



ZAPOŠLJAVANJE OSOBA SA MENTALNIM INVALIDITETOM U SRBIJI

**Problemi procene radne sposobnosti i
Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom**

Dokument praktične politike

AUTORI

Jelena Jevtović, Unija poslodavaca Srbije

Snežana Lazarević, MDRI-S

Lazar Stefanović, spoljni saradnik MDRI-S,
Doktorand, Pravni fakultet Univerziteta u Beču

STRUČNI SARADNIK

Radoš Keravica, Doktorand, Univerzitet u Lidsu,
Centar za studije onemogućenosti

IZDAVAČ

Inicijativa za prava osoba sa mentalnim
invaliditetom MDRI-S

ZA IZDAVAČA

Dragana Ćirić Milovanović

DIZAJN

Anica Novak

Beograd, novembar 2021.

Ova publikacija nastala je u okviru projekta “Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji”, koji MDRI-S realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.

ZAPOŠLJAVANJE OSOBA SA MENTALNIM INVALIDITETOM U SRBIJI

**Problemi procene radne sposobnosti i
Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom**

Dokument praktične politike

Beograd, MDRI-S, 2021.

UVOD

Deca i odrasli sa mentalnim invaliditetom (sa intelektualnim teškoćama, autizmom, psihosocijalnim teškoćama) su višestruko marginalizovani, kako u Srbiji, tako i u drugim zemljama. Ovu grupu karakteriše nepovoljan obrazovni status, jer se često školuju u školama za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju (tzv. specijalne škole) koje ne omogućavaju sticanje veština za samostalan život i rad, ili školuju svoje učenike za zanimanja za kojima ne postoji potreba na tržištu rada.

Oni su pod povećanim rizikom da budu lišeni poslovne sposobnosti ili da nad njima bude produženo roditeljsko pravo, što im automatski onemogućava pristup tržištu rada.

Naime, Zakon o radu¹ i Zakon o zapošljavanju² predviđaju da se na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje može prijaviti samo osoba starija od 15 godina, isti je slučaj i sa sklapanjem ugovora o radu. Sa druge strane, osobe koje su lišene poslovne sposobnosti ili oni nad kojima je produženo roditeljsko pravo u zakonskom smislu smatraju se mlađim maloletnicima, odnosno, mlađima od 14 godina.³

Zbog nedostatka podrške u zajednici za ljude sa mentalnim invaliditetom, decu sa smetnjama u razvoju i njihove porodice, deo ovih osoba smešten je u ustanove socijalne zaštite. Prema podacima Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu za 2020. godinu, u ustanovama za decu i mlade sa smetnjama u razvoju i ustanovama za decu i mlade bez roditeljskog staranja i decu sa smetnjama u razvoju institucionalizovano je 1.640

¹ Zakon o radu, Službeni glasnik RS, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje

² Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - dr. zakon i 49/2021

³ Porodični Zakon, Službeni glasnik RS, 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015 dostupan [na linku](#)

dece i mladih i 800 odraslih⁴, a u ustanovama za smeštaj odraslih i starijih sa mentalnim, intelektualnim telesnim ili senzornim teškoćama, 31.12.2020. godine živelo je 77 mladih i 3.815 odraslih korisnika. Ova deca i ljudi imaju otežan pristup obrazovanju, žive često u domovima koji su udaljeni od naseljenih mesta, i nemaju pristup tržištu rada.

Mladi i odrasli sa mentalnim invaliditetom koji savladaju prepreke o kojima je bilo reči – ako su završili školu, stekli veštine neophodne za samostalan život i rad, nisu lišeni poslovne sposobnosti i žive u zajednici, da bi stupili na tržište rada moraju da se suoče sa još jednom preprekom – procenom radne sposobnosti,⁵ koja se vršni na osnovu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu Zakon)⁶. Predmet ovog dokumenta praktične politike je pregled usklađenosti zakona i podzakonskih propisa u Srbiji koji se odnose na zapošljavanje osoba sa invaliditetom u odnosu na Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu Konvencija)⁷.

Takođe, u dokumentu su predstavljeni osnovni nalazi istraživanja o praksama zapošljavanja osoba sa mentalnim invaliditetom u Srbiji koje je Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom u saradnji sa Unijom poslodavaca Srbije sprovedla polovinom 2021. godine. U istraživanju je, popunjavanjem online upitnika učestvovalo 19 osoba sa mentalnim invaliditetom, 31 roditelj ili član porodice, i 109 predstavnika kompanija. Nalazi istraživanja produbljeni su na fokus grupama sa istim grupama ispitanika (5 osoba sa invaliditetom, 7 roditelja i 7 predstavnika poslodavaca).

Završni deo dokumenta čine preporuke.

⁴ Izveštaj o radu ustanova za smeštaj dece i mladih za 2020. godinu, Beograd, Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2021.

⁵ Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, 36/2010 i 97/2013

⁶ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, 36/2009 i 32/2013

⁷ Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori, 42/2009

ČLAN 27 KONVENCIJE O PRAVIMA OSOBA SA INVALIDITETOM - RAD I ZAPOŠLJAVANJE

Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom 2006. godine, a Republika Srbija ju je ratifikovala 2009. godine⁸. Ovo je pravno obavezujući međunarodni dokument koji obezbeđuje da svi ljudi, bez obzira na postojanje invaliditeta imaju jednaka prava i budu priznati pred zakonom. Takođe, Evropska unija je ratifikovala ovu konvenciju 2010. godine, te Srbija, koja je u procesu pristupanja ima obavezu da standarde ljudskih prava uskladi sa pravom Evropske Unije.

Konvencija ne donosi nova prava za osobe sa invaliditetom, već samo garantuje njihovu ravnopravnost sa ljudima koji nemaju invaliditet, uspostavlja obaveze država i daje smernice kako to primeniti. Za potrebe ovog rada bavićemo se sadržajem člana 27 Konvencije i usklađenošću propisa Republike Srbije sa njim, uz ogradu da su sva prava garantovana Konvencijom podjednako važna i međusobno povezana, te da je nemoguće ostvariti pravo na rad ukoliko nije obezbeđeno pravo na obrazovanje, jednakost pred zakonom, zaštita od diskriminacije i sl.

RAD I ZAPOŠLJAVANJE

Član 27

1. Države strane ugovornice priznaju osobama sa invaliditetom pravo na rad, ravnopravno sa drugima; to uključuje pravo na mogućnost sticanja sredstava za život radom koji je slobodno izabran

⁸ Ibid.

ili prihvaćen na tržištu rada i u radnoj sredini koja je otvorena, uključiva i pristupačna za osobe sa invaliditetom. Države strane ugovornice će garantovati i unapređivati ostvarivanje prava na rad, uključujući i one osobe koje steknu invaliditet tokom rada, tako što će preduzeti odgovarajuće korake, uključujući putem zakonodavstva, između ostalog, u cilju:

(a) **zabrane diskriminaciju na osnovu invaliditeta** u vezi sa svim pitanjima koja se tiču svih oblika zapošljavanja, **uključujući uslove za stupanje u radni odnos**, angažovanje i zapošljavanje, stalnost zapošljavanja, napredovanje na radnom mestu i bezbedne i zdrave radne uslove;

(b) zaštite prava osoba sa invaliditetom da, ravnopravno sa drugima, uživaju **pravedne i povoljne uslove za rad**, uključujući **jednake mogućnosti i nadoknadu za rad jednake vrednosti**, bezbedne i zdrave radne uslove, uključujući zaštitu od uznemiravanja i ispravljanje nepravdi;

(c) stvaranja uslova da osobe sa invaliditetom imaju **mogućnost da ostvaruju svoje pravo na rad i sindikalno udruživanje**, ravnopravno sa drugima;

(d) omogućavanja osobama sa invaliditetom da imaju efikasan **pristup opštim tehničkim programima i programima za stručno usmeravanje, kao i uslugama nalaženja posla i stručne i kontinuirane obuke**;

(e) podsticanja mogućnosti zapošljavanja i napredovanja u karijeri za osobe sa invaliditetom na tržištu rada, kao i **pružanje pomoći u pronalaženju, sticanju, očuvanju posla i vraćanja na posao**;

(f) **unapređivanja mogućnosti za samozapošljavanje**, preduzetništvo, razvoj zadruga i otpočinjanje vlastitog posla;

(g) **zapošljavanja osoba sa invaliditetom u javnom sektoru**;

(h) **podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom u privatnom sektoru** putem odgovarajućih politika i mera, koje mogu obuhvatati i afirmativne akcione programe, podsticaje i druge mere;

(i) obezbeđenja razumnog prilagođavanja osobama sa invaliditetom na radnom mestu;

(j) **podsticanja osoba sa invaliditetom da stiču radno iskustvo na otvorenom tržištu rada;**

(k) podsticanja programa **stručne i profesionalne rehabilitacije** osoba sa invaliditetom, programa za zadržavanje posla i vraćanje na posao osoba sa invaliditetom.

2. Države strane ugovornice će obezbediti da osobe sa invaliditetom ne budu držane **u ropstvu** ili stanju sličnom ropstvu, kao i da budu **zaštićene, ravnopravno sa drugima, od prisilnog rada ili radne obaveze.**

Ključna obaveza Republike Srbije koja proističe iz člana 27 Konvencije je **stvaranje otvorenog, inkluzivnog i pristupačnog tržišta rada**⁹. Termin "otvoreno tržište rada" odnosi se na **učešće osoba sa invaliditetom na opštem tržištu rada**, a ne u zatvorenim ili zaštićenim oblicima zaposlenja¹⁰. Nadležni organi imaju obavezu zabrane i otklanjanja diskriminacije u najkraćem roku, pa i u kontekstu rada i zaposlenja. To pre svega podrazumeva regulisanje anti-diskriminacionih propisa, tako da se zabrane svi oblici diskriminacije na osnovu invaliditeta u vezi sa zaposlenjem i radom, kao i **propisivanje odbijanja razumnih prilagođavanja kao oblika diskriminacije.**

Osim navedenog, prilagođavanje pravnog okvira u podrazumeva i **ukidanje** propisa koji su diskriminatorni prema osobama sa invaliditetom poput procedura **provere radne sposobnosti**¹¹. Komitet je u svojim zaključnim zapažanjima izneo stav da provere radne sposobnosti za cilj mogu imati promociju zaštićenog i segregisanog radnog angažovanja osoba sa invaliditetom, odnosno isključenje sa opšteg tržišta rada

⁹ Ventegodt Liisberg, Član 27 Rad i zapošljavanje, u Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, Komentar, ur. della Fina, Cera, Palmisano, 2017. p. 499

¹⁰ Bantekas, Penilas, Tromel. Član 27, Rad i zapošljavanje. u UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom: Komentar, ur. Bantekas, Stein, Anastasious. 2018. p. 772.

¹¹ Bantekas, Penilas, Tromel. Član 27, Rad i zapošljavanje. p. 773.

i mogućnost isplate zarada nižih od minimalno propisanih¹², te da koncept nesposobnosti za rad treba ukinuti¹³. Takođe, prema pisanju autora, u nekim državama Evropske Unije jasno je postavljeno da osobe sa invaliditetom ne moraju da svojim poslodavcima i potencijalnim poslodavcima daju informacije o svom invaliditetu jer je ovakav tretman diskriminatoran, sa obzirom da ostali učesnici na tržištu rada nemaju takvu obavezu¹⁴.

Iz obaveze države da stvori otvoreno, inkluzivno i pristupačno tržište rada na koje sve osobe sa invaliditetom imaju pravo, kao i iz osnovnih principa Konvencije, proistekao je dominantan stav Komiteta za prava osoba sa invaliditetom i mnogih autora, **da se svi oblici takozvanog zaštićenog, segregisanog radnog angažovanja moraju ukinuti**. Komitet je ovaj stav izrekao u preporukama velikom broju država, međutim u nekim slučajevima Komitet je smatrao da ovakvi oblici angažovanja mogu služiti samo kao prelazno rešenje, odnosno za pripremu za rad na opštem tržištu rada¹⁵.

Kada je u pitanju razumno prilagođavanje, obaveza da se ono preduzme podleže **momentalnoj realizaciji**, a ne progresivnoj, a odbijanje prilagođavanja je oblik diskriminacije. Ova obaveza nastaje od **trenutka pristupanja osobe sa invaliditetom određenom poslu**, odnosno radnom mestu, a ne pre, što je razlikuje od obaveze obezbeđivanja pristupačnosti. Razumno prilagođavanje podrazumeva **obavezu poslodavca da prilagodi uslove rada osobi** sa invaliditetom tako da osoba ne bude u položaju lošijem od drugih zaposlenih, odnosno da omogući osobi održanje zaposlenja¹⁶. Dobra rešenja komparativne prakse, koja se pronalaze i u Srbiji, su subvencije iz državnog budžeta za prilagođavanje radnih mesta osobama sa invaliditetom. U Srbiji, poslodavci imaju mogućnost nadoknade troškova prilagođavanja

¹² Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Mauricijusa, 2015, paras. 37 - 38; Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Republike Koreje, 2014, paras. 49 - 50

¹³ Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Litvanije, 2016, paras. 51 - 52

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Bantekas, Penilas, Tromel. Član 27, Rad i zapošljavanje. p. 775.

¹⁶ Ventegodt Liisberg, Član 27 Rad i zapošljavanje. p. 503

radnog mesta na osnovu člana 31 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, a visinu naknade određuje Nacionalna služba za zapošljavanje¹⁷.

Najveći deo razumnih prilagođavanja moguće je ispuniti fleksibilnošću poslodavca i to kroz skraćeno radno vreme, "klizno" radno vreme, fleksibilne pauze, rad od kuće preko interneta ili telefonom, premeštajem na drugo radno mesto, prostorijama za odmor itd¹⁸. Treba naglasiti da se ovakva fleksibilnost smatra generalno omogućavajućom radnom atmosferom i uslovima, te da od nje svi zaposleni, sa ili bez invaliditeta, mogu imati dobrobit a samim tim i poslodavci.

DOMAĆI PROPISI

Član 2 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹⁹ govori o načelima na kojima se zasniva, i usklađen je sa načelima Konvencije – govori o poštovanju ljudskih prava i dostojanstva osoba sa invaliditetom, uključenosti osoba sa invaliditetom u sve sfere društvenog života na ravnopravnoj osnovi, podsticanju zaposlenosti osoba sa invaliditetom na odgovarajućim radnim mestima i u odgovarajućim uslovima rada; zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom; jednakim pravima i obavezama i rodnoj ravnopravnosti osoba sa invaliditetom.

Međutim, već u članu 6, tačka 7 pominju se **posebno organizovani oblici zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom**. Oni se bliže određuju u članu 34 Zakona i to kao preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, radni centri i socijalna preduzeća. Treba napraviti razliku između socijalnih preduzeća koja funkcionišu prema pravilima tržišta, isplaćuju zarade

¹⁷ Nacionalna služba za zapošljavanje, [Javni konkurs za refundaciju troškova podrške osobama sa invaliditetom koje se zapošljavaju pod posebnim uslovima u 2021. godini](#), pristupljeno 8. novembra 2021.

¹⁸ Bantekas, Penilas, Tromel. Član 27, Rad i zapošljavanje. p. 777

¹⁹ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, 36/2009 i 32/2013

koje su u skladu sa tržišnim, i omogućavaju razvoj karijere zaposlenih od drugih oblika iz Zakona - radnih centara i preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju²⁰. Sa obzirom da je usklađenost ovog oblika zapošljavanja sa međunarodnim pravom zasnovana na nabrojanim karakteristikama, treba reći da neće svaki oblik socijalnog preduzeća omogućiti zaposlenje osobama sa invaliditetom koje je u skladu sa Konvencijom, već samo oni koji posluju prema navedenim karakteristikama.

Kada su u pitanju radni centri, njihovo bliže određenje nalazi se u čl. 43 Zakona gde se radni centar definiše kao „poseban oblik ustanove koja obezbeđuje **radno angažovanje kao radno terapijsku aktivnost** osoba sa invaliditetom koje se ne mogu zaposliti ili održati zaposlenje ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, odnosno čiji je radni učinak manji od jedne trećine radnog učinka zaposlenog na uobičajenom radnom mestu.“

Ovakav oblik radnog angažovanja osoba sa invaliditetom definiše se kao **dugotrajan oblik profesionalne rehabilitacije**. UN Komitet za prava osoba sa invaliditetom se bavio pitanjem “zaštićenog zapošljavanja”, u koje svakako spadaju radni centri i preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju, u nizu zaključnih razmatranja koje je upućivao državama potpisnicima. U nekim od tih preporuka Komitet je navodio potrebu za potpunim ukidanjem svih oblika zaštićenog zapošljavanja²¹, dok se u drugima fokusirao na potrebu da ti oblici zaštićenog zapošljavanja moraju da budu u funkciji prelaska osoba sa invaliditetom na otvoreno tržište rada²² kao u slučaju preporuke koja je upućena Australiji u vezi sa članom 27 Konvencije.²³ Stoga, prema Komitetu, zaštićeni oblici zapošljavanja mogu u najboljem slučaju koristiti kao vremenski ograničena profesionalna rehabilitacija u cilju pripreme zaposlenog za zapošljavanje na otvorenom tržištu. Poseban problem predstavlja čl. 43 stav 5 Zakona, kojim se

²⁰ Mark Bell, People with intellectual disabilities and labour market inclusion: What role for EU labour law?, u European Labour Law Journal, 2020, Vol. 11(1) 3–25, str. 8.

²¹ Zaključna zapažanja UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom upućena Litvaniji, 2016. para.52

²² UN Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja na kombinovani drugi i treći izveštaj Australije, 2019. para. 50 (b)

²³ UN Komitet za prava osoba sa invaliditetom upućena, Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Srbije, 2016. para. 56

propisuje da osoba sa invaliditetom „za vreme radnog angažovanja u radnom centru ostvaruje pravo na novčanu pomoć“. Radno angažovanje definisano na ovakav način nije zaposlenje i osobe angažovane u radnim centrima ne ostvaruju prava iz radnog odnosa, niti za svoj rad dobijaju platu, stoga ono nije u skladu sa Konvencijom, kao i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²⁴, po više osnova - zbog toga što predstavlja zaštićeno i segregisano radno angažovanje, angažovani ne ostvaruje prava iz radnog odnosa i naknada koju prima u vidu novčane pomoći višestruko je niža od minimalne republičke zarade²⁵. Kako se procenjuje radni učinak osobe i da li se i pod kojim uslovima može zaposliti, jedno je od ključnih problema u vezi sa pravom na rad osoba sa invaliditetom. Posebno su problematične odredbe koje govore o proceni radne sposobnosti, koja je bliže definisana Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom (u daljem tekstu Pravilnik)²⁶. Član 8 pravilnika kaže da „procena radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja **obuhvata medicinske, socijalne i druge kriterijume** kojima se utvrđuju **mogućnosti i sposobnosti osobe sa invaliditetom** neophodne za uključivanje na tržište rada i obavljanje konkretnih poslova samostalno ili uz službu podrške, upotrebu tehničkih pomagala, odnosno mogućnosti zapošljavanja pod opštim ili pod posebnim uslovima.“

Već sam sastav komisije koju čine lekar veštak odgovarajuće ili srodne specijalnosti “imajući u vidu osnovnu bolest i oštećenje lica čije se sposobnosti procenjuju” i stručnjaci drugih odgovarajućih oblasti (socijalni radnik, specijalni edukator-defektolog, psiholog koji se bavi kliničkom dijagnostikom i specijalista medicine rada) ukazuje, kao što je uočeno i u Zaključnim zapažanjima na Inicijalni izveštaj o Srbiji²⁷, da se procena radne sposobnosti i dalje zasniva na **medicinskom modelu “nesposobnosti”**. Sem načina na koji se vrši procena radne sposobnosti

²⁴ UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Opšti komentar 23 Pravo na pravične i povoljne uslove za rad. 2016. para.

²⁵ Mark Bell, People with intellectual disabilities and labour market inclusion: What role for EU labour law?, u European Labour Law Journal, 2020, Vol. 11(1) 3–25, str. 8.

²⁶ Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, 36/2010 i 97/2013.

i kriterijuma na kojima se zasniva, veoma je sporna i „skala“ na osnovu koje se osobe koje prolaze ovu procenu konačno razvrstavaju. Naime, osobe mogu biti svrstane u jedan od četiri stepena: 0. stepen – ako ne postoje teškoće i prepreke u radu, odnosno ako one ne utiču na radnu sposobnost; 1. stepen – ako su teškoće i prepreke male, i omogućavaju zapošljavanje pod opštim uslovima; 2. stepen – ako su teškoće i prepreke umerene, odnosno znatne i omogućavaju zapošljavanje pod posebnim uslovima i 3. stepen – ako su teškoće i prepreke potpune i višestruke, odnosno, ako se osoba ne može zaposliti ni pod opštim, ni pod posebnim uslovima. Na ovaj način, osobe razvrstane u 3. stepen radne sposobnosti su **de facto onemogućene da se zaposle i imaju benefite od mera za podsticanje zapošljavanja i održanja posla**. Komitet je već zahtevao od drugih država da potpuno ukinu koncept nesposobnosti za rad, kao što je prethodno navedeno u ovom dokumentu.

Izmena Pravilnika o proceni radne sposobnosti je veoma važna sa stanovišta poslodavaca koje zastupa Unija poslodavaca Srbije, s obzirom da poslodavac na osnovu procene dobija uopštene informacije o tome da li neka osoba može da radi ili ne, (usled rangiranja sposobnosti od toga da teškoće ne utiču na radnu sposobnost do toga da se osoba ne može zaposliti ni pod opštim ni pod posebnim uslovima), a ne šta osoba može da radi. Preporuka Unije poslodavaca je da se procena na osnovu „medicinskog modela“ zameni procenom u odnosu na potrebe tržišta rada, kao i na osnovu ličnih kompetencija, veština i mogućnosti za rad osobe sa invaliditetom. Ukratko, ovo znači da je za poslodavce ključno pitanje koje poslove osoba sa invaliditetom može i želi da obavlja, samostalno ili uz podršku. Činjenica je da osobe sa invaliditetom poseduju znanja, veštine i talente koje razvijaju i obogaćuju formalno kroz obrazovanje i neformalno kroz hobije, lična interesovanja i da su to informacije koje su značajne za njihovu radnu sposobnost, te one poslodavcu treba da budu poznate.

²⁷ Takođe [Komitet] preporučuje da država potpisnica preispita procenu radne sposobnosti u cilju eliminacije medicinskog pristupa i u cilju promovisanja inkluzije osoba sa invaliditetom u otvoreno tržište rada. V: Zaključna zapažanja i preporuke ugovornih tela Ujedinjenih nacija u vezi sa pravima osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, <https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/08/Radna-grupa-u-oblasti-prava-osoba-sa-invaliditetom.pdf>

Dalje, članom 7 Zakona, propisuje se da osoba sa invaliditetom ima obavezu da se odazove na poziv za procenu radne sposobnosti i utvrđivanje statusa, da se uključuje u obrazovanje, školovanje, usavršavanje, stručno osposobljavanje i obuku; **da aktivno traži zaposlenje**; da prihvati profesionalnu rehabilitaciju; da saraduje sa stručnim radnicima u toku profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja i rada i poštuje radnu i tehnološku disciplinu; da prihvati mere aktivne politike zapošljavanja; da prihvati zaposlenje u skladu sa profesionalnim sposobnostima. Nabrojane obaveze odražavaju diskriminatorni karakter ove odrebe jer su nezaposlene osobe sa mentalnim invaliditetom najčešće socijalno isključene i marginalizovane, **pa mogu imati nepremostive prepreke u ispunjavanju tih uslova bez podrške**, a posebno aktivnog traženja zaposlenja.

Treba napomenuti da je i odredba iz člana 43 stav 1 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju koja se odnosi na pretpostavljenu produktivnost osobe koja je "manja od jedne trećine radnog učinka zaposlenog na uobičajenom radnom mestu" diskriminatorna jer je bazirana na pretpostavkama o nečijoj radnoj sposobnosti budući da se ne procenjuje na stvarnom radnom mestu i u radnom okruženju, a procena se vrši samo prema osobama sa invaliditetom. Tako, osobe sa mentalnim invaliditetom mogu biti ocenjene kao manje produktivne jer se u obzir uzimaju karakteristike i sposobnosti nerelevantne za određenu vrstu posla, pa je Komitet za prava osoba sa invaliditetom zahtevao od potpisnica da ukinu ovakvu vrstu procene produktivnosti²⁸.

S tim u vezi, kada se pouzdano utvrdi da osoba sa invaliditetom ostvaruje manji radni učinak od osobe bez invaliditeta na istom radnom mestu, treba uvesti mere kako bi se obezbedilo da osobe sa stvarno umanjenim učinkom rada ne primaju naknadu manju od minimalne zarade, što je Komitet naveo u zaključnim zapažanjima upućenim Novom Zelandu, poput subvencionisanja dela zarade zaposlenog²⁹.

Takođe, takve mere mogu da uključe subvencionisanu zaradu za

²⁸ Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Australije, 2013. par. 50(b).

²⁹ Komitet za prava osoba sa invaliditetom, Zaključna zapažanja na inicijalni izveštaj Novog Zelanda, 2014. par. 57-58

zaposlenog sa invaliditetom tamo gde se utvrdi da poslodavac plaća punu zaradu radniku koji ostvaruje manju produktivnost usled invaliditeta. U takvim slučajevima subvencija zarade bi pokrila deo zarade koji predstavlja razliku između očekivane i stvarne produktivnosti radnika.

Zbog svega navedenog, **procena radne sposobnosti treba da bude ukinuta u obliku u kome sada postoji**, i treba je **zameniti procenom potreba za podrškom** koja se mora sprovoditi u realnom radnom okruženju. Ovo treba biti praćeno izmenama definicije diskriminacije u Zakonu o radu ali i u antidiskriminacionim zakonima, tako da se **prepozna uskraćivanje razumnih prilagođavanja** kao poseban oblik diskriminacije na radnom mestu, ali i u procesu traženja posla i regrutacije. Procena radne sposobnosti u vidu u kome danas postoji deluje kao kanal putem koga se osobe sa mentalnim invaliditetom usmeravaju u zaštićeno zapošljavanje (u preduzećima za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom), ili čak u radne centre gde za svoj rad ne primaju platu već novčanu pomoć. Komitet je u svojim preporukama navodio da **ova procena ne sme da rezultira isključivanjem osoba sa invaliditetom sa otvorenog tržišta rada i da ne sme da deluje kao kanal putem koga se osobe sa invaliditetom usmeravaju u zaštićeno zapošljavanje.**

OSNOVNI NALAZI ISTRAŽIVANJA ³⁰

Kao što je već rečeno, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S sprovela je istraživanje o praksama zapošljavanja osoba sa mentalnim invaliditetom u Republici Srbiji polovinom 2021. godine. Saznanja o stavovima, mišljenima i praksama zapošljavanja osoba sa mentalnim invaliditetom prikupljena su od tri zainteresovane strane: samih osoba sa mentalnim invaliditetom, roditelja i od poslodavaca.

³⁰ Ljiljana Plazinić: Prakse zapošljavanja osoba sa mentalnim invaliditetom u Republici Srbiji: izveštaj sa istraživačkim nalazima, Beograd, Inicijativa za prava osoba sa mentalnim invaliditetom MDRI-S, 2021 dostupan na sajtu <https://www.mdri-s.org/>

OSOBE SA INVALIDITETOM

U istraživanju je učestvovalo 19 osoba sa mentalnim invaliditetom (13 ispitanika muškog i 6 ženskog pola), prosečne starosti od 31 godine. Sem toga, u fokus grupnoj diskusiji učestvovalo sa pet učesnika, uzrasta od 22 do 45 godina. **Većina naših ispitanika nikada nije bila zaposlena, a od četiri koji jesu dve osobe su radile sa skraćenim, a dve sa punim radnim vremenom.** Svi Ispitanici, kako oni koji su popunjavali upitnik, tako i učesnici fokus grupe, pokazuju **visoku motivaciju da se zaposle.** Svesni su da im je pri obavljanju posla potrebna pomoć i podrška, a najčešće navode da bi želeli da u tu svrhu bude angažovana neka osoba iz njihovog bliskog okruženja, kao što su na pr. članovi porodice, prijatelji, osobe iz udruženja čiji su članovi. **Njihovi odgovori nas upućuju na to da su i veoma svesni svojih ograničenja i teškoća, kao i potrebe za podrškom.** Skoro svi ispitanici naglašavaju da treba da budu plaćeni za svoj posao i da bi to trebala da bude plata od koje je moguće živeti „od 1. do 1. u mesecu“. Ispitnici su takođe naglasili da im je veoma važno da dobiju **podršku u nalaženju posla**, i tu podršku očekuju od države.

Ispitanici su takođe, kao veoma važno, istakli mogućnost da se oprobaju u nekom poslu kroz proces obuke na radnom mestu, koja traje onoliko dugo koliko je potrebno da savladaju proces rada, prilagode se radnom mestu i da ih kolektiv prihvati.

ČLANOVI PORODICA OSOBA SA INVALIDITETOM

U istraživanju je učestvovao 31 ispitanik: 29 roditelja, jedan staratelj i jedan sin osobe sa mentalnim invaliditetom, iz različitih delova Srbije, gradskih i seoskih sredina. Takođe, dodatno je realizovana fokus grupa sa sedam učesnika.

Četvrtina ispitanika izveštava da je njihovom srodniku sa mentalnim invaliditetom oduzeta poslovna sposobnost, a gotovo petina je pod produženim roditeljskim staranjem. Ovi podaci ukazuju da 41,9% osoba

o kojima su izvestili naši ispitanici pred sobom imaju pravne prepreke da se zaposle. Međutim, iako većina osoba sa mentalnim invaliditetom o kojima su naši ispitanici izveštavali ima poslovnu sposobnost, **tek dvoje navodi da je njihov srodnik zaposlen, a 29 da nije.**

Tri četvrtine ispitanika navode da njihov srodnik prima tuđu negu i pomoć, a mnogi se pribojavaju da bi, u slučaju zaposlenja, izgubili ovo ili drugo pravo iz oblasti socijalne zaštite.

Svi srodnici smatraju da bi trebalo da postoji **neki vid podrške pri traženju i zadržavanju zaposlenja, a najveći broj njih je označio da bi podršku trebalo da pruža osoba u koju osoba sa invaliditetom ima poverenja.**

Tri četvrtine srodnika naših ispitanika nije prošlo kroz procenu radne sposobnosti. Kao veoma bitnu za verodostojnu procenu radnih sposobnosti većina ispitanika navodi poznavanje navika, sklonosti i sposobnosti, kao i mogućnost obuke za posao i snalaženje na njemu. Zbog toga roditelji predlažu **da se aktualni „komisijski“ postupak procene radne sposobnosti zameni funkcionalnom procenom u realnom radnom okruženju.**

POSLODAVCI

Polovinom 2021. godine, uz podršku i u saradnji sa Unijom poslodavaca Srbije, distribuiran je upitnik o iskustvima i stavovima poslodavaca u vezi sa zapošavanjem osoba sa mentalnim invaliditetom, na koji su odgovorili predstavnici 109 kompanija. Na fokus grupi učestvovali su predstavnici 7 kompanija (od čega jedno preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom).

Od 109 kompanija koje su učestvovale u istraživanju, nešto više od petine zapošljava osobe sa invaliditetom, dok oko polovina zapravo ima zakonsku obavezu (u odnosu na broj zaposlenih), **ali samo njih 12 je među zaposlenima imalo ili trenutno ima osobe sa mentalnim invaliditetom.** Svaki deseti poslodavac uplaćuje propisani iznos u Budžetski fond Republike Srbije za profesionalnu rehabilitaciju i

podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom, dok 6,4% kompanija učestvuje u finansiranju zarada, a 1,8% putem ugovora o poslovnoj tehničkoj saradnji sa preduzećem za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Od 28 kompanija koje zapošljavaju osobe sa invaliditetom, **osam trenutno zapošljava osobe sa mentalnim invaliditetom (ukupno 13).**

Pokušali smo upitnikom da ustanovimo šta su prepreke za zapošljavanje i napredovanje osoba sa mentalnim invaliditetom prema mišljenjima poslodavaca. Dominantno mišljenje poslodavaca (preko dve trećine) je da osnovna prepreka za zapošljavanje osoba sa mentalnim invaliditetom leži u tome što je priroda posla takva da ga osoba sa mentalnim invaliditetom ne može obavljati. Drugi najzastupljeniji razlog, koji navodi otprilike svaki peti poslodavac je slaba informisanost o iskustvima drugih kompanija u zapošljavanju osoba sa mentalnim invaliditetom, kao i karakteristikama samih osoba, što otvara prostor za dalje informisanje i edukaciju. Treći ključni razlog (15%) je nedostatak sredstava za prilagođavanja, da bi se informacije, infrastruktura i fizičko okruženje prilagodili osobama sa mentalnim invaliditetom.

Čak dve trećine poslodavaca nije informisano o procedurama procene radne sposobnosti za mogućnost zaposlenja i za održanje zaposlenja, a isto toliki procenat **nije siguran da li način procene radne sposobnosti prema sadašnjim propisima funkcionalan** i koristan za kompanije.

Ponudili smo ispitanicima mogućnost da daju kvalitativnu procenu postupka procene radne sposobnosti i dobili smo 10 odgovora, od kojih jedan, karakterističan predstavljamo u nastavku:

„Opis ograničenja pisati detaljnije i precizno. U praksi kao opis ograničenja najcesce srecemo jednu recenicu, npr "nije sposobna za tezi fizicki rad" ili "nije sposobna za poslove gde moze doci do samopovredjivanja". Sta je tu konkretno tezi fizicki rad? Kakav je to posao na kome ne moze doci do samopovredjivanja? Ja osobe sa ovako srocenim resenjima ne smem da zaposlim na vecini pozicija u pogonu, jer moze doci do zloupotrebe ovakvih formulacije u nekom momentu u toku radnog odnosa. Poboljsanje bi se ogledalo u detaljno obrazlozenim uslovima rada u kojima lice ne sme da radi, u opisu karakteristika sredstava za rad koje ne smeju da se nadju u neposrednom radnom okruzenju lica. Ne

pisati tendenciozno nejasna obrazloženja, gde se lekarska komisija ograđuje od odgovornosti.“

Opšte prisutno je mišljenje učesnika je da ovaj postupak „treba revidirati, tako da sem medicinske uključuje i socijalnu i psihološku procenu“, te da „naglasak treba da bude na onome što osoba MOŽE da radi i za šta je sve sposobna, a ne samo šta osoba ne sme da radi“. Takođe, istaknuto je i **da sama osoba sa invaliditetom treba da učestvuje u proceni svojih sposobnosti** na osnovu dotadašnjeg iskustva.

Da bi osmislili adekvatnu podršku na radnom mestu poslodavci misle da su im potrebni podaci o završenoj školi, stepenu obrazovanja i zanimanju osobe, informacije o tome kako prilagoditi radno okruženje, koje su jake strane i veštine osobe, kao i kako da prilagode uputstva. Tu su i oblasti u kojima je potrebna podrška i navike i interesovanja. Smatraju da bi podršku osobi sa mentalnim invaliditetom trebalo da pruža mentor sa posla (na pr. iskusniji kolega), a navode se i savetnik za zapošljavanje ili radni asistent, kao i služba ljudskih resursa.

Za masovnije zapošljavanje osoba sa mentalnim invaliditetom ispitanici kao najčešće odgovore ističu da bi trebalo obezbediti podršku za osobu sa mentalnim ivaliditetom (asistenta, radnog trenera, savetnika za zapošljavanje), povećati stimulacije za poslodavce i obezbediti obuke za druge zaposlene o načinima komunikacije sa osobama sa mentalnim invaliditetom.

Učesnici fokus grupe naglasili su da je **„nemoguće tražiti od firmi da u ovakvim uslovima prihvate još tereta na sebe“**. Kao problem, istaknuto je da se osobe sa invaliditetom ne zapošljavaju u javnom sektoru, i da to ne može biti obaveza samo privatnog sektora. Takođe postavljeno je pitanje transparentnosti budžetskog fonda kako u pogledu kontrole uplata, tako i u pogledu trošenja tih sredstava.

Kad je u pitanju regrutovanje radnika sa invaliditetom, iznet je i predlog da bi trebalo osnovati neku vrstu registra osoba sa invaliditetom koje traže posao gde bi poslodavci mogli direktno da kontaktiraju te osobe sa invaliditetom, i koji bi pružao mogućnost osobama sa invaliditetom da opišu svoje sklonosti, želje, potrebe za podrškom. Smatraju da bi poslodavci na taj način lakše dolazili do potencijalnih zaposlenih , i da je to dosta otežano ukoliko se kandidati traže preko Nacionalne službe za zapošljavanje.

Unija poslodavaca Srbije zalaže se da poslodavci dobiju informacije o tome šta koja osoba može da radi, odnosno koja su njena znanja, kompetencije i veštine, kao i da se osoba uspešno uključi u radnu zajednicu i doprinosi bonitetu preduzeća. Ukoliko bi poslodavci imali kompletnu sliku o osobi sa invaliditetom, kao i adekvatnu podršku za uključivanje tih osoba u kolektive, to bi ih ohrabrilo da više njih zapošljava osobe sa invaliditetom, a da se ređe opredeljuju da uplaćuje sredstva u budžetski fond (što bi za većinu kompanija bilo finansijski isplativo). Informacije o tome da li javna preduzeća ispunjavaju svoju obavezu predviđenu Zakonom o zapošljavanju i profesionalnoj rehabilitaciji osoba sa invaliditetom nisu transparentne i važno je da privatne kompanije ne mogu snositi sav teret kada je u pitanju zapošljavanje teže zapošljivih lica, odnosno, osoba sa invaliditetom. Takođe, važno je otvoriti konstruktivan dijalog o ovih temi i u te razgovore je neophodno uključiti sve aktere društva. S ovim u vezi je potrebno uspostaviti bližu saradnju između udruženja osoba sa invaliditetom, organizacija civilnog društva, Nacionalne službe za zapošljavanje i poslodavaca, između ostalog, i zbog razloga navedenih u rezultatima istraživanja. Nekada na evidenciji Nacionalne službe za zapošljavanje nema osoba sa invaliditetom koja ima odgovarajuće kvalifikacije, pa čak i kada to žele, poslodavci ne mogu da ispune svoju zakonsku obavezu tako što će zaposliti osobu sa invaliditetom, već to čine uplaćivanjem sredstava u Budžetski fond., Zbog toga je potrebno da obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije budu prilagođene potrebama tržišta rada, te da uključuju i osobe sa invaliditetom, uz neophodna prilagođavanja Nacionalna služba za zapošljavanje trebalo bi i da promoviše i omogući prakse za osobe sa invaliditetom, čime bi im se omogućilo sticanje iskustva u otvorenoj radnoj sredini, a poslodavcima omogućilo da upoznaju potencijalne zaposlene. Razmena informacija između Nacionalne službe za zapošljavanje i osoba sa invaliditetom koje traže posao nije dovoljno kvalitetna, te Nacionalna služba za zapošljavanje često ne poznaje dovoljno ove ljude, a ni same osobe sa invaliditetom nemaju informacije o potrebama tržišta rada.

PREPORUKE

- Izmeniti definiciju diskriminacije u antidiskriminacionim zakonima, tako da prepoznaju uskraćivanje razumnih prilagođavanja kao poseban oblik diskriminacije, kao i definiciju diskriminacije u Zakonu o radu tako da prepozna uskraćivanje razumnih prilagođavanja u oblasti rada kao posebnog oblika diskriminacije.
- Promeniti prakse nadležnih organa:
 - prekinuti praksu lišavanja poslovne sposobnosti osoba sa mentalnim invaliditetom kako bi **ostvarili pravo na pomoć i negu drugog lica**, čime se automatski lišavaju i prava na rad;
 - Prekinuti ustaljenu praksu **obustavljanja “tuđe nege i pomoći” ukoliko se osoba sa mentalnim invaliditetom zaposli** jer dodatni troškovi koji proizlaze iz invaliditeta zaposlenjem osobe ne prestaju.
- Usvajanje izmena Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite kojim bi se **omogućilo ostvarivanje prava na personalnu asistenciju za osobe sa mentalnim invaliditetom** radi razvoja podrške njihovom uključivanju u zajednicu, pa i na tržište rada.
- Profesionalna rehabilitacija treba da bude **vremenski ograničena** i da **omogući uključivanje na otvoreno tržište rada**. Stoga, svi oblici profesionalne rehabilitacije bi trebalo da budu bazirani na individualizovanom planu rehabilitacije sa svrhom uključivanja na otvoreno tržište rada.
- Osoba sa invaliditetom bi trebalo da prima jednaku naknadu za rad jednake vrednosti kao i osoba bez invaliditeta. Za osobe sa invaliditetom koje ostvaruju nižu produktivnost od radnika bez invaliditeta na istom radnom mestu bi trebalo obezbediti **subvencionisane zarade u ekvivalentnom iznosu umanjene produktivnosti**.
- Razvijati **usluge podrške za zapošljavanje i rad** osoba sa mentalnim invaliditetom, kao što je savetnik za zapošljavanje, koje treba da pruže podršku u traženju posla, kao i održanju posla, posebno u prvim

mesecima angažovanja. Pristup ovom vidu podrške treba da ima svaka osoba sa invaliditetom koja izrazi potrebu za podrškom.

- **Procenu radne sposobnosti zameniti procenom potrebne podrške** i/ili razumnih prilagođavanja na radnom mestu da bi osoba mogla da zadrži posao, i to u realnom radnom okruženju, nakon zasnivanja radnog odnosa, odnosno tokom probnog rada.
- Striktno poštovati obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom, kako u privatnom, tako i u javnom sektoru.
- Novac iz Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom treba da bude namenski, transparentno i u celini utrošen isključivo za podizanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom.
- Omogućiti učešće **organizacija osoba sa invaliditetom**, organizacija civilnog društva u odlučivanju i praćenju trošenja novca iz Budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom.
- Sve aktivne mere zapošljavanja koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje moraju biti **pristupačne za osobe sa invaliditetom** uključujući i osobe sa mentalnim invaliditetom.



Rad MDRI-S podržava Švedska u okviru programa Beogradske otvorene škole "Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji".

ISBN-978-86-88501-34-7



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

