СТАР

Извештај од истражување:

Анализа на недостатоците во социјалната и казнената правна рамка кои влијаат врз пристапот до права кај сексуалните работници во Република Северна Македонија

Извештај од истражување:

Анализа на недостатоците во социјалната и казнената правна рамка кои влијаат врз пристапот до права кај сексуалните работници во Република Северна Македонија

СТАР
ПРВ КОЛЕКТИВ НА СЕКСУАЛНИ РАБОТНИЦИ НА БАЛКАНОТ

Red Umbrella Fund

Наслов на публикација:
Анализа на недостатоците во социјалната и казнената правна рамка кои влијаат врз пристапот до права кај сексуалните работници во Република Северна Македонија

Издавач:
Здружение за поддршка на маргинализирани работници СТАР-СТАР Скопје

За издавачот:
Борче Божинов, Претседател

Уредник:
Борче Божинов

Автори на анализата:
Ива Михајловска
Ненад Мицов

Развој на прашалник за истражување помеѓу заедницата:
Ненад Мицов
Светлана Војновска
Лила Милиќ

Превод од македонски на англиски јазик и лектура:
Бојан Илковски

Графички дизајн:
Игор Стојановски

Скопје, мај 2023 година

Издавањето на оваа публикација е во рамки на стратешките програмски активности на организацијата согласно Стратешкиот план за периодот 2022-2025 со поддршка од фондацијата Red Umbrella Fund. Ставовите и содржината изнесени во публикацијата се единствена одговорност на авторите.

CIP-Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

364:176.5-051(497.7)(047.31)

АНАЛИЗА на недостатоците во социјалната и казнената правна рамка кои влијаат врз пристапот до права кај сексуалните работници во Република Северна Македонија = Analysis of the Drawbacks within the Social and Punitive Legal Framework that Affect Sex Work- ers' Access to Rights in the Republic of North Macedonia / автори на анализата Ива Михајловска, Ненад Мицов ; превод и лектура Бојан Илковски. - Скопје : Здружение за поддршка на маргинализирани работници СТАР-СТАР ; Skopje : Association for Support of Marginalized Workers STAR-STAR, 2023. - 68 стр. : илустр.
; 31 см

Фусноти кон текстот. - Напореден текст на мак. и анг. Јазик

ISBN 978-608-66532-7-9

1. Михајловска, Ива [автор на придружен текст] 2. Мицов, Ненад [автор на придружен текст]

а) Социјална заштита -- Сексуални работници -- Македонија – Истражувања

COBISS.MK-ID 60704517

СОДРЖИНА

Акроними 7

Вовед 9

Цели и методологија на анализата од истражувањето 11

1. Анализа на законската рамка - социјална и казнена правна рамка 13

2. Анализа на квалитативни и квантитативни податоци за недостатоците во системот на социјална заштита 21

2.1. Општи и социо-демографски податоци за сексуалните работници учесници во истражувањето 21

2.2. Пристап до социјална заштита кај сексуалните работници 24

2.2.1. Квалитет на услугите во центрите за социјална работа 24

2.2.2. Комуникација во центрите за социјална работа 25

2.2.3. Приоритети за намалување на бариерите во пристапот до социјална заштита согласно потребите на сексуалните работници 27

2.3. Влијание на КОВИД-19 кризата врз пристапот до социјална заштита кај сексуалните работници 29

2.4. Влијание на криминализирачкиот третман на сексуалната работа врз пристапот до социјална заштита 29

Заклучоци 31

Препораки 33

ДЕКРИМИНАЛИЗА

Акроними

МТСП - Министерство за труд и социјална политика

МВР - Министерство за внатрешни работи

МП - Министерство за правда

ЦСР - Центар за социјална работа

ГМП - Гарантирана минимална помош

ЈУ - Јавни установи

Вовед

Во Република Северна Македонија, доброволната сексуална работа е забранета преку законски одредби со кои примарно се засегнати сексуалните работници. Основна причина за уредувањето на ваква криминализирачка законска рамка е пред сè моралната загриженост за општествено неприфатливото и спротивно на традиционалните вредности однесување. Голем број сведоштва објавени во медиумите, во извештатите на бранителите на човековите права, како и на организациите на заедницата на сексуални работиници во давањето правни и социјални услуги, детектираат дека сексуалните работници најчесто се соочуваат со насилство и повреди на човековите права од институциите и од трети лица, што директно влијае на нивната безбедност при работата, но и во нивниот секојдневен живот.

Поради ваквата состојба, веќе повеќе од 15 години, заедницата на сексуалните работници, здруженијата на граѓани и нивните застапувачи, се залагаат за промена на законските решенија со кои се третира сексуалната работа, односно усвојување на законско решение со кое доследно ќе се почитуваат правата на сексуалните работници, ќе се обебзедат безбедни услови за работа преку кои ќе се заштити нивното здравје, а во случај на повреда на нивните права ќе имаат непречен пристап до правда. Со други зборови, заедницата на сексуалните работници се залага за декриминализација на доброволната сексуална работа.

Додека социјалната заштита покрива повеќе од половина од населението во Северна Македонија, поради видливо високи и зголемени основни трошоци за живот и егзистенција, социјалната помош и понатаму е под регионалните процеси[1]. Во исто време, во Република Северна Македонија започна да се спроведува амбициозна реформа на социјалната заштита од 2019 година, вклучително и воспоставување шема за гарантирана минимална помош, што нуди можност за подобрување на покриеноста, таргетирањето и адекватноста во ублажување на сиромаштијата. Тековната реформа на социјалната заштита се очекува да доведе до зголемено и соодветно обезбедување парични трансфери за сиромашните, како и испорака на поширок опсег квалитетни услуги до ранливите популации во нивните домови и заедници.

Првичните анализи сугерираат дека социјалната реформа може да биде ефективна, но успехот и одржливоста на реформата клучно лежи во спроведувањето. Сепак, и по неколку години спроведување на социјалната реформа, бројни извештаи укажуваат на одредени недостатоци во испораката на социјалната заштита од перспектива на потенцијални и реални корисници, и тоа во пристапот, приемот, запишувањето и исплатата на социјалните бенефиции. Со надминување на горенаведеното, недвосмислено ќе се постигне проширување на покриеноста и олеснување на пристапот на сиромашните и маргинализираните луѓе до овие придобивки.

Сексуалните работници се можеби едни од најмаргинализираните корисници на социјалните права и услуги, етикетирани и стигматизирани во рамки на системот на социјална заштита, пред сè поради високиот степен на осуда, отфрленост, како и стереотипизацијата на нивната професија. Оваа заедница е принудена да наоѓа свои начини и стратегии на преживување, кои честопати водат и кон неконвенционални модели на опстанок, но и голем број ризици.

1 World Bank Document

Оваа анализа ќе се обиде да ги претстави состојбите во казнената и социјалната правна рамка во Република Северна Македонија и да даде соодветни препораки за надминување на состојбите, а во насока на почитување и заштита на правата на сексуалните работници во остварувањето на правата, пред сè од областа на социјална заштита.

Воедно, во оваа анализа исто така ќе се обидеме да посветиме внимание на искуствата на заедницата на сексуални работници во поглед на бариерите со кои се соочуваат во остварувањето на нивните социјални права и пристапот до услуги, и во таа насока да одговориме со соодветни препораки за надминување на детектираните пречки.

Меѓу другото, анализата ќе даде и свои гледишта за начинот и улогата на медиумите во дестигматизацијата на оваа професија и зајакнувањето на јавната свест во смисла на правење јасна разлика помеѓу доброволната сексуална работа и трговијата со луѓе.

Ова истражување беше развиено од граѓанската организација СТАР-СТАР Скопје, како единствена организација предводена од заедницата на сексуални работници и беше спроведено помеѓу сексуалните работници од страна на членови од заедницата, како единствен модел кој на структуриран начин може да обезбеди веродостоен преглед на податоци, информации и искуства прибрани директно од заедницата, како најзасегната.

Цели и методологија на анализата од истражувањето

Оваа анализа е развиена во рамки на истражување спроведено од СТАР-СТАР Скопје, како организација предводена од жени, мажи и трансродови сексуални работници со цел:

1. Да ги документира главните проблеми и бариери со кои се соочуваат сексуалните работници во пристапот до социјалната заштита, како и да ги мапира главните приоритети за намалување на бариерите во пристапот до права, согласно потребите на сексуалните работници, и

2. Преку анализата на прибраните податоци да понуди конкретни насоки и препораки за унапредување на институционалниот систем и правната рамка преку кој сексуалните работници ги остваруваат своите права, со фокус на правата од социјална заштита.

Притоа, фокусот е ставен пред сѐ на искуствата и сведоштвата кои ги имаат сексуалните работници во остварувањето на правата пред јавните установи, како што се меѓуопштинските центри за социјална работа. Податоците во оваа анализа ќе можат да придонесат и кон зајакнување на изнесените аргументи за промена на законските решенија, особено во делот на криминализација и пенализација на доброволната сексуална работа, а исто така ќе придонесат и за прецизно мапирање на недостатоците кај непосредните даватели на социјални услуги во центрите за социјална работа (ЦСР) во насока на унапредување на нивната работа, особено со корисниците на социјалните права и услуги од маргинализираните заедници, како што се сексуалните работници.

Содржината и наодите од оваа анализа се засноваат на податоците и информациите прибрани преку следниве методолошки постапки:

1. Анализа на законската рамка за социјална заштита и правна заштита;

2. Анализа на квантитативни и квалитативни податоци од интервјуа со заедницата спроведени во 2022 година; и

3. Користење секундарни извори на податоци.

Анализата на законската рамка послужи како основа за утврдување на поставеноста на системот за социјална заштита како и системот за правда, како главен предуслов за обезбедување заштита на човековите права на сексуалните работници.

Во оваа насока, при подготовката на оваа анализа беа користени главните наоди од претходно прибраните квантитативни и квалитативни податоци од страна на организацијата СТАР-СТАР Скопје преку интервјуа спроведени во 2022 година. Интервјуата беа спроведени во октомври и ноември 2022 година, помеѓу 34 сексуални работници со цел да се документираат бариерите со кои се сретнуваат сексуалните работници при остварувањето на одредни права од системот на социјална заштита. За интервјуата беше развиен прашалник, структуриран и спроведен со директна вклученост на членовите на заедницата, а за неговото спроведување беше обезбедена усна согласност пред почетокот на секое интервју. Прашалникот беше организиран во два дела - во првиот дел беа обезбедени детални демографски податоци, а со вториот дел беа документирани искуствата на сексуалните работници при приста-

пот до институционална социјална заштита, како и најчестите бариери со кои се соочуваат сексуалните работници при остварување на правата од социјална заштита. Идентификувањето на учесниците во истражувањето беше базирано на методот на погодност (Convenience sampling) со помош на теренските работници на СТАР-СТАР Скопје во Скопје, Гостивар и Струмица, каде организацијата има свои огранoци и обезбедува поддршка и грижа за сексуалните работници. Притоа, беа направени напори да се обезбеди репрезентативен примерок и разноликост во демографските карактеристики на учесниците, со цел да се обезбеди сеопфатност и релевантност на прибраните податоци. Критериуми за вклучување во истражувањето беа учесниците да се на возраст над 18 години, да се занимаваат со доброволна сексуална работа и да живеат во Северна Македонија, а истите дадоа усна согласност за учество во истражувањето.

Дополнително, беа користени и секундарни извори на податоци, како меѓународни и национални извештаи за состојбата, остварувањето и заштитата на правата на сексуалните работници.

Анализа на законската рамка - социјална и казнена правна рамка

Факт е дека законите играат клучна улога во обликувањето на изборот на сексуалните работници, справувањето со социјалната стигма и дискриминацијата на сексуалните работници и нивните семејства, ублажувањето на насилството и експлоатацијата во сексуалната работа.

Концептуално, системите за социјална заштита почиваат на неколку главни столбови и тоа: социјалното осигурување, социјалната помош, социјалните услуги и програми за пазарот на трудот.

Социјалното осигурување има за цел да го изедначи приходот низ животниот циклус и да ги заштити луѓето од егзистенцијални ризици и обично опфаќа бенефиции засновани на индивидуални придонеси како што се старосните пензии, инвалидските пензии и семејни пензии. Лицата кои придонесуваат за овие програми се оние кои имаат право на бенефиции, обично врз основа на должината и нивото на нивниот придонес. Од друга страна, социјалната помош има за цел да ги заштити луѓето од паѓање во сиромаштија и да обезбеди поддршка во одредени моменти од животниот циклус преку програми без придонеси, вклучувајќи непридонесни пензии (често наречени социјални пензии) и парични надоместоци поврзани со семејството и децата. Социјалните услуги обезбедуваат поддршка за подобрување на животните услови на поединците и нивните семејства кои се соочуваат со различни ризици во текот на животниот циклус, како што се децата, адолесцентите, старите лица и лица со попречености.

За потребните на анализата, ќе се задржиме само на социјалните парични трансфери и на социјалните услуги кои во овие околности на криминализација на доброволната сексуална работа преставуваат два клучни столба за заштита на сексуалните работници.

Реформата во социјалната заштита во 2019 година имаше за цел да ја консолидира својата фрагментирана и паралелна шема на социјални бенефиции кои се преклопуваа. Трошењето социјална помош пред реформата беше споредливо ниско и високо фрагментирано низ неколку програми. Одредени недоследности на дизајнот и покриеноста на програмите го направи системот неефикасен. Реформите утврдени во новиот Закон за социјална заштита и измените на Законот за детска заштита резултираше со низа промени, вклучувајќи го и воведувањето на проверена шема на финансиски средства - гарантирана минимална помош (ГМП) која ги замени сите тековни програми за социјална помош[2]. Во тој дел и измените на Законот за детска заштита воведоа образовен додаток и реформиран детски додаток.

2 Тие вклучуваа социјална парична помош, постојана парична помош и финансиска помош за лице чиј статус е дете без родители и родителска грижа.

КАТЕГОРИЈА		КОРИСНИЦИ И ПРОГРАМИ
Социјална заштита	Социјални бенефиции на ранливите, сиромашните и на лицата со попреченост	• Гарантирана минимална помош • Детски додаток и образовен додаток • Родителски додаток • Надоместок за попреченост • Надомест за помош и грижа за друго лице • Надомест на плата со скратено работно време • Додаток за домување • Траен надоместок • Еднократна парична помош • Социјална помош за стари лица
Социјални услуги		• Информации и упатување до услуги • Служби за професионална помош и поддршка • Советувалишта • Услуги во домот • Услуги на заедницата • Услуги за вон-семејна заштита

Табела 1. Систем на социјална заштита во Република Северна Македонија, согласно Законот за социјална заштита од 2019 година

Гарантираната минимална помош (ГМП) претставува значително подобрување и е дизајнирана да обезбеди сеопфатна мрежа за социјална заштита. Покрај консолидирањето на програмите за да се прошири покриеноста, прагот на подобност за пресметката на гаратираната минимална помош е зголемен на 4.000 денари, околу 40% повисок од прагот на предходниот систем на социјални бенефиции од 2 871 ден.

Благодарение на оваа промена во подобноста, програмата започна со околу 5 000 повеќе корисници во споредба со предходната шема на социјални бенефиции. Во однос на плаќањата, ГМП ја покрива разликата меѓу приходот на домаќинството и утврдениот праг, кој е максимум 10 000 денари месечно за петчлено семејство со користење скала за еквивалентност. Корисниците на минималната гарантирана помош автоматски добиваа енергетски надоместок од 1 000 денари од октомври 2021 до март 2022 година, а имаат и право на образовен и детски додаток. Како резултат на тоа, поддршката обезбедена според гарантираната минимална помош е поадекватна од претходните програми[3].

Како што веќе напоменавме, паралелно се преземаа и реформи на законодавството во делот за заштита на децата каде се обезбеди дополнително детски и образовен додаток. За деца се обезбедува детски додаток на возраст под 18 години кои живеат во домаќинства кои имаат вкупен просечен месечен приход под одреден праг во изминатите три месеци[4]. Прагот почнува од 6 800 денари и се зголемува со-

3 World Bank Document

4 Оваа поволност не е достапна за оние кои поседуваат друга семејна куќа или стан во кој не живеат или не ја користат за живеење, стан или куќа во изградба, деловен простор, заштеди / штедна инвестиција во износ од над 70 000 денари и хартии од вредност.

одветно на карактеристиките на домаќинството преку еквивалентна скала до осум члена. Надоместокот, исто така, се менува според бројот и возраста на децата во домаќинството[5]. Реформираниот детски додаток го зголеми прагот (од 6 000 ден до 6 800 денари) и го отстрани ограничувањето за подобност на оние кои моментално работат или примаат бенефиции за невработеност. Како резултат на тоа, за четири пати повеќе се зголемија корисниците на детски додаток.

Надоместокот за образование е продолжување на условниот трансфер на готовина за средно образование и е предвидено за домаќинства со дете во основно или средно образование, под услов детето да посетува барем 85% од реализираните наставни часови[6]. Прагот е поставен на 6 800 денари, а исто така се зголемува со бројот на луѓе во домаќинството. Годишна исплата е 8 400 денари за ученици од основно училиште, а за средно училиште 12 000 денари. За овие социјални бенефиции, корисниците на ГМП се автоматски подобни и за детски додаток и за образование.

Сепак, за да се подобри ефективноста на целокупната програма и да се осигура дека сите подобни корисници се опфатени, мора да бидат земени предвид клучните елементи за имплементација. Понатамошни инвестиции во подобрување на комуникацијата, достапноста и пристапот ќе ги унапредат целите на реформата на социјалната заштита, меѓу другото и целите дека секој што е подобен е свесен за правото да аплицира за поддршка и е во состојба да го направи тоа. Сепак, според проценка спроведена од УНИЦЕФ, скоро 27% од домаќинствата кои биле подобни според измените во правото за гарантирана минимална помош[7] не биле свесни за нивната подобност за време на пандемијата со КОВИД-19. Ова ја потврдува општата идеја дека првиот чекор во остварувањето на правата од социјална заштита (информираност за достапноста) често е најслаб[8]. Дополнително, има и такви сугестии кои упатуваат дека комуникацијата и достапноста се насочени кон општата популација и не се прилагодени на специфичните потреби на ранливите и маргинализираните популации, како што е во случајот на заедницата на сексуални работници.

Од друга страна пак, реформата на социјалните услуги во Северна Македонија се стреми, меѓу другите цели, дополнително да го прошири опсегот на социјални услуги достапни за ранливите популации низ општините, односно на локално ниво. Законот за социјална заштита од 2019 година ги дефинира социјалните услуги како:

- Услуги на информации и упатување;
- Стручна помош и услуги за поддршка;
- Советодавни услуги;
- Домашни услуги, вклучувајќи домашна помош и нега и лична помош;

5 Износите за детски и образовни додатоци се земени од Законот за детска заштита, во кој се вели дека ќе се зголемат согласно покачувањето на трошоците за живот за претходната година објавени од Државниот завод за статистика во јануари за тековната година.

6 Согласно Законот, правото на образовен додаток се остварува доколку детето е запишано како редовен ученик во основно или средно училиште. Додаток се користи за дете кое посетува најмалку 85% од вкупниот број реализирани наставни часови и не користело додаток за образование за истата учебна година.

7 Како дел од одговорот на пандемијата со КОВИД-19, Владата ја измени подобноста за ГМП да го прошири опфатот на дополнителни домаќинства.

8 Lindert, K, et al. eds. 2020. Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems. Washington, DC: World Bank.

- Услуги во заедницата[9];
- Услуги за грижа надвор од семејството.

Признавајќи дека потребите на населението се разликуваат од општина до општина, законот утврдува процес со кој општините, првично со поддршка од ЈУ Меѓуопштинските центри за социјална работа и МТСП ги оценуваат своите потреби за да ги идентификуваат видовите социјални услуги кои треба да бидат воспоставени. Оваа реформа, бара општините да преземат водство во проценката на потребите на локалната заедница што бара вештини и експертиза, а моментално повеќето општини сè уште не ги поседуваат истите. И покрај тоа, намерата е да се обезбеди целосен опсег на достапност на социјалните услуги.

Во согласност со светските трендови, мандатот на Министерството за труд и социјална политика се префрли на стандардно поставување, обезбедување квалитет и финансирање, со давање услуги од страна на општините и даватели на услуги. Преку реформата од 2019 година, МТСП бара промена на улогите. Општините ќе го преземат водството во идентификувањето на нивните приоритети и нудење услуги во партнерство со локална услуга и давателите на услуги, додека МТСП ќе поставува стандарди и рамки, следење на обезбедувањето услуги и финансиски услуги. Овој пристап е во согласност со глобалното оддалечување на владите од директно обезбедување социјални услуги кон дејствување како управител, кој поставува стандарди, обезбедува квалитет и ги финансира услугите.[10]

Како прв чекор во оваа реформа, МТСП го реформираше лиценцирањето на даватели на социјални услуги. Паралелно, МТСП ги финансира услугите преку грантови доделени од повикот за аплицирање од општините и локалните даватели на услуги (до денес, тоа се граѓанските организации). Додека оваа реформа напредува, таа бара фундаментална промена во начинот на работа на организациите во системот, барајќи, меѓу другите промени, значително зголемување на капацитетот на општините за управување со давателите на услуги, работата на ЈУ Меѓуопштинските центри за социјална работа, следењето и оценката на квалитетот на социјалните услуги од страна на МТСП. Одлуката за цена на плаќање на социјалните услуги од страна на МТСП кон давателите на социјални услуги се покажа како соодветен модел само за дел од услугите, што поттикна интерес и зголемување на регистарот на овластени даватели на социјални услуги. Но, за дел од услугите, кои пак се клучни за сексуалните работници, како советувалиште, советувалиште за заштита од насилство и слично, сè уште не се воспоставени поради исклучително ниската цена на услугата[11]. Во ваква состојба, сексуалните работници покрај ограниченоста во пристапот кон социјалните бенефиции и социјалните услуги, дополнително не ја добиваат ни соодветната заштита и поддршка, загарантирана со закон.

Во делот на казнената политика, правната рамка за сексуалната работа во Република Северна Македонија е следна: Оние кои користат сексуални услуги за пари или за други добра не се казнуваат. Луѓето кои даваат сексуални услуги се казнуваат прекршочно со парична казна[12], додека сите останати дејствија на сексуалната ра-

9 Владата обезбедува дневен престој и привремен престој за деца во ризик, лица со попреченост, маргинализирани лица, стари лица и други лица со специфични социјални проблеми.

10 World Bank Document

11 Одлука за цени за социјални услуги 2023_20221215144540.pdf (mtsp.gov.mk)

12 Прилог 6 – АНАЛИЗА на ставови.pdf (nvosorabotka.gov.mk)

бота се предмет на кривично правно гонење[13]. Врбувањето, наведувањето, поттикнувањето на луѓето да даваат сексуални услуги за пари и други добра се смета за кривично дело[14]. Исто така, какво било учество во предавање на одредено лице на друг заради давање сексуални услуги или организирање сексуална работа се казнува кривично[15].

Спроведувањето на законите преку репресивни методи на криминализирање на сите активности поврзани со сексуалната работа доведува до одржување на негативниот стереотип кај општата јавност дека сексуалната работа е кривично дело кое заслужува најстрога морална, општествена и правна санкција. Ваквата политика директно влијае врз безбедноста и здравјето на сексуалните работници, а најголем број од повредените права остануваат непријавени, а сторителите неказнети. Кривичното гонење и осудата се евидентираат во кривичната евиденција во базата на податоците во судовите и во Полицијата со што на сексуалните работници им се ограничува пристапот до други можности за вработување[16].

Во Република Северна Македонија индивидуалната сексуална работа е незаконска, таа претставува административен прекршок. Вршењето сексуална работа, односно „прибегнување кон проституција“ е нарушување на јавниот ред (Чл. 19 од Законот за нарушување на јавниот ред во РСМ), односно од јули 2022 година прекршочно ќе се казни оној кој се оддава на проституција (на јавен простор) за што ќе му се изрече глоба од 100 до 250 евра во денарска противвредност. За некои други активности во врска со сексуалната работа (набавка, поттикнување, заработувачка од олеснување на давањето сексуални услуги) се третираат и казнуваат како кривични дела (Чл. 191 од Кривичниот закон).

Криминализирањето на продажбата или купувањето сексуални услуги ги изложува сексуалните работници на поголем ризик од злоупотреби преку носење на сексуалната работа во подземјето. Со криминализацијата, за сексуалните работници станува потешко да добијат здравствени услуги, безбедно да преговараат со клиенти и да носат кондоми без да се плашат дека тие ќе бидат ис користени како доказ за проституција. Во многу ситуации сексуалните работници пријавуваат екстремни нивоа на насилство и малтретирање од клиенти, интимни партнери, менаџери, но и од полицијата. Со криминализацијата, за сексуалните работници е особено тешко да ги пријавуваат повредите на правата, посебно од страна на полицијата, бидејќи подоцна тие се подложни на апсење и одмазда. Ваквата ситуација ги продолжува стигмата, насилството и неказнивоста кои понатаму го загрозуваат нивното здравје и безбедност.[17]

Во практичната примена на овие законски одредби, Министерството за внатрешни работи (МВР) не ја препознава разликата помеѓу доброволната сексуална работа и сексуалната експлоатација за проституција, со што наместо да преземаат мерки за елиминација на експлоатацијата, надлежните органи најчесто преземаат мерки против жртвите на сексуалната експотација. Врз основа на експертски проценки поврзани со сексуалното и репродуктивното здравје на маргинализираните заедници, во земјава има од 3 000 до 4 000 лица кои се занимава-

13 Прилог 5- Компаративна анализа(SWE-NZ-GER).pdf (nvosorabotka.gov.mk)
14 Прилог 5 – Компаративна анализа(SWE-NZ-GER).pdf (nvosorabotka.gov.mk)
15 Прилог 6 – Анализа на ставови.pdf (nvosorabotka.gov.mk)
16 Прилог 5 – Компаративна анализа(SWE-NZ-GER).pdf (nvosorabotka.gov.mk)
17 FOOM (fosm.mk)

ат со сексуална работа, вклучително и оние кои се принудени да вршат сексуални услуги, т.е. оние кои можат да се идентификуваат како жртви на трговија со луѓе[18].

Целосната декриминализација подразбира отстранување на сите кривични и прекршочни забрани и казнувања поврзани со сексуалната работа, вклучувајќи ги и законите кои се насочени кон клиентите или менаџерите и сопствениците на бордели и регулирање на дејноста според веќе постоечките закони за работни односи и мерките за заштита на работно место. Декриминализацијата значи отстранување на кривичните и административните казни кои важат за сексуалната работа, со што се дозволува таа да биде регулирана со закон за работни односи и заштитена слично како другите работни места. Таа примарно се однесува на прописи кои ги унапредуваат здравјето и безбедноста на работниците.

Легализацијата пак е тесно, прецизно законско регулирање на сексуалната работа имајќи предвид повеќе аспекти како што се здравјето на клиентите, оданочувањето и јавниот морал. Како резултат на тоа, легализацијата може да вклучува регулативи со кои се ограничуваат правата и заштитата на сексуалните работници, како на пример задолжително тестирање за ХИВ. Исто така, легализацијата може подлабоко да ги стигматизира сексуалните работници и да создаде механизми за злоупотреба од страна на властите. На пример, во Холандија, каде сексуалната работа е легализирана, полицијата користи операции против трговија со луѓе како изговор за упад во домовите на сексуалните работници без налог и за масовно апсење на сексуални работници. Легализацијата е модел кој подразбира посебен закон само за сексуална работа[19].

Сепак, моделот на декриминализација е оној кој во целост ќе ги подобри условите во кои сексуалните работници живеат и работат. Тие сами ќе можат да одлучуваат во какви околности ќе ги изведуваат своите професионални услуги. Декриминализацијата ќе им овозможи на сексуалните работници полесен пристап до здравствена грижа. Последно, но особено важно, декриминализацијата на сексуалната работа ќе го разграничи митот и поврзаноста помеѓу доброволната сексуална работа и трговијата со луѓе[20].

Декриминализацијата на сексуалната работа значи укинување на законите со кои се казнуваат сексуалните работници, но и сите дејства околу сексуалната работа и ставање во фокус на правата, интересите и потребите на сексуалните работници. Ако сексуалната работа не е забранета со закон, институциите и опкружувањето ќе ги прифатат сексуалните работници и ќе се овозможи заштита на сексуалните работници од насилство и дискримианција на нивното работно место. Признавањето на сексуалната работа ќе придонесе до полесен пристап до правда во случај на повреди на нивните права и соодветно казнување на сторителите, со што ќе се превенира идно насилство и дискриминација[21].

Во суштина, декриминализацијата на сексуалната работа е пред сè признавање на сексуалната работа како работа, слично како и останатите услужни дејности. Декриминализацијата подразбира слобода во изборот на формата и начинот на организирање на работата, а во наши услови тоа би значело организирање на сексуалните работници да работат заедно, самостојно како самовработени луѓе или

18 Коалиција МАРГИНИ | Сексуална работа во Македонија (coalition.org.mk)

19 https://www.opensocietyfoundations.org/publications/10-prichini-za-dekriminalizacia-na-seksualnata-rabota/mk

20 Декриминализација на сексуалната работа во Македонија (hops.org.mk)

21 Декриминализација на сексуалната работа во Македонија (hops.org.mk)

можност да се вработат кај друг кој ја организира сексуалната работа. Како и секоја друга работа, сексуалната работа треба да ги гарантира правата и обврските кои произлегуваат од работен однос. Финансиската придобивка на државата во таа смисла би била плаќање на персонален данок на доход или данок на добивка соодветно.

Декриминализацијата, исто така помага за поефикасен одговор во борбата против трговијата со луѓе. Трговијата со луѓе е ужасно прекршување на човековите права кое вклучува закана или употреба на сила, киднапирање, измама или други форми на присилба со намера за експлоатација. Овде спаѓаат и принудната работа, сексуалната експлоатација, ропството и друго. Од друга страна, сексуалната работа е трансакција помеѓу возрасни лица за која тие се согласиле, а во која дејството на продавање или купување сексуални услуги не значи прекршување на човековите права.

Организациите на сексуални работници се против сексуалната експлоатација, а Водичот на UNAIDS за ХИВ[22] посочува дека организациите на сексуални работници може да се во позиција да ги упатат жртвите на трговија со луѓе до соодветните услуги и сервиси.

Дополнително, моделот за декриминализација и депенализација едногласно е избран од страна на сексуалните работници во Република Северна Македонија како најсоодветен модел кој овозможува правно признавање на сексуалната работа како работа и остварување на правата и слободите на сексуалните работници загарантирани со Уставот и законите на Република Северна Македонија, согласно Колективниот став[23] на сексуалните работници од организацијата предводена од самата заедница, донесен во 2022 година.

---

22 Воведување_на_сеопфатни_ХИВ_СПИ_програми_со_сексуални_работници.pdf (starsexwork.org)

23 Колективен став на СТАР - Прв колектив на сексуални работници на Балкакот за правна регулација на сексуалната работа во Република Северна Македонија

Анализа на квалитативни и квантитативни податоци за недостатоците во системот на социјална заштита

2.1 Општи и социо-демографски податоци за сексуалните работници учесници во истражувањето

Од податоците добиени од интервјуата, скоро половина од интервјуираните сексуални работници се од Скопје (41,2%), а дел од нив се од Гостивар (29,4%) и Струмица (29,4%). Значителен дел од нив се на возраст помеѓу 31 до 50 години (64,7%), помалку од половина се помеѓу 20 до 30 години (26,5), а многу мал дел се на возраст од 50 и повеќе години (8,8%).

Најголем дел од сексуалните работници се жени (82,4%), но значителен дел се и трансродови лица (17,5%). Според нивната етничка припадност, најзастапени сексуални работници има од ромската заедница (41,2%), потоа од македонската (38,2%), но многу помалку сексуални работници се од албанската (5,9%) и турската (14,7%) заедница.

На прашањето за каков тип на образование имаат интервјуираните сексуални работници, податоците укажуваат дека повеќе од половина од нив имаат оформено средно образование (23,5%) и оформено основно образование (29,4%). Сепак, меѓу интервјуираните сексуални работници, дел се со неоформено основно образование (14,7%), како и неоформено средно образование (11,8%). Во групата на интервјуирани сексуални работници има значителен дел и без образование (11,8%), додека 5,9% немаат никакво образование. **Најголем дел од сексуалните работници кои го одговориле прашалникот се невработени (85,3%),** додека многу мал број се вработени (8,8%), а незначителен дел се хонорарци (2,9%) или биле во компании кои банкротирале (2,9%).

Во однос на месечните примања, односно месечни приходи, половина од интервјуираните се корисници на социјални бенефиции (47,1% - гарантирана минимална помош), мал дел се хонорарно ангажирани (14,7%), додека незначителен дел се вработени и добиваат плата од редовен работен однос (5,9%). Најголем дел од нив се изјасниле дека **изворот на месечни примања им е од сексуалната работа (76,5%).**

Имајќи ја предвид законската рамка на здравствена заштита и здравствено осигурување, не изненадува податокот дека најголем дел од интервјуираните се здравствено осигурани (85,3%), но исто така пак е **забележителен податокот дека дел од нив немаат здравствено осигурување (14,7%).** Сексуалните услуги кои ги нудат интервјуираните сексуални работници **се повеќе од половина во приватен простор (61,8%), половина од нив ги нудат сексуалните услуги на улица, односно на отврена сцена (50%)**, а дел од нив работат како сексуални работници во ресторани, барови или бордели (26,5%). Незначителен дел од нив ги нудат сексуалните услуги во хотел (8,8%) или преку огласници и познаници (2,9%).

Место на живеење	**n**	**%**
Скопје	14	41,2
Гостивар	10	29,4
Струмица	10	29,4
Возраст		
20-30 години	9	26,5
31-50 години	22	64,7
50+ години	3	8,8
Род		
Жена	28	82,4
Маж	1	5.0
Трансродово лице	5	17.5
Етничка припадност		
Македонска	13	38,2
Албанска	2	5,9
Турска	5	14,7
Ромска	14	41,2
Образование		
Без образование	4	11,8
неоформено основно образование	5	14,7
оформено основно образование	10	29,4
неоформено средно образвование	4	11,8
оформено средно образвование	8	23,5
неоформено високо образовение	2	5,9
друго	1	2,9
Брачен статус		
самец/самица	11	32,4
во брак	5	14,7
разведен/а	7	20,6
вонбрачна заедница	8	23,5
вдовец/вдовица	2	5,9
Со семејство	1	2,9

Работен статус		
Невработен/-а	29	85,3
Вработен/-а	3	8,8
Под стечај	1	2,9
Хонорарец	1	2,9
Извор на месечни примања/приходи		
Плата од редовен работен однос	2	5,9
Хонорарно ангажиран/-а	5	14,7
Социјална помош	16	47,1
Приходи од сексуална работа	26	76,5
Друго	1	2,9
Здравствено осигурување		
Да	29	85,3
Не	5	14,7
Домување		
Во сопствен стан/куќа	19	55,9
Под кирија	12	35,3
Куќа на партнер	1	2,9
Социјален стан	1	2,9
Друго	1	2,9
Просечни месечни примања во домаќинството		
помалку од 15,000 денари	15	44,2
помеѓу 15,001 и 28,000 денари	13	38,2
над 28,001 денари	6	17,6
Тип на доброволна сексуална работа		
Сексуални услуги на улица (отворена сцена)	17	50,0
Сексуални услуги во кафана, ресторан, бар, бордел	9	26,5
Сексуални услуги во приватен простор	21	61,8
Сексуални услуги во хотел	3	8,8
Сексуални услуги преку огласи и познаници	1	22,9

Табела 2. Карактеристики на учесниците во истражувањето помеѓу сексуални работници (n=34), спроведено преку прашалници во 2022 година

2.2 Пристап до социјална заштита кај сексуалните работници

Речиси сите интервјуирани во истражувањето (94,1%) одговориле дека посетиле ЈУ Меѓуопштински центар за социјална работа. Во однос на оценката за пристап до остварување на правата од социјална заштита, на скала од 1 до 10, каде најниска оценка е 0, а највисока 10, скоро половина од сексуалните работници оценуваат со средна оценка 4 или 41,2%.

Графикон 1. Оценка за пристапот до социјална заштита кај сексуалните работници во Република Северна Македонија

2.2.1 Квалитет на услуги во центри за социјална работа

Во однос на квалитетот на услугите побарани во ЦСР и степенот на професионална услуга од страна на службениците, речиси половина од интервјуираните сексуални работници (45,5%) се изјасниле дека односот и условите во кои биле примени и за што побарале помош бил лош. Речиси и да нема одговор од прашалникот кој упатува дека односот и приемот во надлежниот центар за социјална работа бил многу добар.

Сексуалните работници истакнале дека при посета на надлежниот центар за социјална работа, речиси секогаш се сведоци на „галама, виканици, кавги помеѓу вработени и корисници", а исто така истакнуваат дека „нема никаква приватност, плус ако имаш познат ќе поминеш многу лесно". Дополнително, во дел од интервјуата се истакнува дека постои голем степен на дискриминација, исмејување и стигма. Најмногу што е истакнато е отсуството на приватност при прием во надлежниот центар.

„Некои од вработените се дискриминаторски настроени поради тоа што сум трансродово лице. Некои од вработените се правдаат дека не ме разбираат и повикуваат други колеги само да ме гледаат“
- трансродова сексуална работничка од Ромска заедница

Непрофесионалниот однос на вработените се потврдува и со сведоштвата на сексуалните работници кои истакнуваат дека биле игнорирани од страна на персоналот и не им била понудена информација и помош поради фактот дека го познавале нивниот идентитет на сексуални работници.

„Кога и да побарав помош ме избегаваа пошто знаат со што се бавам“ - жена сексуална работничка од Гостивар

Разликата е видлива во одговорите на дел од сексуалните работници кои сведочат за фактот дека приемот од страна на надлежните службеници е различен кога се придружувани од страна на лица кои ги познаваат вработените.

„Па сум немала некои потешкотии бидејќи секогаш сум одела со луѓе кои ги познаваат вработените и ме примале без никаков проблем.“
- жена сескуална работничка од Ромска заедница

Прашани за тоа како би ја оцениле **професионалноста на вработените во центарот за социјална работа, скоро половина од интервјуираните ја оцениле со средна оценка односно добро (51,5%), додека значителен дел ја оценуваат со ниска оценка односно лошо (33,3%), а дел со многу ниска оценка, односно многу лошо (12,1%).** Сведоштвата за непрофесионалниот однос и дискриминаторските практики и стигма се потврдуваат низ примерите дадени од страна на сексуалните работници. Најчестите сведоштва се однесуваат на неажурноста, неприсутноста на работното место, отсуството на внимание, исмејувањето, погрешно и непотребно препраќање во други институции, а пред се дискриминацијата по разни основи, како претходен работен статус, јазична бариера и слично.

„Нема професионалност, дискриминираат и исмеваат само за тоа дека сум Ромка“ - жена сексуална работничка од Ромска заедница

„Се однесуваа лошо кон мене, ме враќаа непотребно повеќе пати“
- жена сексуална работничка од Скопје

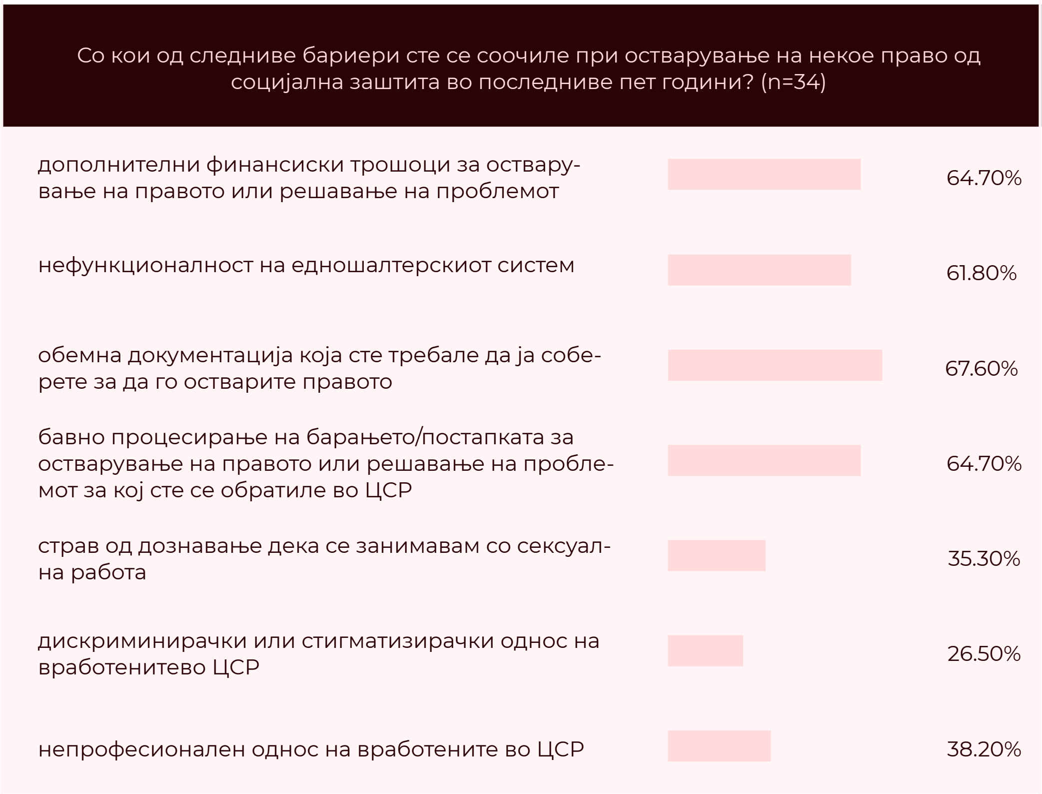
2.2.2 Комуникација во центрите за социјална работа

Комуникацијата помеѓу сексуалните работници и службениците во надлежните центри за социјална работа е клучна во остварувањето на правата од социјалната заштитата, која испитаните сексуални работници ја оцениле со ниски оценки. Именo, на прашањето **колку детално вработените во надлежните центри за социјлна заштита ги објасниле критериумите за остварување на некое од правата, повеќе од половина од интервјуираните одговориле дека само делумно (67,6%),**

додека значителен дел пак воопшто и не ја објасниле постапката и критериумите за остварување на правата од социјална заштита (23,5%).

Ваквите податоци директно влијаат на остварувањето на правата од социјална заштита на сексуалните работници, па така, лесно разбирливите информации за остварување на овие права се од клучно значење. Искуствата на **сексуалните работници укажуваат дека и оние информации кои ги добиле, на дел им било многу тешко да ги разберат (14,7%), а на речиси половина, тешко (41,2%).** Сепак, и покрај ваквите пречки и бариери во остварувањето на правата од социјална заштита, повеќе од половина од сексуалните работници сметаат дека се делумно информирани за правата од социјална заштита (61,8%), но **значителен дел сметаат дека воопшто не се соодветно информирани (26,5%).** Само мал дел сметаат дека се целосно информирани (11,8%).

Најчести бариери во пристапот до остварувањето на правата од социјалната заштита со кои се соочиле сексуалните работници кои учествуваа во истражувањето е пред сè **обемната документација која треба да се поднесе за остварување на одредено право (67,6%), а потоа и бавното процесирање на барањата (64,7%).** Значајно е да се истакне дека голем дел од сексуалните работници како главна пречка ги истакнуваат и **дополнителните финансиски трошоци (64,7%), односно нефункционирањето на едношалтерскиот систем за остварувањето на правата од социјална заштита (61,8%).** Дополнително, скоро една третина од нив укажуваат дека постои страв за откривање на нивниот идентитет (35,3%), а повторно значителен дел го истакнуваат и непрофесионалниот однос на вработените (38,2%).



Графикон 2. Бариери во пристапот до социјална заштита кај сексуалните работници во Република Северна Македонија

Најголем дел од сексуалните работници користат право на гарантирана минимална помош (67,6%), дел од нив користат детски додаток (23,5%), а дел еднократна парична помош (17,6%). Причините поради кои во моментот не користат право од социјална заштита се повеќеслојни, како поради добивки остварени преку игри на среќа, повремени приливи на финансиски средства на нивните трансакциски сметки, поради вработување и слично. Едно особено искуство кое укажува на нефункционалностите во начинот на остварување на правата од социјална заштита се согледува во сведоштвото на млада жена сексуална работничка од Струмица, споделено за причината поради која не користи право на социјална заштита: *„бев одбиена за ГМП затоа што куќата каде што бев под кирија била добро средена (штом имаш пари за вакква куќа не ти треба социјално - изјава на вработените), а во куќата престојував за минимален надомест“*, што претставува спротивност на законските основи за неостварување на право од социјална заштита, односно право на гарантирана минимална помош.

Имајќи ја предвид стигмата и дискриминацијата за доброволната сексуална работа, голем дел од сексуалните работници на прашањето дали поради тоа што се занимаваат со сексуална работа биле спречени да остварат право од социјална заштита, повеќе од половина одговориле дека тоа не е причина (58,8%), но овде мора да се нагласи дека поради институционалната стигма, јавната осуда и криминализирачкиот третман за сексуалната работа, сексуалните работници воопшто не им споделуваат на вработените информации за начинот на кој обезбедуваат приходи. Сепак, **за значителен дел од оние кои споделиле или биле откриени дека се занимаваат со сексуална работа, тоа преставувало пречка (17,6%)**. За оние сексуални работници за кои откривањето на нивниот идентитет претставува пречка за остварување на право од социјална заштита, нивните сведоштва се повторно во насока на дискриминација и стигма од страна на вработените во надлежниот центар за социјална работа по основ на припадност на маргинализирана група, но и по етничкиот и социјален статус.

> **„Дојде комисија кај мене дома за проценка и почнаа да ме распрашуваат зошто се занимавам со сексуална работа, сексуалната работа ми носела поголеми приходи од социјалната помош“** - трансродова сексуална работничка од Ромска заедница

> **„Сметаат дека сум Ромка и дека сум неписмена и затоа ме дискриминираат“** - млада жена сексуална работничка од Скопје

> **„Затоа што кога и да одам во Центарот се приметува, нивното однесување беше агресивно кон мене“ -** жена сексуална работничка од Скопје

2.2.3 Приоритети за намалување на бариерите во пристапот до социјална заштита согласно потребите на сексуалните работници

Сексуалните работници, како граѓани со еднаков статус како останатите граѓани, сметаат дека е потребно да се зајакнат вештините за комуникација на вработените и особено да се унапреди сензибилизираноста на вработените за работа со маргинализирани заедници како можни решенија за надминување на бариери-

те и обезбедување лесен и брз пристап при остварувањето на правата од социјална заштита. Понатаму, заедницата смета дека е потребно да се вработат лица кои ќе ја олеснат јазичната бариера за давање и примање информации, односно повеќе Роми. Сепак, најголем дел сметааат дека е потребно вработените да бидат професионални кон своите обврски и својата работа да ја вршат без стигма и дискриминација, особено во делот за постапување според лични ставови, убедувања и мислења. Од особена важност за сексуалните работници е зајакнувањето на функционалноста на едношалтерскиот систем, кој истовремено ќе обезбеди намалување на дополнителните финансиски трошоци и време за обезбедување на потребните документи за докажување на социјалниот статус.

> **„Повеќе трпение и сензибилизација на вработените во однос со Ромите“** - жена сексуална работничка од Скопје

> **„Да има професионалци кои нема да дискриминираат и кои ќе си ја вршат работата како што треба, да има поголема посветеност на вработените во однос со корисниците на социјална помош“** - жена сексуална работничка од Скопје

> **„Сензибилизација на вработените со маргинализирани групи, едношалтерски систем, намалување на обемот на потребни документ“ -** трансродов сексуален работник од Струмица

2.3 Влијание на КОВИД-19 кризата врз пристапот до социјална заштита кај сексуалните работници

Истражувањето исто така се осврна на кризата со КОВИД-19 и влијанието врз пристапот до системот за социјална заштита. Голем број од испитаниците се изјасниле дека користеле мерки за социјална заштита во справување со последиците од пандемијата (58,8%), додека приближно ист број пак **не ги искористиле мерките (41,2%).** Од предвидените мерки, сексуалните работници најмногу ги искористиле ваучерите за храна и туризам, издадени од страна на Министерството за економија. Причините пак, за оние кои не ги искористиле мерките од Владата во справување со пандемијата со КОВИД-19 се поради ограничувањата кои се поставени од системот за социјална заштита, како што се престанок на правото на гарантирана парична помош, односно немање на статус на корисник на право од социјална заштита.

На прашањето како би го оцениле **пристапот до системот на социјална заштита во Република Северна Македонија за време на КОВИД-19 кризата, на скала од 0 до 10, најголем дел од испитанците го оцениле со најниска оценка, и тоа 0 (35,3%).** Многу мал број испитаници дале висока оценка, и тоа 7 (2,9%).

Графикон 3. Оценка за пристапот до социјална заштита кај сексуалните работници за време на КОВИД-19 кризата во Република Северна Македонија

2.4 Влијание на криминализирачкиот третман на сексуалната работа врз пристапот до социјална заштита

Како што напоменавме, сведоштвата на сексуалните работичници укажуваат дека честопати остварувањето на правото од социјална заштита зависи од откривањето на нивниот маргинализиран статус. Таквите искуства кои ги имаат сексуалните работници од центрите за социјална работа укажуваат на навистина поразителни податоци. **Односот на вработените во центрите за социјална работа по споделена или откриена информација дека лицето се занимава со сексуална работа е оценет како (многу) лош од речиси 70% од сексуалните работници кои учествувале во истражувањето.** Само околу 30% од испитаните сексуални работници за кои вработените знаат дека се занимаваат со сексуална работа пријавиле добар однос. Ваквите податоци се поткрепени и со искуствата кои ги споделија сексуалните работници, односно дека тие речиси секогаш се исмевани, избегнувани, игнорирани и навредувани од страна на вработените во центрите за социјална работа.

„ Ме исмеваат и ми кажуваат дека со сексуална работа повеќе ќе заработам“ - трансродова сексуална работничка од Скопје

„Кога и да одам да побарам помош ми викаат дека сум досадна“ - жена сексуална работничка од Гостивар

„Избегаваат да те сослушаат и да ве посоветуваат за било што и да ви излезат во пресрет“ - жена сексуална работничка од Гостивар

Ваквиот однос потврдува дека *„криминализирачкиот однос"* е присутен и во системите за социјална заштита, во непосредните служби каде сексуалните работници треба да добиваат услуги за помош и поддршка.

Заедницата во голем број е охрабрена дека во случај на декриминализација на доброволната сексуална работа во Република Северна Македонија би биле прилично мотивирани да побараат остварување на нивните права од социјална заштита (64,7%), а значителен дел целосно ќе се охрабри и мотивира да побара остварување на права од социјална заштита (29,4%).

Сепак, она што загрижува е дека **сексуалните работници не заработуваат доволно приходи за егзистенција само со доброволната сексуална работа и потребни им се дополнителни приходи (88,2%)**. Поради тоа, значително голем дел од нив (88,2%) се заинтересирани и би сакале да посетуваат обуки за доквалификација со цел да стекнат сертификат за дополнителна стручна подготовка кој би им помогнал да станат поконкурентни на пазарот на трудот. Процесите за овозможување на доквалификација на социјално ранливите граѓани се активности кои спаѓаат во рамки на надлежностите на центрите за социјална работа, а во соработка и координација со надлежните центри за вработување, што претставува дополнително поле кое треба да се анализира и да се преземат соодветни мерки.

Заклучоци

Анализата на пристапот до права од социјална заштита покажува дека е потребно зајакнување на капацитетите за комуникација и работа со маргинализирани заедници на вработените во надлежните центри за социјална работа, и тоа во деловите на обезбедување социјални услуги и остварување на права од социјална заштита. Степенот на осуда и дискриминација сè уште е присутен во надлежните служби кај вработените и потребно е да се работи на унапредување на комуникациските вештини, намалување на предрасудите и стигмата, односно континуирано професионално унапредување, особено за работа со маргинализрани заедници. Центрите за социјална работа се првиот одговор кога станува збор за лица кои се исклучени, маргинализирани и на кои им е потребна поддршка и помош. Затоа е потребно да се зајакнат превентивните социјални активности на надлежните центри, односно во целост да ја применат нивната улога како центри за социјална работа повеќе, отколку да бидат само во служба на администрирање на правата од социјална заштита.

Како што е и наведено, потребно е зајакнување на капацитетите во правец на вработување на лица како Роми, а исто така и во насока на обезбедување лесно читливи и прилагодени материјали и информации за начинот на остварување на правата од социјална заштита, дизајнирани за лицата кои се подобни за остварување на овие права.

За целосно да ја остварат својата улога во овој контекст, доколку е потребно да се обезбеди и функционалност на едношалтерскиот систем, а особено во делот на потребната документација. Дигитализацијата на работата на ЈУ Меѓуопштинските центри за социјална работа да се унапреди, а дополнително да се разгледа можноста за мултиоперабилност со останатите институции, а со цел поефикасно остварување на права од социјална заштита.

Законите кои ја криминализираат и пенализираат сексуалната работа придонесуваат сексуалните работници да не се чувствуваат безбедно да пријават кривични дела, вклучително и насилни кривични дела и друга злоупотреба бидејќи се плашат од кривично гонење, полициско следење, стигматизација и дискриминација[24]. Кога законите би се промениле, односно кога сексуалната работа би се декриминализирала, сексуалните работници би биле заштитени, а сторителите на насилство и злоупотреба би биле кривично гонети[25].

Многу емпириски докази и модели за регулирање на сексуалната работа докажале дека со декриминализација на сексуалната работа покрај тоа што се овозможува целосно достоинство и почитување на човековите права, слободната волја на избор и достоинство на професијата на сексуалните работници, исто така потенцијално претставува и ефикасна борба против трговијата со луѓе.

24 Decker M R et al., “Human rights violations against sex workers: burden and effect on HIV,” The Lancet HIV and Sex Workers, (2014): 60-73.

25 Во Норвешка и Шведска, на пример, многу сексуални работници се изјасниле дека е висок прагот тие да пријават кривично дело во полиција заради законите со кои се криминализира сексуалната работа.21 Со декриминализација се отстрануваат таквите пречки. Откако Нов Зеланд направи законска реформа во 2003 год., многу сексуални работници се изјасниле дека може да се обратат на полицијата и судовите за помош без страв дека ќе бидат кривично гонети и тоа за првпат во нивниот живот. 22 Во 2014 год., на пример, на сексуална работничка во Велингтон и биле доделени 25 000 новозеландски долари откако била постојано малтретирана од операторот на јавна куќа, кој ги повредил нејзините права од Законот за човекови права во земјата.

Надлежните органи како Министерството за правда и Министерството за внатрешни работи, а во соработка со граѓанските организации и заедницата на сексуални работници можат и треба да изготват применливи и практични законски решенија со кои ќе се заштитат сексуалните работници од насилството и злоупотребата кои секојдневно ги искусуваат.

Во суштина, сексуалната работа сама по себе не е насилна, но криминализацијата е тоа што ги става сексуалните работници во најголем ризик. Потребата да се избегне апсење на сексуалните работници и нивните клиенти значи дека сексуалните работници кои работат на улица мора често да се префрлаат на поизолирани места кои се помалку видливи за органите на прогонот, а каде насилството е поизразено[26]. Овие фактори, надополнети со реалната или перципирана неказнивост за сторителите на насилство врз сексуалните работници ги изложуваат сексуалните работници на зголемен ризик. Исто така, поради моќта која ја имаат органите на прогонот, сексуалните работици се честопати жртви и нивните права се бескрупулозно повредени. Со декриминализација на сексуалната работа директно ќе се придонесе кон намалување на полициската злоупотреба и насилство.

И последно, но не помалку важно, медиумите имаат исклучително моќна и одлучувачка улога во преставувањето на сексуалните работници. Доследно употребена терминологија во известувањето е клучот во начинот на кој се перцепира и визуелизира сексуалната работа, без страв и предрасуди, без стигма и поттикнување на насилство врз сексуалните работници. Со исклучок на новинарските здруженија кои доследно известуваат за состојбите и остварувањето на правата на оваа заедница, како и за одбележувањето на 17-ти декември, Меѓународниот ден за борба против насилството врз сексуалните работници, општиот впечаток е дека и во оваа област се потребни вложувања за унапредување и менување на јавната свест и разбирање за сексуалната работа и кај медиумските работници.

Знаењата и вештините за известувањето за сексуалните работници е нужно да биде пропратено со заштита и почитување на човековите права и слободи, а само преку објективно новинарство можеме да дојдеме до посакуваната цел во која прифаќањето на нечиј избор ќе биде почитувано и нема да претставува пречка во остварување на неговите/нејзините права и слободи.

26 Shannon K and Csete J. “Violence, condom negotiation and HIV/STI risk among sex workers,” 573-74.

Препораки

- Да се зајакнат професионалните капацитети за работа со маргинализирани заедници, особено со сексуални работници во ЈУ Меѓуопштински центри за социјална работа;
- Да се спроведуваат редовни обуки за комуникација и работа со маргинализирани заедници, особено со сексуални работници, за вработените во ЈУ Меѓуопштински центри за социјална работа;
- Да се унапреди едношалтерскиот систем на работа во надлежните центри за социјална работа;
- Да се обезбеди мултиоперабилност (размена на податоци) помеѓу ЈУ Меѓуопштински центри за социјална работа со останатите институции за брза и непречена размена на податоци, а во насока на лесно остварување на права од социјална заштита и намалување на финансиските трошоци на корисниците;
- Да се зајакнат професионалните капацитети во ЈУ Меѓуопштинските центри за социјална работа со лица од други етнички заедници, особено Роми, а со цел полесен пристап на сексуалните работници (Роми) до правата и услугите од социјална заштита;
- Да се измени кривичната и прекршочната законска рамка која ја криминализира доброволната сексуална работа преку моделот за декриминализација согласно ставовите на сексуалните работници;
- Да се зајакнат капацитетите на полицијата за препознавање и заштита од насилство врз сексуалните работници;
- Да се зајакнат вештините за известување на медиумските работници и користење соодветна терминологија со почитување на човековите права на сексуалните работници.

Во издание на:

СТАР

ПРВ КОЛЕКТИВ НА СЕКСУАЛНИ РАБОТНИЦИ НА БАЛКАНОТ

Поддржано од:

Red Umbrella Fund

STAR

Research Report:

Analysis of the Drawbacks within the Social and Punitive Legal Framework that Affect Sex Workers' Access to Rights in the Republic of North Macedonia

Research Report:

Analysis of the Drawbacks within the Social and Punitive Legal Framework that Affect Sex Workers' Access to Rights in the Republic of North Macedonia

STAR

THE FIRST SEX WORKERS COLLECTIVE IN THE BALKANS

Red Umbrella Fund

Publication Title:
Analysis of the Drawbacks within the Social and Punitive Legal Framework that Affect Sex Workers' Access to Rights in the Republic of North Macedonia

Publisher:
Association for Support of Marginalized Workers STAR-STAR Skopje

About the publisher:
Borche Bozhinov, President

Editor:
Borche Bozhinov

Authors:
Iva Mihajlovska
Nenad Micov

Development of research questionnaire amongst the community:
Nenad Micov
Svetlana Vojnovska
Lila Milikj

Translation from Macedonian to English and proofreading:
Bojan Ilkovski

Graphic design:
Igor Stojanovski

Skopje, May 2023

The issuance of this publication is within the frames of the strategic program activities of the Association in accordance with the Strategic Plan 2022-2025, supported by the Red Umbrella Fund. The views and content expressed in the publication are sole liability of the authors themselves.

CONTENTS

Acronyms....43

Introduction....45

Research Analysis Objectives and Methodology 47

1. Legal Framework Analysis - Social and Punitive Legal Framework 49

2. Qualitative and Quantitative Data Analysis of the Drawbacks in the Social Protection System 55

2.1. General and Socio-Demographic Data on the Sex Workers Who Participated in the Research 55

2.2. Access to Social Protection for Sex Workers 58

2.2.1. Quality of Services in the Social Work Centers 58

2.2.2. Communication in the Social Work Centers 59

2.2.3. Priorities to Minimize Barriers in the Access to Social Protection According to Sex Workers' Needs 61

2.3. The Impact of the COVID-19 Crisis on the Access to Social Protection for Sex Workers 62

2.4. The Impact of the Criminalizing Treatment of Sex Work on he Access to Social Protection 62

Conclusion 64

Recommendations....66

ДЕКРИМИНАЛИЗА

Acronyms

MLSP – Ministry of Labor and Social Policy

MI – Ministry of Interior

MJ – Ministry of Justice

SWC – Social Work Center

GMA – Guaranteed Minimum Aid

PI – Public Institutions

Introduction

In the Republic of North Macedonia, voluntary sex work is banned via legal provisions which primarily affect sex workers. The main reason for the arrangement of such criminalizing legal framework is above all the moral concern regarding the behavior which is socially unacceptable and contrary to traditional values. Numerous testimonies published in the media, in the reports issued by human rights advocates, as well as organizations led by sex workers' community dealing with legal and social services provision, have detected that sex workers are frequently faced with violence and human rights violations by both state institutions and third parties, which directly affects not only their safety while working, but also their day-to-day life.

Considering these circumstances, for more than 15 years, the sex workers' community, civil associations and their advocates, have been striving to come up adequate legal solutions with which sex work is targeted, i.e. adoption of a legal framework by which sex workers' rights will be consistently respected, safe working conditions will be provided so that their health will be protected, and in cases of violations of their rights they will be granted unhindered access to justice. In other words, the sex workers' community advocates for decriminalization of voluntary sex work.

While the social welfare protection system covers more than a half of the population in North Macedonia, due to the tangibly high and increased cost of living and existence, the social aid provided still remains below all regional averages[1]. At the same time, an ambitious social protection reform has commenced to be implemented in 2019 in the Republic of North Macedonia, which among other things entails establishing a guaranteed minimum aid scheme, which provides an opportunity to improve the coverage, targeting and the adequacy of poverty alleviation. The current social protection reform is expected to bring about increased and suitable monetary transfers provisions for the impoverished, as well as to deliver a broader range of high-quality services to the vulnerable populations in their homes and communities.

The initial analyses suggest that the social reform could be effective, but its success and sustainability vitally rely on its implementation. Nevertheless, after several years of implementation of the social reform, a number of reports have shown certain drawbacks in the delivery and provision of social protection viewed from the perspective of potential and real users, when it comes to the access, reception, enrollment and payment of social benefits. By overcoming the foregoing, broader coverage will undoubtedly have been achieved and the poor and marginalized people will have had easier access to these benefits.

Sex workers are perhaps one of the most marginalized users when it comes to exercising and having access to social welfare rights and services, which is predominantly due to the high degree of judgment, rejection, as well as the stereotyping of their profession. This community is forced to find its own ways and survival strategies, which more often than not lead to unconventional survival models with a great number of risks.

This analysis will attempt to portray the state of affairs in the punitive and social legal framework in the Republic of North Macedonia and offer adequate recommendations by which unfavorable situations can be overcome, in the direction of respecting and pro-

1 World Bank Document

tecting sex workers' rights in the process of exercising their rights, primarily in the field of social protection.

At the same time, we will attempt to draw the attention to certain experiences that the community has had in terms of the barriers they have been facing when it comes to exercising their social welfare rights and their access to services, with the goal of coming up with a response which would generate appropriate recommendations to overcome the detected hindrances.

Amongst other things, the analysis will have offered its own viewpoints regarding the role of the media in the process of de-stigmatization of this particular profession and raising public awareness in terms of making a clear distinction between voluntary sex work and human trafficking.

This research was developed by the Civil Association STAR-STAR Skopje, as the only organization led by the community of sex workers and it was conducted among sex workers by members of the community, as a unique model which can provide in a structural way, a reliable overview of data, information and experiences gathered directly by the community, as the most affected party.

Research Analysis Objectives and Methodology

This analysis is developed within the frames of a research conducted by STAR-STAR Skopje, as an organization led by female, male and transgender sex workers in order to:

1. Document the main problems and barriers with which sex workers are faced when it comes to accessing social protection, as well as to map the main priorities to minimize barriers in the access to rights in accordance to sex workers' needs, and

2. Offer specific directions and recommendations by analyzing the gathered data, which would improve the institutional system and the legal framework based on which sex workers exercise their rights, primarily focusing on social protection rights.

The focus of this research is predominantly on the experiences and testimonies that sex workers have had in exercising their rights with public institutions, such as inter-municipal centers for social work. The data gathered by this analysis can contribute to strengthening the presented arguments to amend legal solutions, especially in the area of criminalization and penalization of voluntary sex work, and it can also contribute to a precise mapping of the drawbacks in the immediate social service providers in the centers for social work (CSW) in the direction of improving their work, particularly with social rights and services users from marginalized communities, such as sex workers.

The content and findings from this analysis are based on the data and information gathered by means of the following methodological approaches:

1. Analysis of the legal framework for social protection and legal protection;

2. Qualitative and quantitative analysis of the data gatherd by interviews with the community conducted in 2022; and

3. Utilizing secondary data sources.

The analysis of the legal framework was utilized as a foundation to determine the manner in which the social protection system is placed, as well as the legal system, as the main prerequisite to ensure protection of sex workers' human rights.

In this direction, in the preparation process of this analysis, the main findings were utilized from the previously gathered qualitative and quantitative data by the organization STAR-STAR Skopje via interviews conducted in 2022. All interviews were conducted in October and November 2022, amongst 34 sex workers in order to document the barriers that sex workers are faced with, when it comes to exercising certain rights within the social welfare protection system. For the purposes of the interview, a questionnaire was developed, which was structured and conducted by means of direct involvement by community members, on top of which an oral consent was given by each interviewee prior to the commencement of each interview. The questionnaire was organized in two parts – the first part gathered detailed demographic data, and the second part documented sex workers' experiences with their access to institutional social protection, as well as the most frequently faced barriers sex workers have come across in terms of exercising their social welfare protection rights. The identification of the participants in this research was based on convenience sampling with the assistance of STAR-STAR Skopje's outreach workers in Skopje, Gostivar and Strumitsa, where the organization has established its own branches and provides support and advocacy for sex workers. Along the way, efforts have been made to ensure having a repre-

sentative sample and diversity in demographic characteristics in order to secure comprehensiveness and relevance of the collected data. The inclusion criteria in the research were for the participants to be at least 18 years of age, to be engaged in voluntary sex work and to live in North Macedonia, all of whom gave their oral consent to take part in the research.

Additionally, secondary data sources were utilized, the likes of which include international and national reports on the state of affairs, pertaining to exercising and protecting sex workers' human rights.

Legal Framework Analysis – Social and Punitive Legal Framework

It is a commonly known fact that laws play a key role in shaping sex workers' choice, dealing with social stigma and discrimination of sex workers and their families, alleviating the violence and sex work exploitation.

Conceptually, social welfare protection systems rest on several major pillars, which include: social insurance, social aid, social services and programs for the labor market.

The social insurance has the goal of equalizing the income throughout the life cycle and protects people from existential risks, and commonly encompasses benefits based on individual contributions, such as: old-age pensions, disability pensions and family pensions. Individuals who contribute to these programs are those who are entitled to these benefits, usually based on the length and the degree of their contribution. On the other hand, the social aid has the purpose of protecting people from falling into poverty and provides support in certain moments of the life cycle via programs without contributions, including non-contributory pensions (commonly called social pensions) and monetary allowances related to family and children. Social services provide support to improve the living conditions of individuals and their families who face various risks throughout their life cycle, such as children, adolescents, the elderly and people with disabilities.

For the needs of this particular analysis, we will solely focus on the social monetary transfers and social services which in these circumstances of criminalizing voluntary sex work do represent the two key pillars for the protection of sex workers.

The social protection reform in 2019 had the objective of consolidating its fragmented and parallel scheme of social benefits which overlapped. Social aid spending before the reform was comparatively low and highly fragmented through several programs. Certain inconsistencies in the design and coverage of the programs rendered the system ineffective. The reforms determined with the new Social Protection Law and the changes in the Child Protection Law resulted in a series of changes, including the introduction of a tried and tested scheme of financial resources – guaranteed minimum aid (GMA) which replaced all current social aid programs[2]. In this segment, the changes of the Child Protection Law introduced educational allowance and reformed child allowance.

2 Those included social financial aid, permanent financial aid and financial aid for a person whose status is a parentless child without parental care.

CATEGORY		USERS AND PROGRAMS
Social Protection	Social benefits for the vulnerable, impoverished and people with disabilities	• Guaranteed minimum aid • Child allowance and education allowance • Parental allowance • Disability allowance • Compensation for assistance and care for another person • Part-time salary compensation • Housing allowance • Permanent compensation • One-time financial aid • Social assistance for the elderly
Social Services		• Information and referral to services • Professional help and support services • Counseling centers • Home services • Community services • Non-family protection services

Chart 1. The social protection system in the Republic of North Macedonia, according to the Social Protection Law from 2019.

The guaranteed minimum aid (GMA) is in actual fact a considerable improvement and is designed to provide a comprehensive network of social protection. Besides the consolidation of the programs to expand the coverage, the eligibility threshold for the calculation of the guaranteed minimum aid has been increased up to 4,000 MKD, which is approximately 40% higher compared to the threshold from the previous system of social benefits, which was 2,871 MKD.

Thanks to this change in eligibility, the program has commenced with around 5,000 users more compared to the previous social benefits scheme. In terms of payments, the GMA secures the difference between the families' income and the established threshold, which totals a maximum of 10,000 MKD monthly for a family of five by means of utilizing an equivalency scale. The GMA users were automatically entitled to an energy compensation of 1,000 MKD, which was received from October 2021 until March 2022, and they are also entitled to education and child allowance. As a result, the support provided by the guaranteed minimum aid is deemed more adequate than previous programs[3].

As it has been mentioned previously, other reforms were undertaken simultaneously in the legislation of child protection, by which the child and education allowance were additionally secured. Children are entitled to child allowance at the age below 18 who live in households that generate a total monthly average income under a certain threshold in the previous three months[4]. The threshold starts at 6,800 MKD and increases in accordance with the characteristics of the household via equivalency scale up to eight members. The allowance also undergoes changes according to the number and age of the children in the

3 World Bank Document

4 This benefit is not available for those who own another family house or apartment in which they do not reside, or it not used to live in, apartment or a house in the process of construction, savings/savings investment totaling over 70,000 MKD and securities.

household[5]. The reformed child allowance increased the threshold (from 6,000 to 6,800 MKD) and eliminated the eligibility limitations for those who are currently employed or receive unemployment benefits. As a result, the number of child allowance users has increased by four times.

The education compensation is an extension to the conditional cash transfer for secondary education, and is aimed at households with children in primary and secondary education, under the condition that the child attends at least 85% of their lessons.[6]. The threshold is set at 6,800 MKD, and it exponentially grows with the number of people in the household. The annual payment is 8,400 MKD for students in primary education, whereas for secondary education it totals 12,000 MKD. For these social benefits, the GMA users are automatically eligible for child and education allowance as well.

Nonetheless, in order to improve the effectiveness of the entire program and to ensure that all eligible users are covered, the key elements for implementation must be taken into consideration. Further investments in improving communication, availability and accessibility will most certainly expand the social protection reform objectives, and among other things the objective that everyone who is eligible should be aware of their right to apply for support and is capable of doing so. However, according to the estimations conducted by UNICEF, almost 27% of households that were eligible with the changes in the right to guaranteed minimum aid[7] were not aware of their eligibility during the COVID-19 pandemic. This confirms the general idea that the first step in exercising social protection rights (availability awareness) is most frequently the weakest[8]. In addition, there are suggestions that state that the communication and availability are aimed at the general population and are nor adapted to the specific needs of the vulnerable and marginalized populations, which is the case with the sex workers' community.

On the other hand, the social services reform in North Macedonia aims to, among other goals, additionally expand the range of social services for vulnerable populations in various municipalities, i.e. on a local level. The Social Protection Law from 2019 defines social services as:

- Information and referral services;
- Professional help and support services;
- Counseling services;
- Domestic services, including domestic care and help and personal assistance;
- Community services[9];
- Non-family care services.

5 The amounts/sums for child and education allowances have been taken from the Child Protection Law, which states that they will increase according to the increase of the cost of living for the previous year, published by the State Statistics Office in January of the current year.

6 According to the Law, the right to education allowance is exercised if the child is enrolled as a regular student in primary or secondary school. The allowance is granted for a child who attends at least 85% of the total number of held lessons and has not been a user of education allowance for the same academic year.

7 As a part of the COVID-19 pandemic response, the government changed the GMA eligibility and expanded the coverage of additional households.

8 Lindert, K, et al. eds. 2020. Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems. Washington, DC: World Bank.

9 The Government provides day care and temporary residence for children at risk, individuals with disabilities, marginalized people, elderly people and other individuals with specific social issues.

Admittedly the needs of the population vary from one municipality to another, for which reason the Law stipulates a process by which municipality, primarily with the support of PI Inter-Municipal Centers for Social Work and the MLSP assess their needs to identify the types of social services that should be established. This reform requires from the municipalities to take the leadership role in the assessment of the local community's needs which in turn requires skills and expertise, which are currently not established in most of the municipalities. Despite this, the intention is to provide a full range of availability of social services.

According to global trends, the mandate of the Ministry of Labor and Social Policy has shifted to standard settings, provision of quality and finances, by providing services via municipalities and service providers. With the 2019 reform, the MLSP requires a change of roles. The municipalities assume the leadership role in identifying their own priorities and offer services in partnership with local services and service providers, whereas MLSP sets standards and frameworks and monitors service and finances provision. This approach is according to the global distancing of governments from directly providing social services and moving towards assuming a management role that sets standards, provides quality and finances the services.[10]

As the first step in this reform, the MLSP reformed the licensing process for social services providers. Simultaneously, the MLSP finances the services via grants awarded from the Application Call by the municipalities and the local service providers (to this day, those are civil organizations). While this reform advances, it does require a fundamental change in the way the organizations work, requiring, among other changes, considerable increase in the capacities of the municipalities in terms of service providers management, the work of PI Inter-Municipal Social Work Centers, monitoring and evaluation of the quality of social services by the MLSP. The resolution on the price of payment for social services by the MLSP to social service providers has proven to be a suitable model only for a portion of services, which stimulated interest and increase in the registry of authorized social services providers. However, for another segment of the services, which are vital for sex workers, such as counseling, counseling center for protection against violence and the like, are not yet established due to the extremely low price of the service[11]. In this situation, sex workers are left without the appropriate protection and support guaranteed by the law, on top of which their access to social benefits and social services remains rather limited.

In the segment of the penal policy, the legal framework for sex work in the Republic of North Macedonia is as follows: Those who use sexual services in exchange for money or other goods are not penalized. People who provide sexual services are charged with misdemeanor and are fined accordingly[12], whereas all other activities pertaining to sex work are subject to criminal prosecution[13]. Recruiting, inducing, encouraging people to provide sexual services in exchange for money or other goods is considered a crime[14]. Additionally, any participation in handing over any person to another for the purpose of providing sexual services or organizing sex work is criminally punishable[15].

The law enforcement by means of employing repressive methods of criminalizing all activities pertaining to sex work leads to maintaining the negative stereotype among

10 World Bank Document
11 Social services pricing resolution 2023_20221215144540.pdf (mtsp.gov.mk)
12 Attachment 6 – Viewpoints ANALYSIS.pdf (nvosorabotka.gov.mk)
13 Attachment 5- Comparative analysis (SWE-NZ-GER).pdf (nvosorabotka.gov.mk)
14 Attachment 5 – Comparative Analysis(SWE-NZ-GER).pdf (nvosorabotka.gov.mk)
15 Attachment 6 – Viewpoints Analysis.pdf (nvosorabotka.gov.mk)

the general population, which perceives sex work as an act of crime that is deserving of the most severe moral, social and legal sanction. Such a policy directly affects sex workers' safety and health, with the greatest number of rights violations still remain unreported, and the perpetrators unsanctioned. Criminal prosecution and conviction are recorded in the criminal record database of the courts and the police, with which sex workers are faced with limitations when it comes to other employment opportunities[16].

In the Republic of North Macedonia, the individual sex work is illegal, which is in actual fact an administrative offense. Engaging in sex work, i.e. "resorting to prostitution" is a violation of public order (Article 19 of the Disruption of Public Order Law in the RNM), i.e. as of July 2022 whoever engages in prostitution (in public places) will be fined for misdemeanor between 100 and 250 Euros in Denars. For some other activities related to sex work (procurement, incitement, earning from facilitating the provision sexual services) are treated and punished as acts of crime (Article 191 from the Criminal Code).

The criminalization of selling or buying sexual services exposes sex workers to a greater risk of abuse by bringing sex work underground. With criminalization, it becomes increasingly difficult for sex workers to receive healthcare services, to safely negotiate with clients and carry condoms in their possession without being afraid that those can be used as evidence for prostitution. In many situations, sex workers report an extremely high degree of violence and abuse by clients, intimate partners, managers, and the police as well. With criminalization, it is particularly difficult for sex workers to report violations of their rights, especially by the police, as they are subjected to arrest and reprisal as a consequence. This situation only perpetuates the stigma, violence and impunity which further threaten their health and safety.[17]

In the practical implementation of these legal provisions, the Ministry of Interior (MI) does not differentiate between voluntary sex work and sexual exploitation for the purposes of prostitution, by which instead of taking measures to eliminate exploitation, the authorities most commonly take measures against the victims of sexual exploitation. Based on expertise assessments on sexual and reproductive health of marginalized communities, there are between 3,000 and 4,000 individuals engaged in sex work in this country, including those who are forced to provide sexual services, i.e. those that can be identified as human trafficking victims[18].

Full decriminalization implies removal of all criminal and misdemeanor prohibitions and punishments related to sex work, including the laws targeting clients or managers and brothel owners and regulating sex work in accordance with the existing labor laws and measures for workplace protection. Decriminalization means eliminating criminal and administrative penalties which are in place for engaging in sex work, which makes it eligible to be regulated by the Labor Law and protected in the same way as other professions. It primarily refers to regulations that promote workers' safety and health.

Legalization on the other hand, is a very precise legal regulation of sex work considering various aspects, such as clients' health, taxation and public ethics. As a result, legalization may include regulations that restrict the rights and protection of workers, for example the mandatory HIV testing. Furthermore, legalization can stigmatize sex workers even more profoundly and create mechanisms of abuse by the authorities. For example, in the Netherlands, where sex work is legalized, the police employ operations against human

16 Attachment 5 – Comparative Analysis(SWE-NZ-GER).pdf (nvosorabotka.gov.mk)
17 FOOM (fosm.mk)
18 Coalition MARGINS | Sex Work in Macedonia (coalition.org.mk)

trafficking as an excuse for raiding sex workers' homes without a warrant, as well as mass arrest of sex workers. Legalization is a model which implies a separate law on sex work only[19].

Nevertheless, the decriminalization model is the one which will entirely improve the conditions in which sex workers live and work. They can decide for themselves under which conditions they are going to provide their professional services. Decriminalization will ensure easier access to healthcare for sex workers. Finally, and most importantly, the decriminalization of sex work will differentiate the myth and the connection between voluntary sex work and human trafficking[20].

Sex work decriminalization infers abolishing all laws that penalize sex workers, alongside with all activities related to sex work, and focusing on the rights, interests and needs of sex workers instead. If sex work is not banned by law, the institutions and society will accept sex workers and it will provide protection of sex workers against violence and discrimination in their workplace. Recognizing sex work as a profession will contribute to easier access to justice in cases where their rights are violated and punishing the perpetrators accordingly, by which future acts of violence and discrimination will be prevented[21].

In essence, decriminalization of sex work is first and foremost recognition of sex work as work, the same way all other services are recognized. Decriminalization infers freedom of choice regarding the form and the manner of organizing one's work, which in this particular case would mean sex workers organizing themselves to work together, independently as self-employed or having the possibility to seek employment at an establishment that organizes sex work. Just like in any other profession, sex work should guarantee the terms and conditions that arise from employment.

Decriminalization also helps to respond more effectively to the fight against human trafficking. Human trafficking is a horrendous violation of human rights which entails threat and use of force, kidnapping, fraud and other forms of coercion with exploitative intent. This includes forced work, sexual exploitation, slavery and more. On the other hand, sex work is a transaction between consenting adults, in which the act of selling and buying sexual services does not mean violation of human rights.

Sex workers' organizations stand firmly against sexual exploitation, and the UNAIDS HIV Manual[22] points out that sex workers' organizations could be in a position to refer victims of human trafficking to the relevant services.

In addition, the decriminalization and de-penalization model has been unanimously selected by sex workers in the Republic of North Macedonia as the most appropriate model that enables sex work to be recognized legally as work and they can exercise their rights and freedoms guaranteed by the Constitution and laws of the Republic of North Macedonia, in accordance with the Sex Workers' Collective Resolution[23] reached within the organization led by the community itself back in 2022.

19 https://www.opensocietyfoundations.org/publications/10-prichini-za-dekriminalizacia-na-seksualnata-rabota/mk

20 Decriminalization of Sex Work in Macedonia (hops.org.mk)

21 Decriminalization of Sex Work in Macedonia (hops.org.mk)

22 Introducing Comprehensive HIV measures with sex workers.pdf (starsexwork.org)

23 STAR's Collective Resolution – The First Sex Workers' Collective in the Balkans for Legal Regulation of Sex Work in the Republic of North Macedonia

Qualitative and Quantitative Data Analysis of the Drawbacks in the Social Protection System

2.1 General and Socio-Demographic Data on the Sex Workers Who Participated in the Research

According to data obtained from the interviews, almost half of the interviewed sex workers are from Skopje (41.2%), whereas some of them are from Gostivar (29.4%) and Strumitsa (29.4%). A significant portion of them were aged between 31 and 50 (64.7%), less than a half are aged between 20 and 30 (26.5%), whereas only a small portion are aged 50 or older (8.8%).

The majority of sex workers are women (82.4%), but a significant part are also transgender individuals (17.5%). According to the ethnic background, the majority are from the Roma population (41.2%), followed by Macedonians (38.2%), and far fewer coming from the Albanian (5.9%) and the Turkish (1.7%) community.

When asked about what type of education the interviewed sex workers have, the data indicate that more than a half of them have completed secondary education (23.5%) and completed primary education (29.4%). Nonetheless, a part of the interviewed sex workers did not complete their primary education (14.7%), and there were those with incomplete secondary education (11.8%). In the group of interviewed sex workers there was a sizable part with no degree of education (11.8%), and 5.9% of them had no education at all. T**he majority of sex workers who responded to the questionnaire are unemployed (85.3%),** whereas only a deep minority is employed (8.8%), an insignificant part of them are freelancers (2.9%) or have worked in companies that went bankrupt (2.9%).

In terms of their monthly income, half of the interviewees are social benefits users (47.1% - guaranteed minimum aid), a small portion are freelancers (14.7%), whereas an insignificant number are employed and receive salaries based on permanent employment contract (5,9%). A vast majority of them stated that **the source of their monthly income is from sex work (76.5%).**

Having the legal framework for healthcare and healthcare insurance into consideration, it is **noticeable that a vast majority of the interviewees do have health insurance (85.3%)**, but it is also **noticeable that some of them do not have any kind of health insurance (14.7%)**. Sexual services offered by the interviewed sex workers **take place in a private property in more than half of them (61,8%), and half of them offer their services on the street, i.e. in the open scene (50%), whereas** a part of them work as sex workers in restaurants, bars and brothels (26.5%). An insignificant portion of them offer sexual services in a hotel (8.8%) or via ads and acquaintances (2.9%).

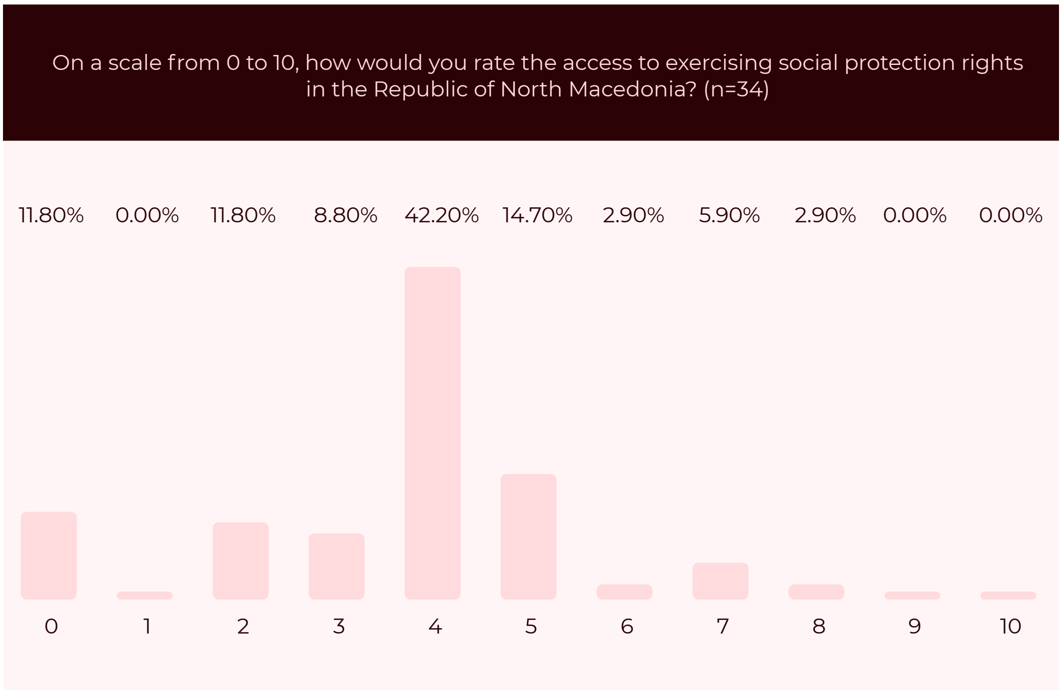
Place of residence	n	%
Skopje	14	41.2
Gostivar	10	29.4
Strumitsa	10	29.4
Age		
20-30	9	26.5
31-50	22	64.7
50+	3	8.8
Gender		
Female	28	82.4
Male	1	5.0
Transgender	5	17.5
Ethnic background		
Macedonian	13	38.2
Albanian	2	5.9
Turkish	5	14.7
Roma	14	41.2
Education		
No education	4	11.8
Incomplete primary education	5	14.7
Complete primary education	10	29.4
Incomplete secondary education	4	11.8
Complete secondary education	8	23.5
Incomplete higher education	2	5.9
Other	1	2.9
Marital status		
Single	11	32.4
Married	5	14.7
Divorced	7	20.6
Extramarital union	8	23.5
Widow/Widower	2	5.9
With family	1	2.9

Employment		
Unemployed	29	85.3
Employed	3	8.8
Redundant	1	2.9
Freelancer	1	2.9
Source of monthly income		
Salary from regular employment	2	5.9
Part-time employee	5	14.7
Social welfare aid	16	47.1
Sex work income	26	76.5
Other	1	2.9
Healthcare insurance		
Yes	29	85.3
No	5	14.7
Housing		
Apartment/house owner	19	55.9
Rental	12	35.3
Partner's house	1	2.9
Social housing apartment	1	2.9
Other	1	2.9
Average monthly household income		
Less than 15,000 MKD	15	44.2
between 15,001 and 28,000 MKD	13	38.2
More than 28,001 MKD	6	17.6
Type of voluntary sex work		
Sexual services on the street (open scene)	17	50.0
Sexual services in a pub, restaurant, bar, brothel	9	26.5
Sexual services in a private property	21	61.8
Sexual services in a hotel	3	8.8
Sexual services via ads and acquaintances	1	2.9

Chart 2. Characteristics of research participants among sex workers (n=34), conducted via questionnaires in 2022

2.2 Access to Social Protection for Sex Workers

Virtually all research interviewees (94.1%) responded that they had visited a PI Inter-Municipal Center for Social Work. In terms of the rating when it comes to the access to exercising social protection rights, on a scale from 0 to 10, in which 0 is the lowest, and 10 is the highest rating value, almost half of the sex workers rated it mid-range with 4, i.e. 41.2% of them.



Graph 1. Access to social protection rating among sex workers in the Republic of North Macedonia

2.2.1 Quality of Services in Social Work Centers

In terms of the quality of services sought in the SWC and the degree of the professional service provided by the officials, almost half of the interviewed sex workers (45.5%) stated that the attitude and the conditions in which they sought help were bad. There is virtually no answer from the questionnaire which indicates that the attitude and the reception in the relevant center were very good.

Sex workers pointed out that whenever they visit a social work center, they almost always witness "uproar, shouting, quarrels among employees and users" and they also point out that "there is absolutely no privacy, and if you have someone you privately know there, you would get through easily." In addition, in some of the interviews it was emphasized that there is a high degree of discrimination, ridicule and stigma. The drawback which is emphasized the most was the lack of privacy at the reception in the relevant center.

"Some of the employees have a discriminatory attitude because I am transgender. Some of them pretend that they don't understand what I am saying and invite other colleagues just so they can stare at me" – transgender sex worker from the Roma community

The unprofessional attitude of the employees is additionally confirmed by sex workers' testimonies who point out that they were ignored by the staff and they were not offered information and help due to the fact that their identity as a sex worker was recognized.

"When I asked for help they avoided me because they know what I do for a living" – female sex worker from Gostivar

The difference is apparent in the responses of sex workers who report that the reception is rather different when they are accompanied by a person or people who actually know the employees.

"Well, I haven't had any problems as I always go with people who know the employees personally and the reception is without a problem"
– female sex worker from the Roma community

When asked about how they would rate the level of **professionalism of the employees in the social work center, almost half of the interviewees rated it with a mid-range value, i.e. good (51.5%), whereas a significant part of them awarded it a low grade, i.e. bad (33.3%), and some of them rated it with a very low grade, that is very bad (12.1%)**. Testimonies regarding the unprofessional attitude and stigma are confirmed by the examples given by sex workers. The most common testimonies are related to lack of punctuality, absence from the workplace, lack of attention, ridicule, wrong and unnecessary referrals to other institutions, and most of all the discrimination on various grounds, such as previous work status, language barrier and the like.

"There's no professionalism, they discriminate and ridicule me just because I am a Roma" – female sex worker from the Roma community

"They treat me badly and send me back multiple times for no good reason" – female sex worker from Skopje

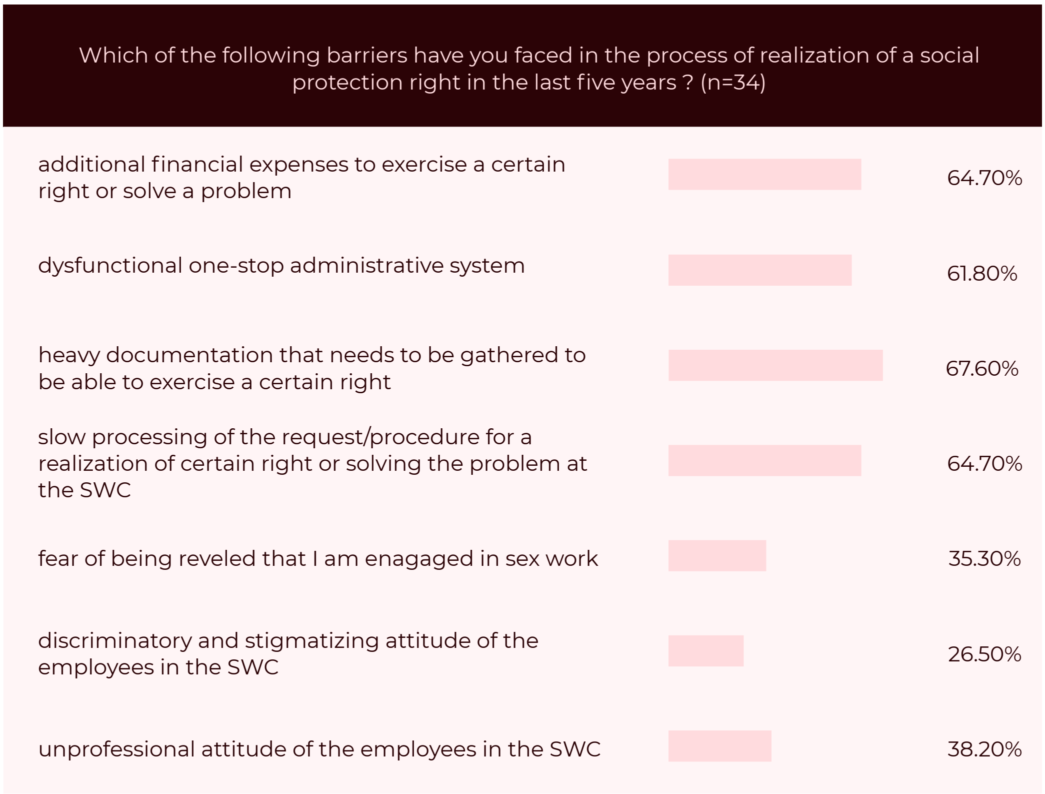
2.2.2 Communication in Social Work Centers

The communication between sex workers and the officials in the relevant social work centers is vital in the realization of social protection rights, which has been rated rather low by the surveyed sex workers. Namely, when asked **to what extent the employees in the relevant social work centers explained the criteria for the realization of certain rights, more than half of the interviewed responded only partly (67.6%), whereas a significant part of them reported that the procedure and criteria were not explained at all (23.5%).**

Such data directly impact the realization of social protection rights for sex workers, which is why the easily comprehensible information on how to exercise these rights is of vital importance. Sex workers experiences **show that even the information they managed to obtain, for some of them it was very difficult to understand (14.7%), and almost half of them found them difficult (41.2%).** However, besides these hindrances and barriers in the realization of social protection rights, more than a half of sex workers believe that they are partly informed about their social protection rights (61.8%), **but significant part of**

them think that they are not appropriately informed at all (26.5%). Only a small portion believes they are fully informed (11.8%).

The most common barriers in the access to social protection rights faced by sex workers who participated in the research include the **heavy documentation that is required to be submitted in order to exercise a certain right (67.6%), followed by the slow processing of the requests (64.7%)**. It is important to emphasize that a great number of sex workers pointed out the **additional financial expenses (64.7%), that is the dysfunction of the one-stop administration system in the realization of social protection rights (61.8%)**. In addition, almost a third of them indicate that they fear their identity might be revealed (35.3%), and yet again, a significant part of them emphasize the unprofessional attitude of the employees (38.2%).



Graph 2. Barriers in the access to social protection for sex workers in the Republic of North Macedonia

Most of the sex workers do exercise their right to guaranteed minimum aid (67.6%), and some of them are entitled to and utilize child allowance (17.6%). The reasons why they currently do not exercise their social protection rights are multi-layered, which include winnings eared on lottery games, occasional inflows of financial assets on their transaction accounts due to employment, and the like. One particular experience clearly points to the lack of functionality in the manner in which social protection rights are realized, which can be exemplified by a female sex worker from Strumitsa, in her response to why she does not exercise social protection rights: “I was rejected the GMA because the house which I rented was very well decorated (if you can afford a house like this, you don’t need social protection – stated one of the employees), and I stayed in that house for the lowest possible rent rate”, which is in direct contradiction to all legal grounds for not realizing a social protection right, that is the right to guaranteed minimum aid.

Having the stigma and discrimination regarding voluntary sex work in mind, a great part of sex workers reported that the fact they are engaged in sex work was not the reason why they were denied to exercise a social protection right (58.8%), however, it needs to be emphasized that due to the institutional stigma, public judgment and the criminalizing treatment, sex workers do not even disclose the information as to how they earn their income to the employees. Nevertheless, **for a considerable portion of those who shared or were found to be engaged in sex work, it proved to be an obstacle (17.6%).** For those sex workers for whom the disclosure of their identity is an obstacle to exercising social protection rights, their testimonies are again in the direction of discrimination and stigma by the employees in the competent social work center on the grounds of belonging to a marginalized group, and on ethnic and social status as well.

> **"A commission came to my house for an assessment and started interrogating me why I am engaged in sex work, as sex work brings me more income than social benefit"** – transgender sex worker from the Roma community

> **"They think that because I am Roma, I am illiterate and that's why they discriminate me"** – young female sex worker from Skopje

> **"Whenever I go to the center it really shows, their behavior is aggressive towards me"** – female sex worker from Skopje

2.2.3 Priorities to Minimize the Barriers in the Access to Social Protection According to Sex Workers' Needs

Sex workers, as citizens with equal status like all other citizens, believe that it is necessary to strengthen the communication skills of the employees, with particular emphasis on sensitization of the employees in terms of working with marginalized communities as a possible solution to overcome the barriers and provision of easy and quick access to social protection rights. Furthermore, the community believes that it is necessary to take on more people who would ease the language barrier, i.e. more Roma representatives. However, most of them believe that employees must be professional when they perform their duties, and should do so without stigma and discrimination, especially when it comes to proceeding according to personal attitudes, beliefs and opinions. It is particularly important for sex workers to strengthen the one-stop administration system, which would contribute to a reduction in expenses and time for providing necessary documentation to prove their social status.

> **"More patience and sensitization among the employees with regard to Roma people"** – female sex worker from Skopje

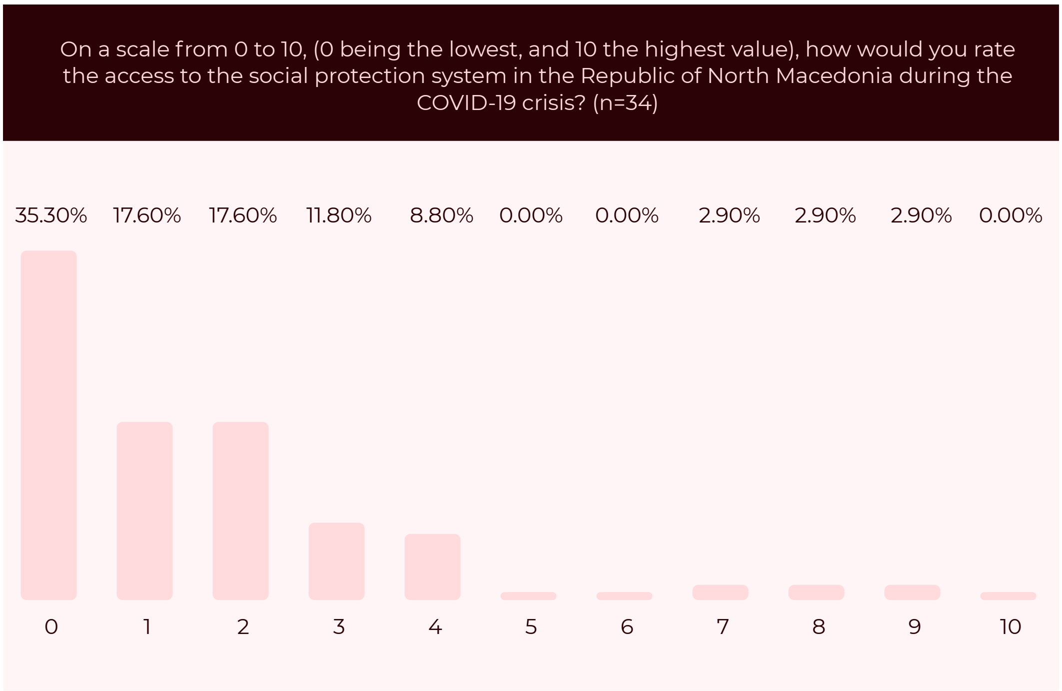
> **"There should be professionals who will not discriminate and do their job the way it should be done, employees should be more dedicated to social aid users**" – female sex worker from Skopje

> **"Sensitizing the employees to work with marginalized groups, one-stop administration system, reduction of the volume of necessary documents"** – transgender sex worker from Strumitsa

2.3 The Impact of the COVID-19 Crisis on the Access to Social Protection for Sex Workers

The research also reflected on the COVID-19 crisis and its impact on the social protection system. A great number of the respondents stated that they utilized the social protection measures in place to cope with the consequences of the pandemic (58.8%), whereas an approximately same number of them **did not take advantage of those measures (41.2%).** Out of the measures available, sex workers have predominantly utilized the voucher for food and tourism, issued by the Ministry of Economy. The reasons for those who have not utilized the measures offered by the Government to cope with the COVID-19 pandemic were the restriction posed by the social protection system, such as the termination of the guaranteed minimum aid right, i.e. not having the status of social protection benefit user.

In response to the question of how they would rate **the access to the social protection system in the Republic of North Macedonia during the COVID-19 crisis on a scale from 0 to 10, a vast majority of the respondents rated it with the lowest value, i.e. 0 (35.3%)**. Very few responded to this question with a high rating number, i.e. (2.9%).



Graph 3. Rating regarding the access to social protection in sex workers during the COVOD-19 crisis in the Republic of North Macedonia

2.4 The Impact of the Criminalizing Treatment of Sex Work on the Access to Social Protection

As it has been mentioned before, the testimonies of sex workers indicate that the realization of their social protection rights often depends on the disclosure of their marginalized status. Such experiences of sex workers in the social work centers point to truly devastating data. **The attitude of the employees in the social work centers upon sharing or revealing the information that the individual is engaged in sex work is rated as (very)**

bad by almost 70% of the sex workers who participated in the research. Only 30% of the surveyed sex workers for whom the employees know they are engaged in sex work reported a good attitude. Such data is supported by the experiences shared by sex workers, that is, they are almost always ridiculed, evaded, ignored and offended by the employees in the social work centers.

> **"They make fun of me and tell me I would earn more with sex work "**– transgender sex worker from Skopje
>
> **"Whenever I go to seek help, they tell me I am annoying "**– female sex worker from Gostivar
>
> **"They avoid listening to you and advise you on anything, let alone try to help you"** - female sex worker from Gostivar

These attitudes confirm that the "criminalizing attitude" is ever so present in the social protection systems, in the immediate services where sex workers are supposed to receive assistance and support.

The community is encouraged in large numbers that in case of decriminalization of voluntary sex work in the Republic of North Macedonia, they would be quite motivated to demand realization of their social protection rights (64.7%), and a considerable number of them would be fully encouraged and motivated to seek social protection rights. (29.4%).

However, what is worrisome is the fact that **sex workers do not earn enough existential income just by doing voluntary sex work and they are in need of additional income (88.2%)** Due to this, a vast majority of them (88.2%) have shown interest and would like to attend training sessions in order to obtain a certificate for additional professional training, which would help them become more competitive on the labor market. The processes that offer retraining of socially vulnerable citizens are activities that fall within competences of social work centers, which is an additional matter that requires analyzing and for which appropriate measures should be taken.

Conclusion

The analysis of the access to social protection shows that it is necessary to strengthen communication capacities and work with marginalized communities amongst the employees in the relevant social work centers, especially in terms of social services provision and exercising social protection rights. A degree of condemnation and discrimination is still present within the relevant services among employees and it is necessary to work on improving communication skills, reducing prejudices and stigma, i.e. having a continual professional development, especially when it comes to working with marginalized communities. The Social Work Centers are the first responders for individuals who are excluded, marginalized and who are in need of support and help. This is why it is essential to strengthen the preventative social activities in the competent centers, i.e. they are to fully apply their role of social work centers, rather than being just an administrative service for social protection rights.

As it has been previously mentioned, capacities strengthening is necessary in the direction of employing individuals coming from the Roma population, as well as providing easy-to-read and adapted materials and information about the ways in which social protection rights can be exercised, designed for the people who are eligible to utilize these benefits.

With the purpose of entirely fulfilling its role in this particular context, functionality of the one-stop administrative system must be ensured, especially in terms of gathering the necessary documentation. The digitalization of the PI Inter-Municipal Social Work Centers should be improved and the possibility of multi-operability with other institutions should be considered if necessary, so that social protection rights can be exercised more efficiently.

Laws that criminalize and penalize sex work render sex workers feeling unsafe and uneasy to report criminal acts, including violent criminal acts and other forms of abuse because they fear criminal prosecution, police monitoring, stigmatization and discrimination[24]. If laws were to be amended, i.e. if sex work was decriminalized, sex workers would be protected, and the perpetrators of violence and abuse would be criminally prosecuted[25].

A lot of empirical evidence and sex work regulation models have proven that by sex work decriminalization, apart from the provision of complete dignity and respect for human rights, freedom of choice and sex workers' professional dignity, it also potentially paves the way for efficient fight against human trafficking.

Relevant authorities, such as the Ministry of Justice and the Ministry of Interior, in cooperation with civil organizations and the community of sex workers could and should come up with applicable and practical legal solutions that will protect sex workers from the violence and abuse they are exposed to on a daily basis.

In essence, sex work itself is not violent, but the criminalization in actual fact puts

24 Decker M R et al., "Human rights violations against sex workers: burden and effect on HIV," The Lancet HIV and Sex Workers, (2014): 60-73.

25 In Norway and Sweden for example, many sex workers claimed that there is a very high threshold for them to report criminal acts to the police because laws criminalize sex work. By decriminalization such obstacles would be completely eliminated. Ever since New Zealand made a legal reform back in 2003, many sex workers stated that they can refer to the police and courts of law for help without the fear of being criminally prosecuted for the first time in their lives. In 2014, for example, a sex worker from Wellington was compensated with 25,000 NZD after she had been continually molested by a brothel operator, who violated her rights according to the Human Rights Law in the country.

sex workers at greatest risk. The need to evade arrest for sex workers and their clients implies that sex workers who operate on the streets must frequently move to more secluded locations which are less visible for the law enforcement authorities, and where violence is more prominent[26]. These factors, alongside with the realistic or perceived impunity for the perpetrators of violence against sex workers, expose sex workers to a higher degree of risk. What is more, due to the power that law enforcement has, sex workers are quite often victims and their rights are ruthlessly violated. Sex work decriminalization will directly contribute to a reduction in police and abuse and violence.

Last, but definitely not least, the media plays an exceptionally powerful and decisive role in the representation of sex workers. Consistently used terminology in reporting is the key in the way sex work is perceived and visualized, without fear and prejudice, without stigma and incitement of violence against sex workers. With the exception of journalists' associations which consistently report on the situation and the realization of this community's rights, as well as on the marking of December 17th, the International Day to Fight Violence Against Sex Workers, the general impression is that efforts must be made in this area as well, in order to improve and change public awareness and understanding among media workers.

The knowledge and skills of reporting on sex workers must be accompanied by protection and respect of human rights and freedoms, and only by having objective journalism can we attain the desired goal, in which the acceptance of one's choice will be respected and it will not have become an obstacle in exercising their rights and freedoms.

26 Shannon K and Csete J. "Violence, condom negotiation and HIV/STI risk among sex workers," 573-74.

Recommendations

- To strengthen professional capacities to work with marginalized communities, especially with sex workers in the PI Inter-Municipal Centers for Social Work;
- To conduct regular training sessions on communication and work with marginalized communities, especially with sex workers, for the employees in the PI Inter-Municipal Centers for Social Work;
- To develop a one-stop administration system in relevant centers for social work;
- To ensure multi-operability (data exchange) between PI Inter-Municipal Centers for Social Work and other institutions for a prompt and uninterrupted data exchange, in the direction of easier opportunities to exercise social protection rights, as well as reduction of financial costs for the end users;
- To strengthen the professional capacities in the PI Inter-Municipal Centers for Social Work with individuals from other ethnic backgrounds, especially Roma, in order to secure easier access for sex workers (Roma) to social protection rights and services;
- To amend the criminal and misdemeanor legal framework that criminalizes sex work by utilizing a decriminalization model in alignment with sex workers' viewpoints;
- To strengthen the capacities of the police for recognition and protection against violence on sex workers;
- To strengthen the reporting skills of media workers and encourage the use of proper terminology by which human rights of sex workers are fully respected.

Published by:

STAR

THE FIRST SEX WORKERS COLLECTIVE IN THE BALKANS

With the support of:

Red Umbrella Fund