

Prof. dr Borče Davitkovski

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodije“
u Skoplju

Prof. dr Ana Pavlovska-Daneva

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodije“
u Skoplju

Doc. dr Elena Davitkovska

Ekonomski institut Univerziteta „Sv. Kiril i Metodije“ u Skoplju

Doc. dr Dragan Gocevski

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodije“
u Skoplju

MOBING U JAVNOM SEKTORU

U ovom radu izlažemo teoretski pregled i razvoj pravnog okvira kojim se reguliše psihičko uznemiravanje na radnom mestu (mobing) u Republici Makedoniji, kao i relevantna EU regulativa o ovom pitanju. Napravili smo detaljnu analizu pravnog okvira u Republici Makedoniji kojim su uređeni mehanizmi zaštite i prevencije psihičkog uzmeniravanja na radnom mestu. Za potrebe ovog rada sprovedi smo empirijsko istraživanje za period od septembra 2009. do avgusta 2013. godine, i sprovedi merenje stepena implementacije i primene odredaba Zakona o radnim odnosima, usvojenog u septembru 2009, kojim je trebalo uspostaviti bolju zaštitu i prevenciju pojave mobinga. Rad završavamo analizom pravnih rešenja o zaštiti i prevenciji mobinga sadržanim u novom Zakonu o zaštiti od uznemiravanja na radnom mestu, usvojenom u maju 2013. godine.

Ključne reči: Radni odnos; Mobing; Uznemiravanje na radnom mestu; Poslodavac; Zaposleni; Javni sektor.

1. POJAM

Reč mobing potiče od engleskih reči „mob“ (agresivan čopor) i „mobbi-sh“ (grubo, vulgarno, prostačko). Kao fenomen, mobing postoji decenijama i bio je proučavan od velikog broja naučnika. Prvi ga je formulisao i dijagnosticao tokom 80-ih godina XX veka švedski psiholog prof. dr Hanc Lejman (*Heinz Leymann*). Lejman je razvio efikasne metode sprečavanja mobinga i rehabilitacije njegovih žrtava. Nacionalnim zakonima o radnom okruženju, Švedska, Finska i Norveška podržale su prava radnika za zaštitu fizičkog i mentalnog zdravlja.¹

Jedno istraživanje je pokazalo da je 40 % anketiranih radnika u Makedoniji bilo ili jeste žrtva mobinga na osnovu podmetanja i preteranih kontrola. Najčešći razlog bila je politička pripadnost, a najčešće je sproveden od pretpostavljenih (55 %). Najveće posledice bile su: narušena socijalna i emotivna ravnoteža i opšto zdravlje zaposlenih (40 % radnika osećalo je glavobolje, tahikardiju i povećan krvni pritisak).² Evropski prosek za mobing iznosi 25 %.³ Po Lejmanovom istraživanju, muškarci (45 %) i žene (55 %) skoro jednako mogu biti žrtve mobinga. U odnosu na pitanje ko koga mobira, istraživanje je pokazalo da je 76 % muškaraca mobirano od muškaraca, dok je samo 3 % mobirano od žena. Samo 21 % muškaraca bili su mobirani od oba pola. S druge strane, 40 % žena je mobirano od žena, 30 % od muškarca i 30 % od oba pola. Ove podatke ne treba tumačiti kao rodnu komponentu. Objašnjenje je da segregacija tržišta rada i podjela na ženske i muške profesije utiču na ovakvu zastupljenost muškaraca i žena kao žrtava, odnosno mobera. Realno je da zbog ovakvog stanja žene budu uznemiravane u manjem procentu od muškaraca, ali ne treba zaboraviti da žene najčešće imaju muškarca-menadžera (zastupljenost muškaraca na višim pozicijama u odnosu na žene). Grupe od 21 do 30 godina, i od 31 do 40 godina najzastupljenije su kao žrtve mobinga.⁴

Mobing se definiše kao pojava psihičkog maltretiranja koje se ponavlja nizom aktivnosti, s ciljem degradiranja radnika po raznim osnovama. Mobing predstavlja povredu ljudskih prava i dostojanstva, šteti fizičkom, mentalnom i socijalnom zdravlju i profesionalnoj budućnosti žrtve.⁵

¹ Priručnik „МОБИНГ Психички притисок на работното место“ (u daljem tekstu: MOBING), Сојуз на синдикати на Македонија, ММЗ, Fridrich Ebert Stiftung, Скопје 2009, 16–17.

² *Ibid.*, 12.

³ *Ibid.*, 59.

⁴ <http://www.mobbingnet.org/mk/informacii/2009-05-12-03-42-22.html>, 25. 4. 2010.

⁵ MOBING, 14. Po statističkim podacima na nivou EU, svake četiri i po sekunde umire po jedno lice iz uzroka povezanih sa poslom.

Mobing predstavlja: dugotrajno psihičko maltretiranje, izolaciju, pritisk na radnom mestu, izživljavanje, nefer način da se sa radnog mesta odstrani vredan, častan ili unapređeni radnik, psihičku torturu, izloženost zaposlenog ponižavanju, zastrašivanje, ogovaranje, podmetanje, ismejavanje, izbegavanje, nasilje na radnom mestu, atak na samopoštovanje, strategiju za opstanak na vlasti nesposobnih, i druge načine za ostvarivanje ličnih ciljeva i interesa na račun drugih.⁶

Analitičari razlikuju više vidova mobinga: horizontalni, koji se dešava između radnika sa jednakim položajem u hijerarhiji; vertikalni, koji se sprovodi hijerarhijski; strateški, kada se sprovode strukturne promene u firmi ili ustanovi (npr. racionalizacija i proglašavanje tehnološkog viška); efektivni ili emotivni, koji se izražava strahom, zavišću i zlobom mobera, zasnovanom na ličnom odnosu; i mobing sa elementima seksualnog uznemiravanja.⁷ Zabeleženi načini vršenja mobinga su: uskraćivanje mogućnosti za adekvatno komuniciranje, uskraćivanje mogućnosti za održavanje socijalnih odnosa, napad na autoritet ličnosti i napad na kvalitet rada.⁸

2. PRAVNI OKVIR U EU

Opšta direktiva 89/391/EEZ (EU) za zdravlje na poslu upućuje na osnovne mere za podsticanje i sprovođenje bezbednosti i zdravlja na poslu, ulogu poslodavaca i radnika u ovom procesu, principe u vezi sa prevencijom i rizicima na radnom mestu, principe uniformisanja, konsultacije, obuku i trening zaposlenih i njihovih predstavnika. Evropska komisija je u februaru 2007. godine, pod motom „za poboljšanje kvaliteta i produktivnosti rada“, predložila Strategiju EU za 2007–2012.⁹

Na evropskom nivou učinjeni su različiti naponi da se promovišu akcije kojim bi se prevenirao fenomen mobinga. Direktivom 89/391 (Directive 89/391) predviđena je veća odgovornost poslodavaca u pogledu zaštite na radu, „u svakom aspektu rada“. Rezolucijom usvojenom u Evropskom parlamentu (Resolution A5-0283/2001) preporučuje se državama-članicama EU da revidiraju svoje pravne sisteme u pogledu „mobinga“ i seksualnog uznemiravanja na radnom mestu putem harmonizacije i definicije „mobinga“. U izveštaju Evropskog parlamenta za maltretiranje na radnom mestu (2001/2339(INI)), navodi se da Komitet za zapošljavanje i socijalna pitanja (*Committee on Employment and Social Affairs*), kao i Komitet za ženska prava i jednake mogućnosti u istom izveštaju preporučuju zemljama članicama

⁶ *Ibid.*, 14–15.

⁷ <http://www.mobbignet.org.mk/informacii/vidovimobing.html>, 25. 4. 2010.

⁸ MOBING, 20–21.

⁹ *Ibid.*, 19.

EU da traže od poslovnog sektora, javnog sektora i socijalnih partnera da obezbede sistem za razmenu iskustava, te da utvrde procedure za rešavanje problema maltretiranja žrtava i ponavljanja „*bulinga*“. Komitet je preporučio da se razviju obuke za zaposlene, menadžere, socijalne partnere i doktore, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, te da se razmotri mogućnost postavljanja medijatora na radnom mestu kome bi se zaposleni mogli obratiti.

U Rezoluciji Saveta od 3. juna 2002, u vezi sa novom Strategijom zajednice za zaštitu na poslu (2002/C 161/01), kaže se da Savet prepoznaje proširenje kao jedan od glavnih izazova s kojim se suočava Evropska unija, zbog čega je potrebno obezbediti zvaničnu i efektivnu primenu *acquis* u pitanjima zaštite na radu u zemljama kandidatima, kao i harmonizaciju struktura zajednice za konsultacije, prikupljanje, analizu i diseminaciju informacija, kao što su Savetodavni komitet za bezbednost, higijenu i zaštitu na poslu, Evropska agencija za zaštitu na poslu (Bilbao) i Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova (Dablin). Kako bi se izgradila kultura prevencije, potrebno je uključiti osnovne preventivne principe na radnom mestu u obrazovne programe i buduće obuke.

Dosadašnja istraživanja radnih uslova ukazuju na povećane psihičke probleme na radnom mestu. Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) objavila je 2007. godine istraživanje o uslovima rada, iz kojih se vidi da je 5 % zaposlenih prijavilo zlostavljanje u poslednjih dvanaest meseci. Imajući to u vidu, evropski partneri su zaključili Okvirni ugovor o maltretiranju na radnom mestu, dok je Evropska komisija u Evropskoj strategiji za zaštitu na poslu 2007–2013. (*European Strategy on Health and Safety 2007–2013*) istakla važnost promocije mentalnog zdravlja na radnom mestu. Nekoliko zemalja članica EU (posebno Švedska) usvojilo je posebnu legislativu o mobingu na radnom mestu. Ostale zemlje-članice EU pripremaju pravnu regulativu. Povećani uticaj mobinga na uslove na radnom mestu motivisao je socijalne partnere da urede mobing i preventivne mere protiv njega uključe u kolektivne ugovore i kodekse ponašanja.¹⁰

U dva od osam međunarodnih standarda rada zahteva se zabrana diskriminacije i zaštita zaposlenih tokom rada. Tačnije, u standardu 2 (preuzet od Konvencije 100 i 111 Međunarodne organizacije rada) zabranjuje se bilo kakva diskriminacija, dok u standardu 7 (preuzet od Konvencije o industrijskim nesrećama, bezbednosti i zdravlju br. 174 i 176) za zaštitu na radu, kaže se: „Fizička zloupotreba, pretnje upotrebom fizičke sile, neuobičajene kazne ili disciplina, seksualne i druge pretnje, kao i zastrašivanja od strane poslodavaca najstrože su zabranjeni“.¹¹

¹⁰ <http://www.mobbingnet.org/mk/informacii/regulativi.html>, 25. 4. 2010.

¹¹ <http://www.mobbingnet.org/mk/informacii/--.html>, 25. 4. 2010.

3. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA U REPUBLICI MAKEDONIJI

Do kraja 2009. godine, stav stručne javnosti u Republici Makedoniji bio je da ne postoje konkretne pravne norme u vidu posebnog zakona protiv mobinga, koji zabranjuje i sankcioniše postupke kojim se vrši mobing, ali su osnovne slobode i prava čoveka, uključujući pravo na nediskriminaciju bili uređeni: Ustavom Republike Makedonije, Zakonom o radnim odnosima,¹² Krivičnim zakonikom,¹³ Zakonom o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu,¹⁴ Zakonom o jednakim mogućnostima žena i muškaraca,¹⁵ kolektivnim ugovorima, a u zakonodavnom postupku je bio i Zakon protiv diskriminacije.¹⁶

Saglasno Ustavu Republike Makedonije i Zakonu o radnim odnosima, na nacionalnom nivou su potpisani kolektivni ugovori za privatni i javni sektor kojima su dodatno regulisana prava iz radnog odnosa. Pored ovih kolektivnih ugovora, Savez sindikata Makedonije založio se za potpisivanje posebnih kolektivnih ugovora za doregulisanje prava zaposlenih na bezbedne i zdrave uslove na radu, čiji sadržaj mora biti i zaštita od mobinga i mere koje poslodavac treba preduzeti u dogovoru sa sindikatom za prevazilaženje pojave mobinga.¹⁷

Na osnovu Zakona o bezbednosti i zaštiti zdravlja na radu, Vlada Republike Makedonije je donela nacionalni program. Pravni osnov za donošenje Programa za bezbednost i zdravlje je čl. 4 Konvencije MOR-a br. 155 za zaštitu na radu, zdravstvenu zaštitu i zaštitu radne okoline, kao i čl. 4 Zakona o bezbednost na radu. U odsustvu posebnog zakona o mobingu u Makedoniji, a zbog ozbiljnosti posledica ove pojave, koja je još tada postajala sve izraženija, odlučeno je da se mobing tretira u Programu za bezbednost i zdravlje na radu Vlade Republike Makedonije.¹⁸

U septembru 2009. godine, donesen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radnim odnosima, kojim su sankcionisanje i diskriminacija na radnom mestu dodatno uređeni, a zaštita prava iz radnog odnosa posmatrana je kao deo ukupnih ljudskih prava u Makedoniji. Poseban cilj Zakona bila je zaštita od psihičkog uznemiravanja na radnom mestu, kao pojave koja uzima sve šire razmere, a koja nije bila zakonski regulisana.

¹² Zakon o radnim odnosima, *Sl. list RM*, br. 62/05, 106/08 i 161/08, čl. 6–11.

¹³ Krivični zakonik, *Sl. list RM*, br. 37/96, 80/99, 48/01, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 50/06, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, čl. 137, 139, 142 i 143.

¹⁴ Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu, *Sl. list RM*, br. 92/07.

¹⁵ Zakon o jednakim mogućnostima žena i muškaraca, *Sl. list RM*, br. 66/06, 117/08, čl. 3.

¹⁶ MOBING, 49; Zakon o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije, *Sl. list RM*, br. 50/10.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, 47.

Novine u Zakonu sastojale su se u uvođenju dva nova člana: čl. 9-a i novi stav (2) u čl. 11 Zakona o radnim odnosima.¹⁹ Članom 9-a izričito je zabranjen svaki oblik psihičkog uznemiravanja na radnom mestu, podvodeći ga pod termin mobing, čime se termin i formalnopravno uvodi u makedonski pravni sistem. Psihičko uznemiravanje na radnom mestu (mobing) utvrđeno je kao oblik diskriminacije,²⁰ i svako negativno ponašanje pojedinca ili grupe koje se ponavlja (najmanje jednom sedmično u periodu od šest meseci), a predstavlja povredu dostojanstva, ugleda i časti zaposlenih i uzrokuje strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo ponašanje. Izvršio ca psihičkog uznemiravanja na radnom mestu (mobinga) Zakon utvrđuje kao jedno ili više lica sa negativnim ponašanjem prema zaposlenim,²¹ bez obzira na njihovo svojstvo (poslodavac kao fizičko lice, odgovorno lice ili radnik). Druga odredba zakonskog teksta utvrđuje da „u slučaju spora, kada je postupljeno suprotno čl. 9-a (Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radnim odnosima) teret dokazivanja pada na pojedinca ili grupu protiv koga je poveljen spor za vršenje psihičkog uznemiravanja (mobinga) na radnom mestu, osim ako dokažu da je različit tretman učinjen zbog izuzetaka predviđenih Zakonom”.²² U obrazloženju zakonskog teksta, zakonodavac iznosi argument da su rešenja sadržana u odredbama međusobno povezana i kao takva primenjiva u praksi. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o radnim odnosima, zakonodavac je očekivao da postigne jaču zaštitu prava radnika, veću humanizaciju odnosa na radnom mestu i stvaranje zdravog društva.

4. KRITIKA PRVIH PRAVNIH REŠENJA I NJIHOVE PRIMENE U PRAKSI

Zakonu možemo prigovoriti nedostatak odredaba kojima bi se predvidele preventivne mere i mehanizmi za detekciju, utvrđivanje i sprečavanje pojave psihičkog uznemiravanja na radnom mestu. U tekstu zakonskih izmena

¹⁹ Zakon o radnim odnosima – ZRO, *Sl. list RM*, br. 62/05, 106/08 i 161/08.

²⁰ U smislu čl. 6 ZRO: „(1) Poslodavac ne sme tražiti zaposlenja (u daljem tekstu: kandidata) ili radnika staviti u neravnopravan položaj zbog rase, boje kože, pola, uzrasta, zdravstvenog stanja odnosno invalidnosti, religioznog, političkog ili drugo ubeđenja, članstva u sindikatu, nacionalnog ili socijalnog porekla, porodičnog statusa, imovinskog stanja, (...) ili drugih ličnih okolnosti.

⁽²⁾ Ženama i muškarcima moraju biti obezbeđene jednake mogućnosti i jednak tretman pri zapošljavanju, napredovanju na poslu, obrazovanju, prekvalifikaciji, plaćanju, nagrađivanju, odsustvovanju s posla, određivanju radnog vremena i otkazivanju ugovora o radu.“

²¹ U smislu čl. 9-a, st. 3 ZRO: „Psihičko uznemiravanje na radnom mestu (mobing) je svako negativno ponašanje pojedinca ili grupe koje se često ponavlja (najmanje u periodu od šest meseci), a predstavlja povredu dostojanstva, integriteta, ugleda i časti zaposlenih lica i uzrokuje strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo ponašanje, čiji krajnji cilj može biti prestanak radnog odnosa ili napuštanje radnog mesta.“

²² ZRO, čl. 8.

data je široka definicija mobinga, pri čemu se postavlja pitanje primjenjivosti ove odredbe na specifične slučajeve, jer se zbog opštosti definicije teško može utvrditi odgovornost učinioca psihičkog uznemiravanja. Takva pretpostavljena situacija je ukoliko zaposleni bude podvrgnut pritiscima seksualne prirode, pa se postavlja pitanje da li se u datom slučaju može tražiti odgovornost za diskriminaciju, mobing ili seksualno zlostavljanje. Takođe, može se skrenuti pažnja na strateški mobing kao oblik psihičkog uznemiravanja na radnom mestu koji nije pravno regulisan izmenama ZRO iz 2009. godine. Da ne pominjemo da je za zaposlenje u javnom sektoru u statusu državnih službenika izričito utvrđeno da u slučaju promene akta o sistematizaciji, ako radno mesto službenika bude ukinuto, on mora prihvatiti radno mesto koje mu se ponudi (čak i u niže zvanje) ili mu po zakonu sledi otkaz.²³ Jedini oblik pravne zaštite (može se tumačiti) predviđen zakonskim izmenama bila je sudska zaštita, ali su izostale odredbe koje precizno utvrđuju pravni osnov za prihvatanje tužbe u slučaju psihičkog uznemiravanja. Ne postoje odredbe koje bi uputile na konkretan postupak, a zakonske izmene ne sadrže ni kaznene odredbe. Ostalo je neuređeno i pitanje uloge sindikata i komora u zaštiti prava radnika u slučaju spora povodom mobinga.

U odnosu na utvrđene uslove za utvrđivanje mobinga, komentarisali bismo čl. 9-a, st. 3 ZRO, u kome je psihičko uznemiravanje utvrđeno kao svako negativno ponašanje koje se ponavlja najmanje šest meseci. Teško je odrediti da li je ovo zakonsko rešenje mač sa dve oštrice ili nužno zlo. Imajući u vidu da je reč o psihičkom stresu, kojem se radnik podvrgava, period nakon kojeg radnik stiče pravo na sudska zaštitu izgleda predug, a niko ne garantuje da se uslovi rada neće poboljšati pred istek roka, da bi nakon izvesnog perioda opet bili pogoršani. S druge strane, komparativna iskustva govore da su primeri „kampanjskog“ i intenzivnog izživljavanja nad određenim radnikom ili grupi ređi, jer isti postaju lako uočljivi i primetni za celu okolinu, pružajući mobingovanom radniku dodatni pravni (i socijalni) osnov za zaštitu. Cilj mobinga (u očima mobera) je da radnika prikaže nekompetentnim, nestručnim, neodgovornim, arogantnim i nepodobnim za saradnju. Mobing se uglavnom manifestuje suptilno, putem incidentnih slučajeva prećenja, neosnovanih disciplinskih mera koje vode smanjenju plate, usmenih opomena i raspoređivanja na druga (manje adekvatna) radna mesta, na kojima se radniku otežava izvršavanje radnih zadataka, obim posla ostaje isti ili se povećava. Ovo su mere koje se izriču retko, tokom dugog vremenskog perioda, zbog čega radnik na početku nije svestan tendencioznosti istih. Ovo znatno otežava dokazivanje mobinga, posebno ako nisu propisane celovite

²³ Reč je o stresu uzrokovanom radniku ili grupi radnika zbog straha da će u predstojećem bližem vremenskom periodu biti proglašeni tehnološkim viškom, sledećom reorganizacijom pravnog lica. – Vid. Zakon o državnim službenicima, čl. 31, st. 4, čl. 82, st. 3 i 4.

pravne mere zaštite. Pitanje je da li je šest meseci dovoljno dug ili prekratak vremenski period da bi postupak za zaštitu od psihičkog uznemiravanja na radnom mestu mogao biti „blagovremeno“ poveljen.

Kad smo već pomenuli odsustvo preciznih odredaba 2009. godine, nave-li bismo svesno (ili nesvesno) stvaranje defektnih pravnih rešenja koje same po sebi ostavljaju prostor za dugoročan psihički pritisak. Kao primer može-mo navesti okolnost stvorenu Zakonom o radnim odnosima,²⁴ u slučaju neis-punjavanja radnih obaveza i zaduženja. Zakonodavac je nametnuo obavezu poslodavcu da dostavi pismeno upozorenje zbog neispunjavanja obaveza i ukaže na mogućnost otkaza u slučaju daljeg kršenja istih. Ono što zakono-davac nije uredio su način evaluacije (ne)ispunjavanja radnih obaveza i rok do kojeg važi pismeno upozorenje. U realnom sektoru, ocena neispunjenosti radnih zadataka može biti diskreciona odluka poslodavca, dok odsustvo roka do kada će radnik biti pod dodatnim nadzorom povećava pritisak na radnika. Iako je ovo konkretno pitanje u makedonskom zakonodavstvu prepušteno uređenju kolektivnim ugovorom, smatramo da ova materija ne treba biti pre-puštena uređivanju podzakonskim aktima.

Kakva je bila primena izmena i dopuna nakon donošenja zakona u sep-tembru 2009? Iz neposrednog razgovora sa ovlašćenim licem iz Državnog inspektorata za rad pri Ministarstvu rada i socijalne politike, doznali smo da do kraja 2010. nije podnesena nijedna prijava na osnovu čl. 9-a i čl. 2 ovog zakona. Iz razgovora sa predsednikom Osnovnoga suda Skoplje II, i sudija koji sude u sporovima iz radnih odnosa, saznali smo da su prve tužbe stigle u aprilu 2010. godine (svega pet). Tužbe su imale elemente mobinga, ali samo dve su se izričito pozivale na mobing. Prvi slučajevi mobinga dolazili su iz javnog sektora, što malo iznenađuje. Pravni status, zasnivanje i prestanak radnog odnosa u javnom sektoru (posebno u državnoj upravi) precizno su uređeni zakonom i službenici se osećaju zaštićenijim i hrabrijim u traženju pravne zaštite protiv psihičkog uznemiravanja na radnom mestu. Razlozi za podnošenje tužbi najčešće su bili: neosnovano izricanje disciplinske mere jednokratno smanjenje plate 15 % više puta tokom iste godine, oduzimanje opreme, telefonski pozivi u kasnim satima sa pretećim sadržajem i psihički pritisak izdavanjem pismene opomene pred otkaz.

U narednom periodu ima malo poboljšanja i mali je broj presuda koje su kao osnov imale mobing. Iz podataka kojima raspolazemo, možemo za-ključiti da u Republici Makedoniji samo javni sektor pruža „neku” zaštitu jer postoji bolja pravna zaštita radnog odnosa, što je razlog da većina tužbi za mobing potiče od zaposlenih u javnom sektoru. S druge strane, možemo pretpostaviti da su zaposleni u javnom sektoru čak i izloženi psihičkom

²⁴ ZOR, čl. 73, 74 i 75.

uznemiravanju na radnom mestu nego što bi bili radnici u privatnom sektoru u Makedoniji. U privatnom sektoru, u malim i srednjim poduzećima, vlasniku preduzeća ne treba opravdanje da bi otpustio radnika kojim nije zadovoljan, dok u javnom sektoru budući da je država vlasnik, pretpostavljeni ili politički funkcioner koji upravlja javnom organizacijom morao bi „opravdati“ otpuštanje službenika, te je „lakši“ način jednostavno učiniti zaposlenog nesposobnim, nekompetentnim i neodgovornim, a ujedno otežati mu uslove rada do mjere da sam podnese ostavku.

5. AKTUELNO STANJE I NOVINE U PRAVNOJ ZAŠTITI PROTIV MOBINGA

Jedno od ranijih istraživanja javnog mnjenja u Makedoniji pokazalo je da je više od 500 ispitanika smatralo da je žrtva mobinga na radnom mestu, ali broj predmeta pred sudovima ostaje gotovo zanemarljiv. Mogući razlozi za ovo bili su nedovoljna javna kampanja tokom koje bi mogućnosti pravne zaštite od psihičkog uznemiravanja na radnom mestu bile objašnjene i približene široj javnosti, neadekvatna pravna regulativa, odnosno propusti o kojima smo govorili u prethodnoj tački ovoga rada, i nizak stepen poverenja radnika u pravosuđe.

Sve ovo je doprinelo donošenju novog Zakona o zaštiti od uznemiravanja na radnom mestu, u maju 2013. godine.²⁵ Zakon je strukturiran u osam glava: Opšte odredbe; Prava, obaveze i odgovornosti poslodavca; Prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih; Postupak za zaštitu od uznemiravanja na radnom mestu kod poslodavca; Sudska zaštita; Inspekcijski nadzor; Kaznene odredbe; Prelazne i završne odredbe.

Predmet Zakona je uređenje prava, obaveza i odgovornosti poslodavaca i zaposlenih u vezi sa sprečavanjem psihičkog i polnog uznemiravanja na radnom mestu, odnosno mere i postupci za zaštitu od uznemiravanja na radnom mestu. Cilj Zakona je sprečavanje odnosno prevencija ove neželjene pojave i obezbeđenje zdrave radne sredine. Zakon se odnosi na sve poslodavce (fizička lica, pravna lica, organizacije sa javnim ovlašćenjima, organe jedinica lokalne samouprave, organe državne uprave, državne organe i druge organe vlasti), zaposlene, kandidate za zapošljavanje, kao i na lica angažovana ugovorom, koja učestvuju u rad kod poslodavca (ugovor o volontiranju, ugovor o delu, autorski ugovor i drugi oblici ugovora). Zakon se primenjuje na sve oblike psihičkog i polnog uznemiravanja na radnom mestu i izričito zabranjuje svaki oblik uznemiravanja na radnom mestu, kao i na mestima gde se obavlja rad, na put koji zaposleni prolazi dolazeći i odlazeći sa posla. Isto tako, Zakon izričito zabranjuje zloupotrebu prava koja su njime garantovana.

²⁵ Zakon o zaštiti od uznemiravanja na radnom mestu, *Sl. list RM*, br. 79/13.

Utvrđivanje psihičkog uznemiravanja na radnom mestu nije mnogo promenjeno u odnosu na rešenja koja su 2009. godine predviđena izmenama i dopunama ZRO. U smislu ovog zakona, psihičko uznemiravanje na radnom mestu je svako negativno ponašanje pojedinca ili grupe koje se ponavlja kontinuirano i sistematski, koje predstavlja povredu dostojanstva, integriteta, ugleda i časti zaposlenog i uzrokuje strah ili stvara neprijatnost, poniženje, a čiji krajnji cilj može biti povreda fizičkog i mentalnog zdravlja, ugrožavanje profesionalne budućnosti zaposlenog, prestanak radnog odnosa ili napuštanje radnog mesta. Uočavamo da je napušten šestomesečni period u kome se mora neprekidno ponavljati uznemiravanje kao uslov za pravnu zaštitu. Sličan opis Zakon daje i polnom uznemiravanju.

Novina uvedena ovim zakonom je da zaposleni koji je podvrgnut mobingu treba da podnese pismeni zahtev (iako u ovom članu ostaje nejasno dostavlja li se pismeni zahtev samom moberu ili poslodavcu) u kome upozorava da „navedeno” ponašanje uzrokuje uznemiravanje na radnom mestu. Ukoliko uznemiravanje ne prestane nakon podnošenja pisanog zahteva, zaposleni ima pravni osnov da povede postupak za zaštitu protiv uznemiravanja na radnom mestu.

Vršilac uznemiravanja na radnom mestu može biti jedno ili više lica (nezavisno od pola) sa negativnim ponašanjem nezavisno od njihovoga svojstva, bilo da je poslodavac u svojstvu fizičkog lica, odgovorno lice kod poslodavca pravnog lica, zaposleni ili grupa zaposlenih kod poslodavca, ili čak treće lice sa kojim zaposleni dolazi u susret tokom izvršavanja radnih zadataka.

Zanimljivo je da Zakon klauzulom sa negativnom enumeracijom izričito uređuje izuzetke odnosno aktivnosti koje se ne smatraju uznemiravanjem na radnom mestu, poput: konkretnih akata poslodavca kojima odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa, koje zaposleni ima pravo da štiti u postupku utvrđenim drugim zakonom; lišavanja i onemogućavanja ostvarivanja i korišćenja prava utvrđenih zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o zapošljavanju, čija zaštita se ostvaruje u postupku pred poslodavcem i pred sudom; ponašanje koje je Zakonom utvrđeno kao diskriminacija na radnom mestu, kao i povremenih razlika u mišljenju i stavovima o pitanjima i problemima vezanim za vršenje radnih zadataka (ukoliko nemaju za cilj da namerno povrede ili uvrede zaposlenog).

Zakon sadrži i brojne odredbe kojima utvrđuje (poziva) poslodavce i zaposlene da obezbede uslove za nesmetan rad i atmosferu uzajamnog poštovanja i timskog rada, u kojoj svaki zaposleni može da iznosi svoje stavove, mišljenja i predloge o vršenju posla na radnom mestu.

Svaki poslodavac je obavezan da upozna zaposlene sa merama i postupkom u vezi sa zaštitom od uznemiravanja na radnom mestu, kao i sa pravima,

obavezama i odgovornostima poslodavca i radnika tokom zapošljavanja i rada.

Kako bi se nesmetano i nepristrasno obezbedila zaštita zaposlenih od uznemiravanja na radnom mestu, Zakon predviđa „posrednike“. Posrednik mora biti neutralno lice koje posreduje među stranama, s ciljem rešavanja njihovog spornog odnosa, a biraju ga zaposleni sa „liste posrednika“ koju sačinjava poslodavac. Poslodavac koji ima 50 ili više zaposlenih dužan je da sačini listu posrednika koji će posredovati među stranama u slučaju uznemiravanja na radnom mestu. Kod poslodavca koji ima manje od 50 zaposlenih, posrednika sporazumno određuju zaposleni koji je izložen uznemiravanju, vršilac uznemiravanja i zaposleni koga odredi poslodavac. Posrednik ne može biti svedok u postupku. Kada se sam poslodavac tereti za uznemiravanje na radnom mestu, zaposleni može povesti postupak za zaštitu od uznemiravanja direktno pred Sudom za radne odnose u Skoplju.

Za eventualnu štetu koju zaposleni pretrpi usled psihičkog ili polnog uznemiravanja na radnom mestu, svako odgovorno lice odgovara pojedinačno. Zakon predviđa i odgovornost zaposlenih, u tom smislu što je svaki zaposleni koji otkrije postojanje uznemiravanja na radnom mestu dužan da isto prijavi poslodavcu, te da povede postupak za zaštitu od uznemiravanja na radnom mestu.

Sam postupak u smislu ovog zakona vodi se kod poslodavca i ima nekoliko faza: prethodni postupak, pokretanje postupka, podnošenje zahteva, posredovanje i mere za sprečavanje. Zakon predviđa posebnu sudsku zaštitu i prekršajne odredbe za nepoštovanje zakona, za čije povrede se odgovara pred Sudom za prekršaje u Skoplju.

Prethodni postupak je faza u kojoj se žrtva uznemiravanja obraća pismeno licu koje ga uznemirava, sa zahtevom da uznemiravanje odmah prestane. Ukoliko ne prestane, žrtva uznemiravanja pokreće postupak za zaštitu od uznemiravanja na radnom mestu tako što dostavlja pismeni zahtev poslodavcu (ukoliko sam poslodavac nije uznemiravač). Žrtva uznemiravanja može odlučiti da nakon podnošenja zahteva povede postupak za sudsku zaštitu tužbom pred Sudom za radne sporove i bez postupka pred poslodavcem. Zahtev sadrži podatke o podnosiocu zahteva, podatke o zaposlenom koji se smatra izloženim uznemiravanju na radnom mestu (ukoliko je podnosilac zahteva ovlašćeni zastupnik), podatke o zaposlenom za koga se smatra da vrši uznemiravanje, kratak opis ponašanja koje se smatra uznemiravanjem, trajanje i učestalost uznemiravanja, činjenice i dokaze. Rok za podnošenje zahteva je najkasnije šest meseci od dana kada je izvršeno uznemiravanje na radnom mestu, nakon čega se osnov za pravnu zaštitu smatra zastarelim.

Poslodavac je dužan da najkasnije u roku od osam dana od prijema zahteva stranama predloži posredovanje kao način rešavanja spora i da im predloži da izaberu posrednika sa liste. Ako strane ne mogu da se saglase sa izborom predstavnika, poslodavac ili odgovorno lice mogu da zaključe da posrednik nije odabran, nakog čega „oštećeni” može povesti postupak za zaštitu pred nadležnim sudom (prethodni postupak nije obavezan, te se oštećena strana može i bez postupka pred poslodavcem obratiti sudu). Postupak za posredovanje kod poslodavca je hitan, a njemu može prisustvovati i predstavnik sindikata. Postupak je zatvoren za javnost i podaci prikupljeni u postupku smeju biti saopšteni samo učesnicima. Postupak za posredovanje mora biti okončan u roku od 15 dana. Ukoliko se strane sporazumeju, postupak za posredovanje se smatra uspešnim i posrednik izrađuje sporazum koji sadrži preporuke vršiocu uznemiravanja na radnom mestu i poslodavcu, za prestanak uznemiravanja i načine otklanjanja istih, kao i otklanjanje mogućnosti da uznemiravanje bude produženo na drugom mestu, te premeštaj zaposlenog u drugu radnu prostoriju. Sporazum potpisuju obe strane. Ukoliko se strane ne mogu sporazumeti, postupak se smatra neuspešnim i posrednik u roku od tri dana od okončanja postupka dostavlja poslodavcu pismeno obaveštenje da je posredovanje neuspešno. Time se i postupak smatra okončanim. Tokom postupka, zaposleni koji se smatra žrtvom nakon zdravstvenog pregleda u ovlašćenoj zdravstvenoj ustanovi može zatražiti da bude premešten u druge radne prostorije.

Da bi sprečio ponavljanje psihičkog ili polnog uznemiravanja na radnom mestu, poslodavac može zaposlenom koji vrši uznemiravanje izreći jednu od mera zbog nepoštovanja radnog reda i discipline, odnosno zbog povrede radnih obaveza. Ukoliko zaposleni kome je zbog vršenja uznemiravanja na radnom mestu već izrečena jedna od navedenih mera u roku od šest meseci ponovi ponašanje, poslodavac mu može otkazati ugovor o radu, odnosno izreći prestanak radnog odnosa.

U odnosu na sudsku zaštitu, sporovi pokrenuti na osnovu Zakona o zaštiti od uznemiravanja na radnom mestu imaju karakter radnih sporova, vode se pred nadležnim sudom, odnosno trenutno Osnovnim sudom Skoplje II, a u postupku se primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku.

Zaposleni koji smatra da je izložen uznemiravanju na radnom mestu tužbom može zatražiti: utvrđivanje da je pretrpeo uznemiravanje na radnom mestu, zabranu ponašanja koja predstavljaju uznemiravanje na radnom mestu, odnosno zabranu ponavljanja uznemiravanja na radnom mestu, preduzimanje radnji radi otklanjanja posledica uznemiravanja na radnom mestu i naknadu materijalne i nematerijalne štete zbog uznemiravanja na radnom mestu. Ukoliko u postupku tužilac učini verovatnim postojanje uznemiravanja na radnom mestu, teret dokazivanja pada na tuženog.

Pre početka ili tokom postupka, sud na predlog stranke može rešenjem odrediti privremene mere radi sprečavanja nasilničkog ponašanja ili otklanjanja nenadoknadive štete: zabranu približavanja radnom mestu zaposlenog i zabranu telefoniranja i komuniciranja verbalnim ili elektronskim putem. Žalba protiv ovog rešenja ne odlaže izvršenje.

Zakon predviđa i inspeksijski nadzor nad njegovim sprovođenjem, za šta je nadležan Državni inspektorat za rad.

Za nepoštovanje odnosno neprimenu obaveza koje proizlaze iz ovog zakona predviđene su prekršajne kazne od 1000 do 6000 evra u denarskoj protivvrednosti. Prekršajni postupak vodi i sankcije izriče nadležni sud, u konkretnom slučaju Sud za prekršaje u Skoplju.

Na kraju, Zakon predviđa obavezu poslodavca da u roku od tri meseca nakon njegovog usvajanja upozna svoje zaposlene o pravima koja im garantuje (taj rok je istekao krajem avgusta 2013. godine). Rok za sastavljanje liste posrednika je 30 dana od usvajanja Zakona, što znači do kraja jula 2013. godine.

6. ZAKLJUČAK

Ostvarivanje efektivne zaštite zaposlenih od psihičkog i polnog uznemiravanja na radnom mestu u Republici Makedoniji nije jednostavno. Uprkos brojnim (nezavisnim) ispitivanjima javnog mnjenja i ukazivanjima sindikata da radnici imaju poseban problem na poslu, koji je jako štetan za produktivnost zaposlenog i njegovo zdravlje i kvalitet ličnog života, pravni poredak još uvek ne nudi mehanizme prevencije i zaštite.

Mobing, ili kao što je etabliran u pravnom poretku Makedonije – psihičko uznemiravanje na radnom mestu, prvi put je formalnopravno uređen u septembru 2009. godine Zakonom o radnim odnosima, odnosno usvajanjem izmena i dopuna ovog zakona, ali sa svega dva člana. Iako značajan iskorak u dobrom pravcu, ove odredbe su samo definisale uznemiravanje na radnom mestu, ali nisu ponudile postupak kojim se „žrtve” mobinga mogu obratiti za pomoć, niti kaznene odredbe. Ukratko, postavile su grub okvir pravne zaštite. Ovi nedostaci su uočeni u relativno malom broju sudskih postupaka i sudskih presuda na osnovu mobinga tokom protekle tri godine.

Konačno, u maju 2013. godine usvojen je novi Zakon o sprečavanju uznemiravanja na radnom mestu, koji preciznije uređuje psihičko uznemiravanje na radnom mestu i polno uznemiravanje na radnom mestu, predviđa poseban postupak za zaštitu koji se vodi kod poslodavca, sudsku zaštitu, prekršajne odredbe, te prava i obaveze poslodavaca i zaposlenih. Iako u ovom obliku Zakon deluje kao „rafinisan”, njegova dosledna primena u praksi ostaje konačan test njegove uspešnosti.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference

1. Priručnik „*МОБИНГ Психички притисок на работното место*“ Сојуз на синдикати на Македонија, ММЗ, Fridrich Ebert Stiftung, Скопје 2009.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Makedonije;
2. Zakon o radnim odnosima, *Sl. list RM*, br. 62/05, 3/06, 44/06, 66/06, 16/07, 57/07, 77/07, 106/08, 161/08, 63/09, 114/09, 130/09, 10/10, 50/10, 52/10 i 58/10;
3. Zakon o bezbednosti i zdravlju na poslu, *Sl. list RM*, br. 92/07;
4. Zakon o jednakim mogućnostima žena i muškaraca, *Sl. list RM*, br. 66/06 i 117/08;
5. Krivični zakonik, *Sl. list RM*, br. 37/96, 80/99, 48/01, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 50/06, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08 i 114/09;
6. Zakon o sprečavanju i zaštiti od diskriminacije, *Sl. list RM*, br. 50/10;
7. Zakon o zaštiti od uznemiravanja na radnom mestu, *Sl. list RM*, br. 79/13;
8. Zakon o državnim službenicima, *Sl. list RM*, br. 59/00, 112/00, 30/01, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 100/02, 17/03, 40/03, 84/03, 85/03, 17/04, 69/04, 81/05, 61/06, 36/07, 118/08, 128/08, 161/08, 6/09, 114/09, 1/10, 35/10, 167/10, 36/11, 6/12, 24/12, 15/13, 82/13 i 106/13.

Full Professor Borče Davitkovski, LL.D.

Faculty of Law „Justinianus I“, Ss. Cyril and Methodius University of Skopje

Full Professor Ana Pavlovska-Daneva, LL.D.

Faculty of Law „Justinianus I“, Ss. Cyril and Methodius University of Skopje

Assistant Professor Elena Davitkovska, LL.D.

Economics Institute, Ss. Cyril and Methodius University of Skopje

Assistant Professor Dragan Gocevski, LL.D.

Faculty of Law „Justinianus I“, Ss. Cyril and Methodius University of Skopje

MOBBING IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

In this paper we give a theoretical review and the development of the legal framework which regulates psychological harassment on the work place (mobbing) in the Republic of Macedonia, as well as relevant EU regulation. We did a detailed analysis of the legal framework in the Republic of Macedonia which regulates the mechanism for protection and prevention of psychological harassment on the workplace. For the purposes of this paper we conducted an empirical study in the period od September 2009 till august 2013, and measured the level of legal implementation of the amendments to the Law on Employment Relations adopted in September 2009 which were supposed to improve legal protection and prevention of mobbing. We conclude the paper with a legal analysis of the latest novelties in this field, the adoption of the Law on Protection from Harassment on the Workplace adopted in May 2013.

Key words: *Employment relations; Mobbing; Harrassment on the work place; Employer; Employee; Public sector.*