштита од дискриминација е независен и самостоен орган предвиден со Законот за спречување и заштита од дискриминација. Комисијата има широк круг на законски надлежности врз основа на кои го стекнува статусот на главно национално тело во борбата за спречување и заштита од сите облици и видови на дискриминација. Една од основните надлежности на Комисијата е да постапува по *претставки за дискриминација*. Претставка може да поднесе секое лице кое смета дека претрпело дискриминација без обврска за плаќање такса и друг надоместок. Во постапката по поднесената претставка, Комисијата дава мислење дали дошло до повреда на одредба од Законот за спречување и заштита од дискриминација и дава препорака за начинот на отстранување на повредата на правото. Постапката за спречување и заштита од дискриминација која се остварува пред Комисијата, начелно ги опфаќа следните дејства: *поднесување на претставката, постапување по поднесената претставка, утврдување на фактичката состојба и одлучување по поднесената претставка*. Лицата што сметаат дека биле дискриминирани можат да поднесат претставка до Комисијата лично или застапувани од друго лице, здружение, фондација или синдикат со претходно дадена согласност. Претставката може да се поднесе на повеќе начини: по пошта (со испраќање пополнет образец

⁷⁰ За ова види: ЗЗВРМ, чл.18, став 1.

за пријава на дискриминација на адреса на Комисијата); лично (усно на записник или со пополнување на образецот за пријава на дискриминација во просториите на Комисијата) и електронски (преку електронскиот сервис на веб-страницата на Комисијата или со испраќање е-пошта). Во прилог на претставката, покрај останатите елементи, лицето ги изнесува околностите и фактите врз кои се темели претставката и податоците за правните дејства што претходно ги вложил подносителот доколку ги има. Претставката може да се поднесе најдоцна во рок од шест месеци од дознавањето за актот на дискриминацијата или најдоцна една година од денот кога била сторена повредата. По исклучок Комисијата може да поведе постапка и по истекот на рокот доколку оцени дека се работи за случај што засега поголема група лица или кога последицата трае или засега јавен интерес. Комисијата ја доставува претставката до лицето против кого е поднесена во рок од пет дена од денот на приемот на претставката и тоа може да се изјасни за наводите во претставката во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием. Начелно, Комисијата носи два вида одлуки: правни мислења и заклучоци. Правните мислења се најважните одлуки што ги носи Комисијата. Тие се носат во рок од 60 дена од денот на поднесувањето на претставката и се доставуваат до доставувачот и до лицето против кого е поднесена претставката. Со правното мислење, Комисијата може да утврди или да не утврди постоење дискриминација. Доколку утврди постоење дискриминација, Комисијата препорачува и начин на отстранување на повредата на правото. Лицето на кое е упатена препораката е должно да постапи по препораката и да ја отстрани повредата во законскиот рок кој вообичаено изнесува 30 дена од денот на приемот на препораката, а по исклучок може да изнесува и повеќе, но не подоцна од 6 месеци. Доколку сторителот на дискриминацијата не постапи по препораката, Комисијата поднесува барање за покренување прекршочна постапка пред надлежниот суд за прекршоци.

Народниот правобранител е орган на Република Северна Македонија кој ги штити уставните и законските права на граѓаните и на сите други лица кога им се повредени со акти, дејства и пропуштања на дејства од органите на државната управа и од други органи и организации што имаат јавни овластувања и кој презема дејства и мерки за заштита на начелата на недискриминација и соодветна и правична застапеност на заедниците во органите на државната власт, органите на единиците на локалната самоуправа и јавните установи и служби. Повредите на уставните и законските права на граѓаните може да припаѓаат во разни области и да бидат извршени на различни начини и форми. Суштествен дел од областите во кои граѓаните може да бараат заштита на нивните права се и: работните односи и недискриминацијата и соодветната и правична застапеност. Во таа насока, Народниот правобранител може да дава правна заштита на наводните жртви на дискриминација, постапувајќи по индивидуалните претставки од овие групи на граѓани.

Правен застапник за спроведување на постапки за утврдување нееднаков третман на жените и мажите е вработен државен службеник во Министерството за социјална политика, демографија и млади, задолжен да води постапка за утврдување на нееднаков третман на жените и мажите. Неговите надлежности се пропишани во Законот за еднакви можности на жените и мажите.

Тој постапува по претставки поднесени од физички и правни лица, но може да поведе постапка и по своја иницијатива. По утврдувањето на фактичката состојба, правниот застапник може да изготви писмено мислење со препораки за надминување на состојбата поврзана со нееднаквиот третман на жените и мажите. И покрај тоа што ваквиот субјект на заштита формално сеуште постои, неговата улога и надлежности се речиси целосно преземени од страна на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација. Оттука и неговото фактичко значење во заштитата од нееднаков третман е занемарливо.

5.1.3. Пред надлежен инспектор од Државниот инспекторат за труд

Инспекциски надзор врз примената на прописите во областа на работните односи во најширока смисла (закони и други прописи во сферата на трудот, колективни договори, договори за вработување и други акти), врши државната управа надлежна за работите од областа на инспекцијата на трудот (т.е. државниот инспекторат за труд). Во контекст на заштитата од вознемирување на работното место, првенствено, релевантни се одредбите за инспекцискиот надзор предвидени во Законот за работните односи и Законот за заштита од вознемирување на работното место.

Начелно, инспекцискиот надзор кој се врши врз примената на одредбите од ЗРО (како *lex generalis*), може да опфати мерки кои по својата природа се од *превентивен* (на пример, *решенија со опомена* и со укажување за задолжително отстранување на утврдените недостатоци и неправилности, во случаите кога работодавачот сторил полесен прекршок определен со закон⁷¹), *корективен* (на пример, *решенија со кои му се наредува* на работодавачот да донесе или поништи акт и преземе други дејствија со кои ќе ги отстрани утврдените неправилности и недостатоци кои се изрекуваат по претходно изречена мерка – *опомена*⁷², или кои се изрекуваат директно, во случаите кога работодавачот сторил потешок прекршок согласно закон⁷³) или *репресивен карактер* (вообичаено изречена *прекршочна санкција – глоба* на која и претходи т.н. постапка за порамнување врз основа на која сторителот може да плати половина од предвидената глоба без против него да биде поведена прекршочна постапка). Доколку надлежниот инспектор изрече инспекциска мерка – наредба, таквата мерка има непосреден извршен ефект и жалбата вложена против решението со кое е изречена не го одлага нејзиното извршување.⁷⁴ И покрај сеопфатниот инспекциски надзор и изградениот систем на инспекциски мерки за различни прекршоци во областа на работните односи, ЗРО не нуди соодветен основ за ефективен инспекциски надзор и ефективни инспекциски мерки за заштита од вознемирување на работното место. За воља на вистината, ЗРО квалификува како потешки прекршоци одредени повреди од страна на работодавачот кои имаат импликации или се директно поврзани со

⁷¹ ЗРО, чл.258, став 1.

⁷² ЗРО, чл.258-а, став 1.

⁷³ ЗРО, чл.258-а, став 2.

⁷⁴ ЗРО, чл.258-а, став 5.

вознемирувањето на работното место (на пример, такви се случаите во кои работодавачот: *не обезбедил услови за безбедност и здравје на работниците; не го запознал работникот со мерките за БЗР и не го обучил за нивната примена и не ги штити и почитува личноста, достоинството и приватноста на работникот, вклучувајќи и да не обезбедил ниеден работник да не биде жртва на вознемирување и полово вознемирување*).⁷⁵ Сепак, во практиката, изрекувањето на соодветни инспекциски мерки по овие основи е тешко изводливо. Причина за тоа е фактот што прописите за безбедност и здравје при работа не ги адресираат експлицитно насилството и вознемирувањето на работното место, како и со оглед на тоа што самиот ЗРО не предвидува системска заштита од вознемирување на работното место (превенција, постапки за пријавување и решавање на спорови, правни лекови, санкции и сл.).

Од друга страна, Законот за заштита од вознемирување на работното место, воопшто не го уредува начинот на постапување на надлежниот инспектор во услови на констатиран прекршок. Оттука, во вакви случаи, трудовите инспектори постапуваат на начин на кој директно ги применуваат инспекциските мерки предвидени со Законот за инспекциски надзор⁷⁶ како генерален закон во сферата на инспекцискиот надзор. Во практиката, инспекцискиот надзор начелно е ограничен на изрекување инспекциски мерки (вообичаено наредби) со кои работодавачот се задолжува да ја запознае потенцијалната жртва од вознемирување со мерките и постапката за заштита од вознемирување на работното место (член 11 од ЗЗВРМ) или пак, да состави листа на посредници, односно да определи вработени кои можат да бидат избрани за посредници во постапката за помирување (член 12 од ЗЗВРМ).

5.1.4. Пред надлежен суд

Судската заштита од вознемирување (т.е. постапка во екстерна инстанца) се поведува со тужба до надлежниот суд, а поведениот спор има карактер на работен спор⁷⁷ и врз него се применуваат одредбите од Законот за парничната постапка (ЗПП)⁷⁸. Од одредбите на ЗПП произлегува дека заштитата од вознемирување на работното место која се остварува пред Врховниот Суд на РСМ по пат на вонреден правен лек (ревизија) е уредена на рестриктивен начин. Ова, оттаму што доколку работниот спор не се однесува на престанок на работен однос, или доколку вредноста на предметот на спорот не надминува 1.000.000,00 денари, ревизијата ќе биде отфрлена како недозволена⁷⁹.

⁷⁵ ЗРО, чл.264, став 1, алинеи 1-3.

⁷⁶ Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 102/2019.

⁷⁷ За ова види: ЗЗВРМ, чл. 31.

⁷⁸ Службен весник на РМ бр.79/05.

⁷⁹ На пример, Врховниот Суд ја отфрли Ревизијата изјавена против второстепената пресуда во предмет за дискриминација и психичко вознемирување на работното место чија вредност на спорот е означена на износ од 610.000,00 денари, (РевЗ.бр.105/2014).

Законот за заштита од вознемирување на работното место, не ги уредува **роковите** за поднесување тужба за заштита од вознемирување до надлежниот суд, на јасен и кохерентен начин. Единствен случај во кој Законот предвидува преклузивен рок од 15 дена за поднесување тужба и започнување судска постапка е случајот во кој засегнатите страни не можат да се спогодат за определување на посредник.⁸⁰ Ваквиот рок, во секој случај е премногу краток за да обезбеди соодветна и целисходна заштита на потенцијалната жртва. ЗЗВРМ, исто така, не ја разрешува ниту дилемата во однос на рокот за поднесување тужба во случај кога постапката за посредување е отпочната, но заврши неуспешно, т.е. без постигнување спогодба помеѓу страните. Во ваков случај, останува нејасно колку е долг и кога започнува да тече рокот за поднесување тужба за заштита од вознемирување на работното место до надлежниот суд.

Во постапката која се води пред надлежниот суд, товарот на докажување дека не е сторено вознемирување, е на страна на тужениот, ако тужителот во текот на постапката го сторил веројатно постоењето на вознемирувањето.⁸¹ Слична одредба за пренесување на товарот на докажување на тужениот под претпоставка дека тужителот изнел факти што го прават тврдењето за постоење дискриминација веројатно, е предвидена и во Законот за спречување и заштита од дискриминација⁸².

5.2. Мерки, правни лекови и санкции за сексуално вознемирување на работа

Правната рамка за регулирање на сексуалното вознемирување на работа, опфаќа различни мерки, правни лекови и санкции за заштита на жртвите. Тие се разликуваат во зависност од субјектот кој ги изрекува (на пример, работодавач или надлежен суд) или против кого се насочени.

Согласно со ЗЗВРМ, **работодавачот** може да изрече мерки за спречување на вознемирувањето на работното место до завршувањето на постапката за заштита од вознемирување на работното место, или т.н. привремени мерки за заштита. Такви се: привременото преместување во друга работна просторија или средина⁸³. Сепак, привремените мерки се или недоволно јасни (бидејќи Законот не дава јасни насоки, дали мерката за привремено преместување во друга работна просторија односно средина ќе се однесува на потенцијалната жртва или потенцијалниот вршител на вознемирувањето), или неоправдано ограничени (на пример, Законот, неоправдано ги ограничува, само на случаите, во кои вознемирувањето на работното место предизвикало нарушување на здравствената состојба на жртвата и за тоа е обезбедено мислење од страна на надлежна

⁸⁰ За ова види: ЗЗВРМ, чл.22, став 3.

⁸¹ За ова види: ЗЗВРМ, чл.33.

⁸² За ова види: ЗСЗД, чл.37.

⁸³ За ова види: ЗЗВРМ, чл.27

здравствена установа). Згора на тоа, ЗЗВРМ не го дефинира широкиот поим „работна средина“ ниту упатува кон друг закон во кој е предвидена дефиниција за поимот. Привремени мерки на заштита заради спречување на насилничко однесување или отстранување ненадоместлива штета какви што се *забраната за приближување до работното место на вработениот и забраната на телефонирање и комуницирање*, може да изрече и **надлежниот суд**⁸⁴. Слично како и во случајот кога ги изрекува работодавачот, ЗЗВРМ, не нуди јасна разрешница за кои лица се наменети привремените мерки за заштита во случајот кога нив ги изрекува надлежниот суд, ниту пак поблиску го објаснува поимот забрана за приближување до „работното место“ на вработениот.

ЗЗВРМ предвидува и **правни лекови** што може да се бараат во судска постапка за заштита од вознемирување на работното место по пат на тужба. Такви се: *утврдувањето дека е претрпено вознемирување на работното место; забраната за вршење на однесувања кои претставуваат вознемирување на работното место, односно забраната на повторување на вознемирување на работното место; преземањето на дејствија заради отстранување на последиците од вознемирувањето на работното место и надоместокот на материјална и нематеријална штета причинета со вознемирувањето на работното место*⁸⁵. Слична „затворена листа“ на барања кои можат да се истакнат во судска постапка е предвидена и во Законот за спречување и заштита од дискриминација, со таа разлика што ЗСЗД како правен лек го предвидува и *објавувањето во медиумите на диспозитивот на пресудата со која е утврдена дискриминација на трошок на тужениот*⁸⁶. Постоечките правни лекови се уредени на општ начин. Во отсуство на посепцифични, системски правни лекови за справување со проблемот на сексуалното вознемирување на работа од неговиот темел (посебно доколку вознемирувањето е честа и вообичаена појава кај работодавачот), дискутабилно е дали и во која мера тие ќе придонесат кон елиминирање на корените на таквиот проблем.

Еден од најзначајните правни лекови во судската заштита од вознемирување на работното место е надоместокот на материјалната и нематеријалната штета. При адресирањето на овој правен лек, но и на останатите правни лекови кои се остваруваат пред надлежниот суд, од клучно значење е да се утврди субјектот против кого ќе биде упатено тужбеното барање и кој ќе ја сноси **одговорноста за претрпеното вознемирување на работното место од страна на жртвата**. Во компаративното право за заштита од вознемирување на работното место, вообичаено, одговорноста за претрпеното вознемирување првенствено се бара од работодавачот, независно дали тој е фактички сторител на вознемирувањето (непосредна одговорност за штета) или, вознемирувањето го извршило друго лице (викарна одговорност за штета), без оглед дали станува збор за овластено лице кај работодавачот (менаџер, надзорен работник), вработен (колега) или трето лице кое не е вработено кај работодавачот (клиент, муштерија и сл). Во македонската правна рамка, прашањето за одговорноста на субјектите за надомест на штета во случаите

⁸⁴ За ова види: ЗЗВРМ, чл.34.

⁸⁵ За ова види: ЗЗВРМ, чл.32

⁸⁶ За ова види: ЗСЗД, чл.34.

на вознемирување на работа, односно работното место е регулирана на ограничен и рестриктивен начин. Законот за заштита од вознемирување на работното место во целост го иззема работодавачот од сносење викарна одговорност за штета предизвикана од вознемирување која е сторена врз вработен од страна на одговорно лице, друг вработен или лице кое не е вработено кај работодавачот. Согласно ЗЗВРМ, за штетата која како последица од вознемирување на работното место е предизвикана на вработен кај работодавачот од страна на *одговорно лице кај работодавачот-правно лице, работодавач-физичко лице, вработен или група вработени или трето лице со кое вработениот или работодавачот доаѓа во контакт при извршувањето на работите на работното место*, одговара секое од овие лица поединечно.⁸⁷

Правната рамка за спречување и заштита од вознемирување на работното место, го регулира и прашањето за **мерките за дисциплинска одговорност** на вршителот на вознемирувањето. Сепак, начинот на кој Законот за заштита од вознемирување на работното место ја уредува дисциплинската одговорност на сторителот на вознемирувањето предизвикува повеќе дилеми. Прво, тој упатува кон општите закони со кои се уредува дисциплинската одговорност на работниците, а првенствено (но не исклучиво) кон ЗРО, кој сам по себе, ниту ја регулира дисциплинската постапка, ниту ги определува дисциплинските мерки на систематски начин, ниту пак директно го предвидува вознемирувањето, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување како посебен случај за дисциплинска одговорност на работникот-вршител на вознемирувањето. Второ, единствената и воедно најстрога дисциплинска мерка која експлицитно ја определува ЗЗВРМ, а тоа е престанокот на работниот однос на вршителот на вознемирувањето, не може да се изрече како директна дисциплинска мерка, т.е. без претходно изрекување на поблага алтернативна мерка (на пример, писмено предупредување или парична казна) предвидена со закон, без оглед на тежината на повредата и последиците предизвикани по жртвата на вознемирувањето, вклучувајќи ги и жртвите на сексуално вознемирување. Трето, ЗЗВРМ, неоправдано предвидува ограничен период од шест месеци, во кој, доколку вознемирувачот повторно изврши вознемирување ќе може да биде санкциониран со отказ⁸⁸. Значаен правен лек поврзан со престанок на работниот однос во услови на вознемирување на работното место, е и *правото на отказ без отказан рок од страна на работникот со обештетување од работодавачот најмалку во висина на изгубената плата* (како да работел за времето на отказниот рок) и *испратнина* (како да добил отказ поради деловни причини) предвиден во ЗРО⁸⁹. Ваквиот правен лек може да се вложи по претходно предупредување на работникот упатено до работодавачот, кој, и покрај предупредувањето, се однесувал насилнички и навредливо кон него, не го спречил половото вознемирување од страна на другите работници, или не презел ништо работникот да не стане жртва на полово вознемирување.

⁸⁷ За ова види: ЗЗВРМ, чл.13.

⁸⁸ За ова види: ЗЗВРМ, чл.29.

⁸⁹ За ова види: ЗРО, чл.100.

II. Судска и институционална практика за заштита

За целите од обработка и анализа на судски случаи и случаи пред национални институции за човекови права, во рамки на ова правно истражување, користени се методи на директно обезбедување на податоци преку испраќање на барања до 27 основни судови (вклучувајќи ги и Граѓанскиот и Кривичниот Суд во Скопје), 4 апелациони судови (во Битола, Гостивар, Скопје и Штип) и Врховниот суд на РСМ, како и користење на расположливи достапни дата бази за предметните податоци преку различни правни платформи (на пример: платформите за правни професионалнци „factum.mk” и „dejure.mk” и ризницата на судска практика за спорови во областа на работните односи на Здружението за трудово и социјално право на Северна Македонија „trudovopravo.mk”) и онлајн портали на самите институции, вклучувајќи ги и Судскиот портал на РСМ (www.sud.mk) и на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација (kszd.mk).

Од обезбедените и расположливите податоци за судска и институционална пракса, се заклучува дека речиси и воопшто да нема релевантна правна граѓа за случаи на сексуално вознемирување на работно место во неговата најтесна поимна смисла.

Во однос на судските случаи, на располагање од сите три инстанции на судови се исклучиво судски пресуди од предмети поврзани со вознемирување на работно место, или поточно психичко вознемирување на работното место. Самите судови во сопствените дата бази на пресуди, во делот на пресуди од областа на работните односи, водат посебно евиденција и ги квалификуваат посебно пресудите само за вознемирување (мобинг) во смисла на Законот за заштита од вознемирување на работното место, вклучувајќи ги тука под истата квалификација и психичкото и половото, односно сексуалното вознемирување на работно место. За периодот од 2014 – 2025 година, за преглед и анализа се достапни вкупно 21 пресуда од основните судови, 24 пресуди на апелационите судови и 5 одлуки на Врховниот суд. Сите судски одлуки (вкупно 50) се однесуваат на работни спорови за вознемирување на работно место. Тие беа предмет на преглед, обработка и анализа поради тоа што поимот „вознемирување на работното место” согласно ЗЗВРМ е генерички или „чадор” поим под кој се подведени двете различни видови вознемирувања на работното место (психичко и полово). Оттука произлезе и претпоставката дека во рамките на таквиот генерички поим, можат да се пронајдат пресуди кои или директно се однесуваат на полово, односно сексуално вознемирување поради самото барање на таков вид заштита истакнато во тужбата на тужителот, или пак, и покрај отсуството на изречно барање за заштита од полово, односно сексуално вознемирување на работното место, но со оглед на фактичката состојба во случајот, индиректно се поврзани со половото, односно сексуалното вознемирување на работното место. Сепак, од анализата на првостепените пресуди и пресудите на апелационите судови, конкретни индикативни елементи на полово вознемирување преку дискриминаторски речник со полово и родово

омаловажувачки термин се содржани во само една пресуда. Таквиот случај содржи најдиректни белези на однесување што би можело да се категоризира како дискриминациско вознемирување по основ на пол, па и полово, односно сексуално вознемирување. Самиот случај упатува на одредени вербални дејствија кои пак биле составен дел од сплет на различни дејствија холистички опишани и наведени во тужбата, кои биле наводи во тужбата за сторено психичко вознемирување врз тужителката од страна на други вработени над неа. Останатите дејствија се состојат од дејствија на тужените спрема тужителката во однос на прашања поврзани со работниот однос, односно права и обврски од истиот, но кои се комплементни на останатите дејствија во насока на поставеноста на тужбеното барање. Ваквиот случај буди интерес поради фактот што покрај судот кој пропуштил првенствено да препознае вознемирување воопшто спрема тужителката и следствено дел од дејствијата да ги препознае како полово вознемирување, истото го направила и тужителката со начинот на кој го поставила тужбеното барање, осврнувајќи се исклучиво само на психичкото вознемирување. Ова пред се поради тоа што посочениот користен термин не го согледале како особено дерогаторски, мизоген говор поврзан со полот и родот.

Кога се работи пак за сексуално вознемирување во најтесна смисла (сфатено како несакано вербално, невербално или физичко однесување од *сексуална природа*), воопшто не постојат податоци за судски предмети и соодветни пресуди. Дополнително на тоа, во предвид на анализата не се земени предметите во судовите кои се однесуваат на спорови во врска со утврдување на дискриминација, кои вклучуваат и родово-базирана дискриминација каде во поширока смисла би опфаќале и случаи на сексуално вознемирување, од причини што истите не се однесуваат на областа на работните односи и тие се евидентирани во дата базата на судовите под други броеви и ознаки. Следствено, во отсуство на ваква судска граѓа изостанува можноста за директна компарација на судски предмети кои би се однесувале на полово вознемирување на работно место според Законот за заштита од вознемирување на работното место и предмети кои би се однесувале на сексуално вознемирување согласно Законот за спречување и заштита од дискриминација, во областа на работните односи. Па оттука, нема можност да се цени влијанието на самите законски дефиниции, кои различно ги определуваат поимите полово и сексуално вознемирување, што како такви би го имале во поглед на остварување на судска заштита и нивното практично толкување и применување од страна на судовите во праксата.

Во однос на половото вознемирување како инкриминација согласно Кривичниот законик во 2023 година, за периодот од речиси три години, создадена е определена судска пракса која се состои од 22 судски пресуди. Сепак, од расположливите пресуди само 6 случаи на некој начин се поврзани со работа и работни односи. Пет од овие случаи можат да се подведат и разгледаат од аспект на поврзаност со работа во поширока смисла. Во овие случаи всушност жртвата е вработена, а сторителот е трето лице кое не е во работен однос со работодавачот. Дејствијата на полово вознемирување се поврзани со работата на начин што истите се сторени во рамки на работниот однос на жртвата, додека таа ги обавувала своите работни задачи. Во само еден од случаите, станува збор за полово вознемирување

каде и жртвата и сторителот се во работен однос кај работодавачот и се во хоризонтална поставеност. Ваквите случаи се всушност опфатени во кривично-правна постапка и ги занемаруваат постоечките постапки за заштита соодветни за ваков вид на вознемирување во работните односи согласно Законот за заштита од вознемирување на работното место и Законот за спречување и заштита од дискриминација. Па оттука, она што е интересно е фактот дека овие случаи биле процесирани согласно правилата на кривичната постапка каде товарот за докажување не преминува на другата страна како што е случај со граѓанските постапки согласно ЗЗВРМ и ЗСЗД. Во кривичните случаи судот целен дали е исполнето битието на кривичното дело онака како што е определено со Кривичниот законик, односно фокусот најповеќе го ставил на самите дејствија на сторителот, кои во најголемиот дел биле вербални и во одреден дел се состоеле од одредени непристојни физички контакти, а не толку многу на ефектот и последиците и воопшто на односот на жртвата спрема таквите дејствија, односно дали е несакано дејствието. Фактот што можеби има повеќе судски случаи со кривичен карактер отколку судска пракса во граѓанската сфера, говори за тоа дека можеби самите жртви повеќе ги перцепирале овие дејства како посериозни и за кривична одговорност, а должејќи се можеби на фактот што отсутнуваат суштински законски механизми за заштита во рамки на самиот работодавач, предвидени како обврска за истиот да воспостави одредени политики, кодекси и процедури за ефективна заштита.

Понатаму, Комисијата за спречување и заштита од дискриминација во периодот од 2014 – 2025 година, не постапувала по предмети на сексуално вознемирување на работното место во најтесна смисла на поимот и согласно законската дефиниција во ЗСЗД. Предмети за сексуално вознемирување по кои Комисијата постапувала не биле во областа на работните односи, туку опфаќале случаи во други области, најповеќе во областа на јавното информирање и медиуми, во дигиталната сфера и просторот на социјалните медиуми. Сепак, Комисијата има постапувано во вкупно пет предмети за дискриминациско вознемирување во областа на работата и работните односи, односно во поширока смисла на поимот родово-базирано вознемирување. Речиси во сите од овие предмети, родово-базираното вознемирување е комплементарно утврдено кон веќе утврдена дискриминација во класична смисла на поимот, во случаи на нееднаков третман заснован на пол, род и/или во врска со бременост како дискриминаторски основи. Родово-базираното вознемирување било сторено со претежно вербални дејствија или пак во мал дел невербални дејствија како дополнение на нееднаквиот третман. Сите од случаите се *prima facie* случаи, каде товарот на докажување бил преминат на другата страна, а од ваквите случаи се заклучува дека вознемирувањето било утврдено од Комисијата, додека жртвите биле свесни само за дејствијата како класичен облик на дискриминација, не и како вознемирување во нејзина подформа.

III. Заклучоци и препораки

Правната рамка за превенцијата и заштитата од вознемирувањето, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа во Северна Македонија се гради постепено, во временски период кој опфаќа нешто повеќе од 20 години. Во најголем дел, таквиот процес е под влијание на потребата за усогласување со соодветните Директиви за Еднаквост на ЕУ (пред сè Директивата 2000/43/ЕС за расна еднаквост од 2000 година, Рамковната Директива за Еднаквост 2000/78/ЕС од 2000 година, Директивата за родова еднаквост во областа на вработувањето и занимањето (преиначана) 2006/54/ЕС од 2006 година и Директивата 2010/41/ЕУ за родова еднаквост во самовработувањето). Од јуни, 2023 година и ратификацијата на Конвенцијата за елиминирање на насилството и вознемирувањето во светот на работата, бр.190 на Меѓународната организација на трудот (МОТ), Северна Македонија е обврзана и со овој, клучен меѓународен стандард во областа на превенцијата и заштитата од насилството и вознемирувањето во светот на работата, вклучувајќи го и родово-базираното насилство и вознемирување.

И покрај релативно добрата динамика на усогласување со Европското законодавство и меѓународните инструменти и стандарди во областа, како и посветеноста кон континуирано регулирање во областа, македонската правна рамка се соочува со системски проблеми и предизвици во превенцијата и заштитата од сексуалното вознемирување на работа. Таквите проблеми и предизвици се забележителни во сите аспекти од регулирањето на сексуалното вознемирување на работа: дефинирањето на поимот; опсегот на заштита; обврските и правата во однос на превенцијата, спречувањето и заштитата од сексуалното вознемирување на работа; спроведувањето, правните лекови и санкциите во заштитата од сексуалното вознемирување на работа.

1. Заклучоци и препораки во делот на дефиниции за сексуалното вознемирување на работа

Еден од главните проблеми во **дефинирањето** на сексуалното вознемирување на работа, но и во поглед на целокупниот правен режим со кој се уредува оваа појава е **постоењето мноштво прописи со кои паралелно се уредува истиот правен феномен**. Дел од нив можат да се класифицираат како прописи кои вознемирувањето го третираат исклучиво како форма на дискриминација (на пример: Законот за работните односи, Законот за спречување и заштита од дискриминација или Законот за еднакви можности на жените и мажите), додека друг дел воспоставуваат поширока рамка за вознемирување кое е независно од постоењето или непостоењето на дискриминациска основа (на пример, Законот за заштита од вознемирување на работното место). Дефинициите кои се користат во различните прописи се безмалку исти, бидејќи се резултат од хармонизацијата со Европските Директиви. Сепак, во дел од нив (на пример, во ЗРО), очигледни се одредени значајни пропусти како што е изоставувањето на

квалификацијата на сексуалното вознемирување како „**несакано**“ однесување од полов карактер. Со ваквиот пропуст се ризикува прекумерно и несоодветно симнување на забранетиот стандард на однесување, со што, постои опасност и најмала навреда со сексуална конотација која не мора нужно да биде упатена кон одреден поединец или група, да може да биде сметана за сексуално вознемирување на работа. Понатаму, дел од прописите (на пример, ЗРО и ЗЗВРМ) наместо соодветниот поим „сексуално“ вознемирување (во смисла на природата на вознемирувањето), го употребуваат недоволно соодветниот поим „**полово**“ вознемирување. Примената на ваквата терминологија, може да ја замагли границата во разликувањето помеѓу „сексуалното вознемирување“ (како дискриминациско вознемирување кое е причинето со несакани однесувања од сексуална природа и кое првенствено е забрането поради неговата интринзична природа и негативни последици по однос на жртвата, а не поради фактот дека жртвата се третира помалку повољно во споредба со друго лице) и „вознемирувањето поврзано со/по основ на пол, односно род“ (како дискриминациско вознемирување предизвикано од полот, односно родот на жртвата кое не мора нужно да вклучува несакани однесувања од сексуална природа и за чие утврдување мора да постои компаратор). Конечно, ниту еден од споменатите прописи, не го уредува сексуалното вознемирување во формата „**quid pro quo**“ (услуга за услуга). Тоа води кон заклучок дека македонското законодавство не е целосно усогласено со соодветните Директиви за Еднаковст, кои покрај во формата „непријателска работна средина“, сексуалното вознемирување го определуваат и во формата „quid pro quo“. На крај, заклучуваме дека проблематичен е и пристапот заземен во ЗЗВРМ со кој, услов за утврдување постоење сексуално вознемирување на работа е давањето претходно **писмено предупредување** од страна на вознемируваното лице. „Писменото предупредувањето“ од страна на потенцијалната жртва насочено против потенцијалниот сторител на вознемирувањето, може да послужи како неспорен доказ и изјава на волја, дека на лицето му пречи однесувањето на вршителот на вознемирувањето. Ова, со оглед на тоа што во практиката, постојат случаи кога вршителот на вознемирувањето не знае или не е свесен дека со неговото однесување ја вознемирува жртвата. Во секој случај, секое условување на вознемирувањето на работното место со претходно предупредување на вршителот на вознемирувањето, макар и таквото предупредување да биде направено усно или по електронски пат – смс порака, мејл и сл, би воспоставило непотребно висок стандард за утврдување постоење на вознемирување на работното место.

Препораки:

- ✓ Усогласување, поедноставување и унифицирање на правните режими за уредување на сексуалното вознемирување на работа;
- ✓ Напуштање на пристапот на паралелно регулирање на вознемирувањето, вклучувајќи ги и сексуалното и психичкото вознемирување на работното место во два прописи со кои се уредуваат работните односи (ЗРО и ЗЗВРМ)

и негово обединување во нов Закон за спречување и заштита од насилство и вознемирување на работа кој целосно ќе биде усогласен со ратификуваната Конвенција за насилство и вознемирување во светот на работата на МОТ, бр.190

- ✓ Новиот Законот за спречување и заштита од насилство и вознемирување на работа, би ги имал следните обележја:

- *инклузивност* (бидејќи би се однесувал на сите видови вознемирување на работа, освен доколку поинаку не е уредено со друг закон); *интегрираност* (бидејќи би вклучувал правни правила кои припаѓаат во регулативните рамки на трудовото право вклучувајќи ја и рамката на безбедност и здравје при работа, антидискриминациското право и отштетното право) и *родова-респонзивност* (во смисла на обзирност за социјалните норми, вредности и стереотипи кои предизвикуваат родова нееднаквост, дискриминација врз жените и нееднакви односи на моќ и контрола помеѓу мажите и жените);

- Замена на поимот „полово вознемирување“ (кој како таков се употребува во постоечките ЗРО и ЗЗВРМ), со соодветниот поим „сексуално вознемирување“;

- Внесување на епитетот „несакано“, во дефинирањето на поимот „сексуално вознемирување“ во согласност со соодветните Директиви за Еднаквост на ЕУ;

- Определување на сексуалното вознемирување во формата „quid pro quo“ (услуга за услуга);

- Претходното писмено предупредување од страна на лицето што смета дека е жртва на сексуално вознемирување на работа, да не претставува услов без кој не може да се утврди постоење на сексуално вознемирување на работа

2. Заклучоци и препораки во делот на персоналниот и просторно-временскиот опсег на заштита од сексуално вознемирување на работа

Постоечката правна рамка, содржи недостатоци и во поглед на **персоналниот и просторно-временскиот опсег** на примена на одредбите за заштита од сексуално вознемирување на работа. И покрај тоа што ЗСЗД предвидува најширок **персонален опсег** на заштита од дискриминација (вклучувајќи го и сексуалното вознемирување), ЗРО и ЗЗВРМ не се доволно инклузивни да предвидат заштита од вознемирување за следните категории лица: непријавени, односно

неформални работници (кои работат без формален договор за вработување и/или пријава за задолжително социјално осигурување); одредени категории лица на обука (на пример, практикантите или лицата со склучени договори за волонтерски стаж), лица што вршат овластувања, должности или одговорности на работодавач (на пример, работодавач-физичко лице, директор или член на орган на управување,) или самовработени лица. Потребно е и специфицирање и проширување на **просторно-временскиот опсег** на заштитата од сексуално вознемирување на работа. Тоа што останува непокриено од аспект на прописите во областа на работните односи, е и вознемирувањето овозможено од информациско-комуникациски технологии, како посебен начин на вршење на сексуално вознемирување на работа, во текот на работата или во врска со работата.

Препораки:

- ✓ Инкорпорирање на следните категории лица/жртви на сексуално вознемирување на работа, за кои постоечкиот **персонален опсег** на ЗЗВРМ не е доволно инклузивен:
 - *непријавени, односно неформални работници (кои работат без формален договор за вработување и/или пријава за задолжително социјално осигурување);*
 - *одредени категории лица на обука (на пример, практикантите или лицата со склучени договори за волонтерски стаж);*
 - *лица што вршат овластувања, должности или одговорности на работодавач (на пример, работодавач-физичко лице, директор или член на орган на управување,);*
 - *самовработени лица*
- ✓ Со цел, усогласување со **просторно-временските одредници** на широкиот поим „свет на работата“ предвиден во чл.3 од Конвенцијата бр.190, во членот 7 од ЗЗВРМ кој ги уредува поимите „место“ и „време“ на вршење на вознемирувањето на работното место треба да се извршат следните интервенции:
 - поимот „место“ на вршење на вознемирувањето, да биде определен како доволно широк поим што ќе ги опфати како *постојаното (фиксното) или главното место на кое работникот работи, така и други места на кои се врши работата за кои се договориле страните, вклучувајќи ја и работата во домот на работникот или на други места кои се надвор од просториите во кои вообичаено се врши работата кај работодавачот, како и други места на кои непосредно не се врши работата, но се во врска со работата (настаните или социјалните активности и сместувањето што е обезбедено од работодавачот)*

- дополнување на претходно наведениот, проширен поим „место“ на вршење на вознемирувањето, со уште поширокиот поим „*работна средина*“ кој согласно дефиницијата во чл.3, став 1, алинеа 6 од Законот за безбедност и здравје при работа (*определен како простор во кој се извршува работата, работното место, условите за работа, работните процеси, социјалните односи, како и други влијанија на надворешната средина*) начелно е доволно широк да ги опфати преостанатите локации кои дескриптивно се наведени во Членот 3 од Конвенцијата бр.198 (местата каде што работникот се плаќа или ги користи санитарните простории и просториите за миене и пресоблекување), а за кои, постоечката дефиниција предвидена во членот 7 од ЗЗВРМ е претесна;

- изменување и дополнување на поимот „време“ на вршење на вознемирувањето, со додавање на времето поминато на „*дежурство, пауза во текот на работниот ден, патувања поврзани со работата, службени патувања и обуки*“ во продолжение на поимот „*работно време*“;

- да се дефинира и забрани сексуалното вознемирување со примена на информациско-комуникациски технологии, како посебен начин на вршење на сексуално вознемирување на работа, во текот на работата или во врска со работата.

3. Заклучоци и препораки во делот на обврските и правата во однос на превенцијата, спречувањето и заштитата од сексуалното вознемирување на работа

Постоечката правна рамка за работните односи, вклучувајќи ги и прописите за безбедност и здравје при работа во Северна Македонија, речиси во целост ги занемарува едни од најзначајните аспекти поврзани со превенцијата и заштитата од насилството и вознемирувањето, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа, а тоа се обврските предвидени со членот 9 од Конвенцијата бр.190 на МОТ. Тука спаѓаат обврските на работодавачите за преземање мерки кои се состојат од: усвојување политики (внатрешни акти) за заштита од насилство и вознемирување на работното место во консултации со работниците и нивните претставници; земање предвид на ризиците од насилство и вознемирување на работа и поврзаните психосоцијални ризици; идентификување на опасностите и проценка на ризиците од насилство и вознемирување со учество на работниците и нивните претставници, и преземањето мерки за нивно спречување и контролирање и обезбедувањето на работниците и другите засегнати лица информации и обука за претходните мерки.

Препораки:

- ✓ Воведување законска обврска (најпожелно во ЗЗВРМ) за задолжување на работодавачите за изготвување и донесување **политика за заштита од сексуално вознемирување на работа** како самостојна мерка или мерка во состав на поширока политика за заштита од насилство и вознемирување на работа. Таквата политика, да биде усвоена во облик на општ (внатрешен) акт на работодавачот, по претходна консултација со претставниците на работниците кај работодавачот. Политиката треба да ги адресира прашањата опфатени во точка 7 од Препораката бр. 206 за Елиминирање на Насилството и Вознемирување во Светот на Работата кои можат да се прилагодат кон контекстот на сексуалното вознемирување на работа. Таквите прашања, можат да опфаќаат:

- *давање изјава за нетолеранција на насилството и вознемирувањето;*
- *воспоставување превентивни програми против насилство и вознемирување, со, доколку е возможно, мерливи цели;*
- *спецификација на правата и должностите на работниците и работодавачите;*
- *информирање за постапката за пријавувањето, односно остварувањето на заштитата и активностите што треба да ги преземе работодавачот за утврдување на постоењето на потенцијалното сторено насилство и вознемирување;*
- *обврзување за земање предвид и постапување по секое интерно или екстерно сознание за инцидент поврзан со насилство и вознемирување на работното место;*
- *гарантирање заштита на приватноста на поединците и доверливост на процесот, без да се ограничи правото на работниците да бидат информирани за сите ризици и*
- *предвидување мерки за заштита на жалителите, жртвите, сведоците и укажувачите од виктимизација или реталиација;*

- ✓ Во управувањето со системот на безбедност и здравје при работа, а посебно во делот на идентификацијата на опасностите, процената на ризиците и преземањето мерки за заштита на безбедноста и здравјето при работа, правната рамка мора да обрне посебно внимание на **психосоцијалните опасности**. Идентификацијата на опасностите и проценката на психосоцијалните ризици, во голема мера треба да бидат насочени кон **организациските карактеристики на работното место** и да адресираат прашања какви што се: *барањата на работното место* (дали работните задачи ги надминуваат или се под капацитетите, знаењата и способностите на поединечните работници и дали вклучуваат прекумерно и напорно или премало и незначително работно ангажирање на работникот); *контролата врз работата* (во услови кога работниците немаат доволно влијание врз начинот или времето на вршење на работата); *содржината или вклученоста на работникот во вршењето на*

работните задачи (насилството и вознемирувањето може да бидат „вентил преку кој избива фрустрацијата” или се избегнува здодевноста на работни места на кои, работниците или не се доволно вклучени во вршење на работните задачи или имаат „време на претек”); *јасноста во описот на работните задачи или надлежности*; *меѓучовечките односи на работното место* (претерано критикување или исклучување, конфликти, недостиг на поддршка од надредени или менаџери, фид-бек или комуникација); *стиловите на управување* (имајќи предвид дека како „автократскиот” така и „претерано лежерниот” стил на управување може да предизвикаат вознемирување на работното место); *недостигот на организациска правда* (неконзистентна примена на политики и процедури на работното место, нефер и пристрасни одлуки поврзани со работата, распределбата на ресурси, унапредувањето и кариерниот развој и справувањето со несоодветно однесување, односно повреда на работните обврски и несоодветен работен учинок на работниците); *дискриминацијата, односите на моќ и сл.* Идентификацијата и проценката на психосоцијалните ризици на работното место, треба да е проследена со **мерки за отстранување, односно контрола врз таквите ризици** (на пример, воведување обезбедување и аларми на работни места изложени на поголем ризик од насилство или јасно дефинирање на работните задачи и надлежностите на работниците со цел избегнување судир на надлежности, одговорности или очекувања во вршењето на работните обврски). Во контекст на претходното е и параграфот 8 од Препораката бр.206, кој при оценката на ризиците на работното место, бара посебно да се земат предвид ризиците кои: (а) *произлегуваат од работните услови и аранжмани, организацијата на работата и управувањето со човечките ресурси*; (б) *вклучуваат трети страни какви што се: клиенти, муштери, даватели на услуги, корисници, пациенти и поширока јавност* и (в) *произлегуваат од дискриминација, злоупотреба на односи на моќ, род, културни и социјални норми што поддржуваат насилство и вознемирување.*

- Воведување императивна одредба во ЗЗВРМ, за задолжување на работодавачите да обезбедат соодветни **обуки за спречување и заштита од сексуално вознемирување на работното место**, со цел запознавање и оспособување на сите работници во организацијата со концептот на сексуалното вознемирување на работното место и одговорностите поврзани со него. Таквите обуки би требале да бидат задолжителни и да вклучуваат **програми/модули** прилагодени кон потребите на различните категории учесници во работниот процес кај работодавачот (вработените, менаџерите и/или надзорните работници и претставниците на работниците доколку постојат такви кај работодавачот), вклучувајќи ги и различните фази во работниот однос, односно информациите во врска со спречувањето и заштитата од насилството и вознемирувањето на работното место што треба да го добијат работниците при вработувањето, унапредувањето во надзорни работници или менаџери и сл. Програмите/модулите за Обуките би требале да опфаќаат прашања какви

што се: определување на очекуваните стандарди на однесување на работното место; утврдување на начините на пријавување и справување со сексуално вознемирување на работното место; посочување на организациските единици кај работодавачот и надворешните тела и институции преку кои можат да се обезбедат повеќе информации и помош во случаи на сексуално вознемирување на работното место; зголемување на свеста за ефектите што одредени однесувања би можеле да ги предизвикаат по безбедноста, здравјето и благосостојбата на колегите; запознавање со обврските и одговорностите во врска со управувањето со системот на безбедност и здравје при работа, а посебно во делот на идентификацијата и процената на психосоцијалните ризиците и преземањето мерки за заштита од нив; идентификување на начините на кои поединците треба да реагираат и одговорот при соочување со насилство и вознемирување на работното место и сл. Во обуките би можеле да вклучуваат употреба на: сценарија, примери и видеа за сексуално вознемирување на работа; различни видови симулации и групна дискусија.

- ✓ **Назначување лице за поддршка** кај работодавачот кое би било одговорно за **сослушување, советување, помош и поддршка на жртвата на вознемирувањето на работа, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување**. Улогата на ова лице би можела да се состои во сослушување, информирање и упатување на работникот за неговите права и обврски во спорната ситуација. Лицето за поддршка би имало надлежност и обврска да му помогне на работникот во појаснување на поимот „сексуално вознемирување на работа“ и во проценката, дали однесувањето за кое приговара работникот има основано сомневање/разумна причина да се смета за сексуално вознемирување на работа, или пак, станува збор за повреда на некое друго право. Спротивно, тоа не би требало да биде надлежно за утврдување постоење или непостоење на сексуално вознемирување, туку само за утврдување на основаноста на поднесувањето пријава/барање за заштита од сексуално вознемирување. Дополнително, сметаме дека лицето за поддршка би требало да изготвува и **писмена белешка** од состанокот со вознемиреното лице, која би служела за: потврдување на иницијативноста и намерата на жртвата да бара заштита, истовремено служејќи и како „дневник на настани“ со кои уште во најрана фаза би можеле да бидат евидентирани несаканите однесувања со кои се соочила жртвата; доказ дека лицето за поддршка ги исполнило своите обврски, како и основ за евентуална одговорност поради давање погрешни или несоодветни совети и доказ дека кај работодавачот постои функционален систем на превентивна заштита и следење на трендови (на пример, ако ист вознемирувач или ист организациски оддел се појавува во повеќе белешки, со цел, да се идентификува траг на неприфатливи однесувања и да се преземат благовремени превентивни дејствија)

4. Заклучоци и препораки во делот на спроведувањето, правните лекови и санкциите во заштитата од сексуално вознемирување на работа

4.1. Поведување и тек на постапката за пријавување и решавање на спорови за заштита од сексуално вознемирување на работа (кај работодавач, надвор од работното место и пред надлежен суд)

Во Северна Македонија не постои унифициран правен режим со кој се уредуваат правните механизми и постапките за пријавување и решавање на споровите за заштита од вознемирување, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа. Најважни законски прописи преку кои се обликуваат ваквите правни механизми и постапки на сите три нивоа (кај работодавачот, надвор од работното место и пред надлежниот суд) се: Законот за заштита од вознемирување на работното место (ЗЗВРМ) и Законот за спречување и заштита од дискриминација (ЗСЗД). Сепак, двата закони (ЗЗВРМ и ЗСЗД) воспоставуваат паралелни „правни канали“ кои опфаќаат различни инстанции и начини за поведување постапки и решавање на споровите за заштита од сексуално вознемирување на работа.

Доколку жртвата бара заштита од сексуално вознемирување на работа по одредбите на **ЗЗВРМ**, таквата заштита ја остварува преку две инстанции: интерна, т.е. во постапка кај работодавачот (која опфаќа постапка по претходно писмено предупредување и постапка за посредување) и екстерна, т.е. во постапка пред надлежниот суд. Критиките и дилемите во поглед на уредувањето на претходното писмено предупредување се однесуваат на: условувањето на самото определување на одредено однесување како сексуално вознемирување со давањето претходно писмено предупредување (однесувањето нема да се смета за сексуално вознемирување на работа доколку вознемиреното лице писмено не го предупредило вршителот на вознемирувањето) и задолжителноста на писмената форма во која се дава. Критиките и дилемите во поглед на постапката за посредување се однесуваат на: нејзиниот концепт (бидејќи се смета дека има задолжителен карактер во случаите на барање за заштита од „хоризонтално сексуално вознемирување“ (т.е. помеѓу колеги); изгледите за нејзиниот успех (бидејќи страните во спорот доброволно избираат посредник, со чиј неизбор може да заврши и законската одговорност на работодавачот за утврдување постоење сексуално вознемирување и преземање мерки за негово спречување и заштита, а незадоволната страна да биде упатена да бара судска заштита против вршителот на вознемирувањето) и капацитетите на посредниците (бидејќи законот не воспоставува никакви гаранции за компетенциите, знаењата и вештините на посредниците) предложени од недоволно јасните одредби за начинот и постапката на нивното определување кај работодавачи со различна големина. Критиките и дилемите не се однесуваат само на начинот на кој се уредени двете фази во постапката за заштита на жртвите од сексуално вознемирување кај работодавачот,

туку и во поглед на нивната меѓусебна поврзаност, поврзаноста со други постапки за заштита на правата на вработените кај работодавачот (каква што е постапката за утврдување дисциплинска одговорност) и поврзаноста со постапката за остварување судска заштита. Во поглед на меѓусебната поврзаност, посебно се спорни прашањата: дали писменото предупредување (на потенцијалната жртва од страна на потенцијалниот вознемирувач) треба оправдано да се смета како предуслов за остварување понатамошна правна заштита (во постапка за посредување кај работодавачот и пред надлежен суд)? Во поглед на односот помеѓу постапката за посредување и постапката за утврдување дисциплинска одговорност, спорно е: дали станува збор за постапки кои се одвиваат паралелно, последователно или првата ја инкорпорира втората? Конечно, во поглед на односот со остварувањето на судската заштита, дискутабилно е: дали постапката за посредување (или интерната заштита воопшто) во случаите на „хоризонтално сексуално вознемирување“ (помеѓу колеги) треба оправдано да се смета како предуслов за остварување понатамошна заштита на жртвата во постапка пред надлежен суд? Спротивно од ЗЗВРМ, **ЗСЗД** предвидува самостојни и независни постапки пред Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и надлежен суд. Според овој закон, не постои никакво правно ограничување за остварување директна судска заштита на жртвата на сексуално вознемирување на работа.

Критики и дилеми постојат и во поглед на одредени аспекти од пристапот кон судска заштита. Една позначителна критика е рестриктивноста во заштитата во трет степен, бидејќи ниту ЗЗВРМ ниту пак ЗСЗД, предвидуваат можност за вложување вонреден правен лек (ревизија) во постапките по сексуално вознемирување на работа пред Врховниот Суд освен доколку работниот спор не се однесува на престанок на работен однос, или доколку вредноста на предметот на спорот не надминува 1.000.000,00 денари. Друга критика е тоа што ЗЗВРМ не ги уредува роковите за поднесување тужба за заштита од вознемирување до надлежниот суд, на јасен и кохерентен начин, а посебно во случај кога постапката за посредување е отпочната, но заврши неуспешно, т.е. без постигнување спогодба помеѓу страните.

Препораки:

- ✓ Воспоставување плуралитет на можности за пријавување и решавање на спорот за сексуално вознемирување, со цел, посоодветна и посеопфатна заштита на жртвата, кои начелно би можеле да се состојат од следните фази:

- **известување/предупредување** на вознемиреното лице упатено до **вознемирувачот и/или работодавачот, односно лице назначено од работодавачот** (оддел за човечки ресурси, надреден работник и сл) во писмена, електронска или усна форма; доколку известувањето/предупредување се упатува на вториот начин, важно е, жртвата да има повеќе алтернативи и можности, со цел, да се земат предвид ситуации во кои: лицето назначено од работодавачот

истовремено е и вршител на вознемирувањето, користи одмор или отсуство од работа, или е маж, а жртвата би се чувствувала поудобно доколку има можност да се обрати на жена;

- постапката по известувањето до работодавачот или лице назначено од работодавачот и нивното запознавање со фактичката состојба на случајот, би можела да резултира со препорака за: **поднесување барање за неформална или формална заштита на жртвата**, со напомена дека евентуалниот неуспех на неформалниот начин на решавање на спорот не ја ограничува жртвата во поведување на формална постапка за заштита;

- **Постапката по барање неформална заштита** на жртвата би можела да се состои од: разговор на лицето назначено од работодавачот со засегнатите страни, упатување на страните кон постапка на внатрешно посредување со учество на посредник (под претпоставка дека воочените недостатоци на постоечката правна рамка се надминати), упатување на страните кон постапка за посредување спроведена од страна на надворешни лица (синдикати на повисоко ниво, здруженија на граѓани чии цели се насочени кон заштита на човекови права и сл.);

- **Формалната заштита** би требало да опфати постапка за утврдување дисциплинска одговорност за потенцијалниот вршител на сексуалното вознемирување; би можела да се поведе со формална пријава од страна на потенцијалната жртва, или од претставник на работниците по писмена согласност на работникот кој смета дека е изложен на вознемирување на работното место, упатена до работодавачот или лице овластено од работодавачот надлежно да поднесува иницијатива за поведување дисциплинска постапка; при поднесување на пријавата би можело да се земат предвид постоечките одредби од ЗЗВРМ во врска со начинот, содржината и рокот за поднесувањето на барањето за заштита од вознемирување на работното место (пропуштањето да се наведе некој од пропишаните елементи од содржината на барањето/пријавата, да не биде услов за отфрлање на барањето/пријавата); постапката за утврдување одговорност за сторено сексуално вознемирување на работа може да биде уредена со ЗЗВРМ, или ЗЗВРМ да упатува на нејзино уредување со друг закон или колективен договор, но во секој случај треба да содржи гаранции за суштинска и темелна истрага за наводите кои му се ставаат на товар на потенцијалниот вознемирувач;

- Сите фази во постапката за пријавување и решавање на спорот за заштита од сексуално вознемирување на работа треба да бидат проследени со *заштита на приватноста и доверливоста на страните*;

- За времетраење на фазите од постапката за пријавување и решавање на спорот за заштита од сексуално вознемирување на работа, жртвата треба да има можност за *помош и поддршка од лицето за поддршка кај работодавачот*;

- Остварувањето на заштитата од сексуално вознемирување на работа во постапка пред надлежен суд, не треба да биде предусловена со претходно поведување постапка за интерна заштита (кај работодавачот), независно дали станува збор за случај на „хоризонтално“ (помеѓу колеги) или „вертикално“ сексуално вознемирување (помеѓу нареден и подреден);

- доколку жртвата својата правна заштита најпрво ја побарала по пат на иницирање дисциплинска постапка против сторителот кај работодавачот и не била задоволна со исходот на постапката (поради фактот што работодавачот не утврдил постоење вознемирување на работното место или не го спречил или заштитил од претрпување на вознемирувањето), вложила приговор до работодавачот против одлуката што произлегла од дисциплинската постапка и не била задоволна ниту со исходот од приговорот, *рокот за поднесување тужба до надлежниот суд би требал да биде подолг од постоечките 15 дена предвидени во ЗРО и ЗЗВРМ;*

- доколку вршител на сексуалното вознемирување е лице со овластувања, должности или одговорности на работодавач (на пример, работодавач-физичко лице, директор или член на орган на управување), *да се определи рок за поднесување тужба до надлежниот суд кој ќе соодветствува со рокот за застареност на правото за поведување постапка за заштита од вознемирување на работното место* (кој согласно чл.21, став 1 од постоечкиот ЗЗВРМ изнесува шест месеци од денот кога последен пат е извршено однесувањето кое претставува вознемирување на работното место);

- Да се овозможи *вложување вонреден правен лек (ревизија) пред Врховниот Суд на РСМ* во спорите за заштита од сексуално вознемирување на работа, независно од висината на вредноста на предметот на спорот;

4.2. Мерки, правни лекови и санкции за сексуално вознемирување на работа

Правната рамка за регулирање на сексуалното вознемирување на работа, опфаќа различни мерки, правни лекови и санкции за заштита на жртвите. Тие се разликуваат во зависност од субјектот кој ги изрекува (на пример, работодавач или надлежен суд) или против кого се насочени, и се состојат од: *привремени мерки за заштита, мерки за дисциплинска одговорност и мерки што еднострано може да ги преземе жртвата и правни лекови што може да се бараат во судска постапка за заштита од сексуално вознемирување на работа по пат на тужба.*

ЗЗВРМ предвидува само две привремени мерки кои може да ги изрече работодавачот до завршувањето на постапката за заштита од сексуално вознемирување на работа. Такви се: привременото преместување во друга работна просторија и привременото преместување во друга работна средина. Предвидените мерки се недоволно сеопфатни и ефективни (бидејќи постои простор за нивно проширување со дополнителни мерки), недоволно јасни (бидејќи е спорно, дали се насочени кон жртвата, вршителот или обајцата) и неоправдано ограничени (бидејќи се однесуваат само на случаите, во кои вознемирувањето на работното место предизвикало нарушување на здравствената состојба на жртвата и за тоа е обезбедено мислење од страна на надлежна здравствена установа). Привремени мерки на заштита може да изрече и надлежниот суд. Согласно ЗЗВРМ, такви мерки можат да бидат: *забраната за приближување до работното место на вработениот* и *забраната на телефонирање и комуницирање*. Слично како и во случајот кога ги изрекува работодавачот, ЗЗВРМ, не нуди јасна разрешница за кои лица се наменети, ниту пак поблиску го објаснува поимот забрана за приближување до „работното место“ на вработениот.

Правната рамка за спречување и заштита од вознемирување на работното место, го регулира и прашањето за мерките за дисциплинска одговорност на вршителот на сексуалното вознемирување на работа. Сепак, начинот на кој ЗЗВРМ ги уредува дисциплинската постапка и мерките за дисциплинската одговорност, вклучувајќи ги и одредбите со кои упатува кон законите со кои се уредуваат овие прашања е несоодветен и спорен. Ваквата правна состојба не само што ги открива суштинските пропусти во ЗПО (како *lex generalis* во областа на работните односи) за уредување на дисциплинската постапка и мерки на јасен и систематски начин, туку, ги потврдува и наодите дека самите одредби за дисциплинските мерки во ЗЗВРМ се уредени на неправилен и несоодветен начин. Овој заклучок посебно се однесува на две ситуации поврзани со правните последици од утврденото сексуално вознемирување на работа. Во првата ситуација, спорно е тоа што ЗЗВРМ фактички го оневозможува работодавачот да му изречен престанок на работниот однос на вршителот на вознемирувањето како најстрога и директна дисциплинска мерка без претходно изрекување на поблага алтернативна мерка (на пример, писмено предупредување или парична казна) предвидена со закон, без оглед на тежината на повредата и последиците предизвикани по жртвата на вознемирувањето. Во втората ситуација, спорно е тоа што ЗЗВРМ, неоправдано предвидува ограничен и премногу краток период од шест месеци, во кој, доколку вознемирувачот повторно изврши вознемирување ќе може да биде санкциониран со отказ.

ЗЗВРМ и ЗСЗД предвидуваат речиси идентична листа на правни лекови за заштита од сексуално вознемирување на работа кои можат да се бараат во постапка пред надлежен суд. Листата ги опфаќа вообичаените барања кои можат да се истакнат во тужба за заштита од сексуално вознемирување на работа: утврдување дека е претрпено вознемирување; забрана за вршење или повторување на вознемирувањето; дејствија за отстранување на последиците од вознемирувањето; надомест на материјална и нематеријална штета и во случајот на ЗСЗД и објавување на диспозитивот на пресудата на трошок на тужениот. Сепак, забележително е отсуството на посепцифични, системски и родово-сензитивни

правни лекови за покоренито справување со проблемот на сексуалното вознемирување на работа а посебно доколку тоа е честа и вообичаена појава кај работодавачот.

Еден од клучните проблеми на севкупниот систем за превенција и заштита од вознемирување, вклучувајќи го и сексуалното вознемирување на работа согласно ЗЗВРМ е начинот на кој се уредени правилата за одговорност за штета. Спротивно на вообичаениот пристап заземен во компаративното право за заштита од вознемирување на работното место, ЗЗВРМ во целост го иззема работодавачот од сносење викарна одговорност за штета предизвикана од вознемирување на работа кое е сторено врз вработен од страна на одговорно лице, друг вработен или лице кое не е вработено кај работодавачот (трето лице). Таквата состојба ја обезбедува фундаменталната обврска на работодавачот да се грижи за безбедноста и здравјето и личноста и достоинството на сите работници и го намалува неговиот интерес за превенција од настанување и промптна и ефективна заштита во случај на извршено сексуално вознемирување. Таа, истовремено ги намалува и шансите за подобро, посоодветно и одвраќачко обештетување на жртвата поради поголемата финансиска солвентност на работодавачот.

Препораки:

- ✓ Ревидирање на постоечките одредби со кои се уредуваат **привремените мерки** за заштита на жртвите од вознемирување на работното место преземени **од страна на работодавачот** во насока на:

- појаснување дека привременото преместување во друга работна просторија, односно средина, по правило се однесува на потенцијалниот сторител на вознемирувањето, определување на времетраењето на таквото преместување (на пример, најмалку до завршување на постапката за утврдување одговорност за однесувањето што му се става на товар) и прецизирање на широкиот поим „работна средина” во контекст на изрекувањето привремена мерка за заштита;

- предвидување можност, со мерка за привремено или трајно преместување во друга просторија, односно средина, по исклучок да се опфати и жртвата доколку самата го побарала тоа;

- испитување на можноста за воведување други привремени мерки какви што се: 1) *привремено отстранување од работа кај работодавачот на потенцијалниот сторител на вознемирувањето (т.н. суспензија)* до утврдувањето на одговорност за однесувањето што му се става на товар и евентуалното изрекување на конкретна дисциплинска мерка, со наведување на најдолгиот рок до кој би можел да биде отстранет од работа, висината на надоместокот на плата за времетраење на периодот на суспензија и сл; 2) *привремено распоредување на друго работно место кај работодавачот на потенцијалниот сторител на вознемирувањето*, ако е во рамките на степенот на неговата стручна подготовка и со право на еднаква плата каква

што примал на своето работно место, а до утврдувањето на одговорност за однесувањето што му се става на товар и евентуалното изрекување на конкретна дисциплинска мерка, со наведување на најдолgiот рок до кој би можел да биде распореден на друго работно место;

- предвидување можност, со мерка за привремено или трајно распоредување на друго работно место, ако е во рамките на степенот на неговата стручна подготовка и со право на еднаква плата каква што примал на своето работно место, односно плата што е поповолна за него, по исклучок да се опфати и жртвата доколку самата го побарала тоа;

- неусловување на привремената мерка за заштита со мислење обезбедено од страна на здравствена установа за нарушување на здравствената состојба на жртвата.

- ✓ **Ревидирање на постоечките одредби од ЗЗВРМ со кои се уредуваат привремените мерки** за заштита на жртвите од вознемирување на работното место преземени од страна на **надлежниот суд** во насока на:

- појаснување дека *забраната за приближување до работното место на вработениот и забраната на телефонирање и комуницирање* се однесува на потенцијалниот сторител на вознемирувањето, определување на времетраењето на таквата забрана и прецизирање на просторно-временскиот опсег на поимите „работно место, телефонирање и комуницирање“ во контекст на изречените забрани од страна на судот;

- ✓ Доколку ЗЗВРМ место предвидува **дисциплински мерки за вознемирување на работното место**, тие треба да бидат уредени на прегледен и соодветен начин, со истовремено водење сметка за нивната усогласеност со општите прописи за работните односи (ЗРО), вклучувајќи ги и прописите за работните односи на административните службеници (ЗАС). Листата на дисциплински мерки треба да содржи полесни дисциплински мерки (какви што се на пример, опомена, писмено предупредување пред отказ, парична казна и сл.) и потешки дисциплински мерки (на пример, престанок на работниот однос, т.е. отказ без отказан рок) кои ќе се изрекуваат во зависност од сериозноста на стореното вознемирување на работното место. Доколку се утврди постоење посериозна форма на вознемирување на работа (на пример, сексуално вознемирување кое содржи елементи на кривично дело), дисциплинската мерка престанок на работниот однос, да може да се изрече директно, без претходно изрекување поблага дисциплинска мерка. Доколку пак, во случајот се утврди постоење поблага форма на сексуално вознемирување на работното место и таа се санкционира со полесна дисциплинска мерка, да не постои временско ограничување како услов за изрекување престанок на работниот однос при следното идно повторување на таквото однесување од страна на вршителот на вознемирувањето. Критериуми кои можат да се земат предвид при утврдувањето одговорност за стореното вознемирување и носењето одлука за видот на дисциплинската мерка се следните: 1. природата и тежината на дисциплинската повреда; 2. постоењето олеснителни околности

какви што се должината на работниот однос, возраста и поранешното однесување на вршителот на вознемирувањето; 3. дали станува збор за изолиран (поединечен инцидент) или однесување што се повторува; 4. дали други вработени кои извршиле исто или слично вознемирување биле санкционирање и ако биле, со какви дисциплински мерки; 5. мерата до која работодавачот толерира или осудува однесување кое може да вроди со вознемирување на работното место; 6. однесувањето на сторителот на вознемирувањето за времетраење на дисциплинската постапка (признавање на вината, чувство на каење, извинување на жртвата и сл.); 7. начелата на прогресивно изрекување на дисциплински санкции;

- ✓ Да се земат предвид ефектите од семејното насилство врз работните односи и во тој контекст **да се воведат една или повеќе мерки за заштита на жртвите од семејно насилство** кои се определени во точка 17 од Препораката бр.206 на МОТ, а тоа се: отсуство од работа; флексибилни работни аранжмани; привремена заштита од отпуштање од работа, освен врз основи што не се поврзани со семејното насилство; вклучување на семејното насилство во процените на ризикот на работното место; упатување до мерките за заштита од семејно насилство предвидени во прописите за социјалната заштита; подигнување на свеста за последиците од семејното насилство;
- ✓ Да се предвиди **посебно право на работникот да одбие да работи** доколку е изложен на непосредна и сериозна опасност по безбедноста или здравјето поради насилство или вознемирување, вклучувајќи и сексуално вознемирување на работа; да се утврдат условите во кои работникот може да го оствари правото да одбие да работи и оправданото отсуство на работникот кој одбил да работи да се третира како платено отсуство од работа;
- ✓ **Оценување на можноста за проширување на постоечката листа на правни лекови што може да се бараат во судска постапка** за заштита од вознемирување на работното место, со *дополнителни правни лекови од системска природа*, какви што се: усвојување политика за заштита од вознемирување на работното место, задолжително обучување за заштита од вознемирување на работното место, усвојување програма за афирмативна акција за вработување жени на работни места во чиј опис на работни задачи спаѓа водење дисциплински постапки и изрекување дисциплински мерки, раководители на смени и сл, доколку станува збор за сексуално вознемирување и сл.
- ✓ **Воведување солидарна одговорност на работодавачот без оглед на вина (т.н. викарна одговорност)** за надомест на штета предизвикана од сексуално вознемирување на работа извршено од страна на лице со овластувања, должности или одговорности на работодавач (вертикално вознемирување), колега (хоризонтално вознемирување) или трето лице (клиент, потрошувач, даватели на услуги, корисник, пациент и член на јавноста) со кое работникот (жртвата) доаѓа во контакт при извршувањето на работите на работа, во текот или во врска со работата; Можност на работодавачот да се ослободи од викарната

одговорност доколку докаже дека се однесувал со должно внимание и ги преземал сите соодветни мерки за превенција, спречување и заштита од вознемирување на работа во согласност со закон, освен доколку штетата настанала како последица на сексуално вознемирување во формата „quid pro quo”.

Библиографија

Димушевска,Е. Љ.Трајковска. 2017. Студија на опсег на различните форми на сексуално насилство во Р.Македонија. Национална мрежа против насилство врз жените и семејно насилство – Глас против насилство. <http://www.glasprotivnasilstvo.org.mk/wp-content/uploads/2013/11/studija-za-seksualno-nasilstvo-vo-rm-1.pdf>. Accessed November 2021.

Kalamatiev, Ristovski, Legal Approaches to Protection Against Gender-Based Violence and Harassment at Work with a Particular Focus on the Situation in the Republic of North Macedonia, Gender Perspectives in Private Law, Springer, Vol.4, 2023, 156.

Каламатиев, Ристовски (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, Бр.1/2018, 28.

Kovačević (2016) The Notion of Workplace Bullying in Serbian Legislation and Case Law, Kaznena Reakcija u Srbiji VI Dio. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni Fakultet, p. 217.

Lippelt, K. 2010. The Law of Workplace Bullying: An International Overview. Comparative Labor Law and Policy Journal Vol. 32: 1-14.

McColgan, Aileen. 2007. Harassment. In Non-Discrimination Law, ed. Dagmar Schiek, Lisa Waddington and Mark Bell, 477-560. Oxford and Portland, Oregon. Hart Publishing.

Thorpe, J. F. 1990. Gender-Based Harassment and The Hostile Work Environment. Duke Law Journal, Vol. 1990: 1361-1397.

Закон за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на РСМ“ бр. 258/2020)

Закон за заштита од вознемирување на работното место („Службен весник на РСМ“ бр. 79/2013; 147/2015 и „Службен весник на РСМ“ бр. 103/2021 и 124/2025)

Закон за работните односи („Службен весник на РСМ“ бр. 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 и 120/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 110/2019; 267/2020; 151/2021; 288/2021; 111/2023; 39/2025; 74/2025 и 124/2025)

Закон за еднакви можности на жените и мажите („Службен весник на РСМ“ бр. 6/2012)

Превенција и заштита од сексуално
вознемирување на работа во Северна
Македонија
Национален извештај за правната рамка и
судската практика 2026