



Одбор за људска и мањинска права и
равноправност полова Народне
скупштине Републике Србије

Пост-законодавни надзор над Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом

Извештај



HUGEN
Human Rights and Gender Equality
Network of Committees in the
Western Balkan

Садржај:

Увод.....	2
I Резиме.....	3
II Основна сврха, циљ и образложење за спровођење пост-законодавног надзора.....	9
III Методологија спровођења пост-законодавног надзора.....	12
3.1 Методологија рада	12
3.2. Идентификација кључних актера задужених за примену закона.....	14
IV Институционални и законодавни оквир који регулише области које су предмет пост-законодавне анализе.....	16
4.1. Уставни окври и међународне нормe	17
4.2. Законодавни оквир који се тиче забране дискриминације лица са инвалидитетом у областима физичке приступачности.....	19
4.3. Законодавни оквир који се тиче унапређења запошљивости и професионалног оспособљавања особа са инвалидитетом	21
4.4. Институционални оквир	23
4.5. Институционални механизми заштите од дискриминације.....	24
4.6. Стратешки оквир заштите од дискриминације особа са инвалидитетом	25
V Анализа примене регулаторног оквира у областима физичке приступачности и подстицаја запошљавања особа са инвалидитетом	28
5.1. Обавезе у односу на Конвенцију УН и препоруке које су упућене Србији	29
5.2 Анализа примене закона и предвиђених мера у области физичке приступачности јавним објектима, површинама и стамбеним објектима	31
5.3. Анализа примене мера и политка у области подстицања запошљавања особа са инвалидитетом	40
5.4. Капацитети државних тела и органа за спровођење регулаторног оквира	51
VI Закључак и препоруке	54
6.1. Закључна разматрања	54
6.2. Препоруке.....	62

Увод

Извештај о пост-законодавном надзору израђен је уз подршку и иницијативу Вестминстерске фондације за демократију (ВФД) и Одбора за људска и мањинска права и родну равноправност Народне скупштине Републике Србије. Извештај је сачињен у периоду април – септембар 2020. године након анализе законских и подзаконских аката, стратешких докумената, статистике која прати примену Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (Сл. Гласник, бр. 33/2006 и 13/2016) и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (Сл. Гласник, бр. 36/2009 и 32/2013) и обављања интервјуа с релевантним субјектима укљученим у примену ових закона.

ВФД спроводи регионални парламентарни програм са циљем јачања сарадње између парламената из региона Западног Балкана, а путем успостављања регионалне мреже радних тела за људска права и родну равноправност. Програм се спроводи у периоду од априла 2019. до новембра 2021. године, уз подршку Министарства иностраних послова Краљевине Норвешке.

Мрежа парламентарних одбора за људска права и родну равноправност Западног Балкана (*Human Rights and Gender Equality Network of Committees in the Western Balkans*¹ у даљем тексту: ХУГЕН) званично је основана 08.10.2019. године током регионалне парламентарне конференције која је одржана на Цетињу. ХУГЕН мрежа окупља радна тела за људска права и родну равноправност из осам парламената у региону Западног Балкана. Приликом првог окупљања радних тела успостављен је и одбор ХУГЕН мреже који окупља председавајуће/заменике председавајућих радних тела надлежних за људска права и родну равноправност.

Једна од првих заједничких активности ХУГЕН мреже јесте подршка парламентима у пилотирању процеса пост-законодавног надзора (пост-легислативе сцрутину). Током новембра 2019. године организован је тродневни сертификовани курс на тему пост-законодавног надзора за посланике и чланове стручне службе који учествују у раду ХУГЕН мреже. Након тога, шест парламената је изабрало закон на који је примењен процес пост-законодавног надзора (ПЛС) и релевантна методологија. Резултат овог процеса јесте извештај о ПЗН који је подразумевао партиципативан и отворен процес консултација са различитим актерима који су допринели квалитету самог ПЛС извештаја.

ВФД жели да се захвали свим институцијама, органима јавне власти, организацијама, појединцима, стручњацима као и активистима који су допринели стварању овог ПЛС извештаја. Посебну захвалност ВФД дугује аутору ПЛС извештаја.

Ставови изражени у овом документу припадају ауторима и нису нужно усвојени од стране ВФД, Народне скупштине Републике Србије или норвешког Министарства иностраних послова, који не прихватају одговорност за такве ставове или било какво ослањање на њих.

¹ Више информација о самим активностима Мреже можете пронаћи на: <https://www.hugenwb.net/>

I Резиме

Република Србија је у претходних 14 година урадила пуно на успостављању регулаторног антидискриминационог оквира у са вези правима особа са инвалидитетом, који поред Устава Републике Србије укључује и Закон о забрани дискриминације, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом као и Стратегију за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. До 2024. године. Такође укључује и веома раширен систем прописа који су део других секторских регулатива. Иако је положај особа са инвалидитетом знатно унапређен, ова осетљива друштвена група се још увек суочава са низом проблема.

И даље су многи јавни објекти и површине неприступачни особама са инвалидитетом, отежан је приступ информацијама и комуникацијама за особе са сензорним инвалидитетом, а особе са инвалидитетом наилазе и на знатне баријере приликом остваривања бирачког и радног права. Особе са инвалидитетом изложене су разним видовима дискриминације и кршења права. У извештајима Европске комисије о напретку Србије редовно се указује на потребу улагања напора како би се повећало учешће особа са инвалидитетом у све сфере друштвеног, економског и политичког живота. Међу главним изазовима у погледу побољшања положаја особа са инвалидитетом могу се издвојити: приступачност објектима, површинама, услугама и информацијама, запошљавање, разумно прилагођавање радних места и послова, приступ образовању и стручном оспособљавању, број и обухват услуга здравствене и социјалне заштите, омогућавање самосталног одлучивања и др.

Проблеми са којима се особе са инвалидитетом сусрећу, распрострањени стереотипи и предрасуде, као и социјални и економски положај у коме се налазе, чине их у великој мери угроженом и маргинализованом групом. Заштита особа са инвалидитетом један је од најосетљивијих елемената друштвено-развојне, економске и социјалне политике друштва, а однос према угроженим и маргинализованим групама и њихово ефективно друштвено укључивање показују достигнути ниво свести и напретка самог друштва.

У оквиру поцеса пост-законодавног надзора који је спроведен у периоду од фебруара до јуна 2020. године, урађено је истраживање о примени два закона: Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Пре свега фокус је стављен на анализу постигнутих резултата у односу на уклањање физичких препрека и приступачности јавним објектима, површинама и пружаоцима различитих услуга како социјалне заштите тако и превоза, образовања и обуке, запошљавања и других аспеката који омогућавају пуну друштвену укљученост.

Прецизније анализирани чланови су 13, 16, 22, 26, 33 и 47. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, који се односе на обавезе државних органа и свих осталих актера у погледу обезбеђивања приступачности и забрани дискриминације у пружању услуга, те права на рад и запошљавање. Док су са друге стране анализирани ефекти и испуњеност циљева у погледу повећања запошљивости и укључености на тржишту рада, где је свеобухватно разматрана делотворност мера и политика у оквиру Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Период који се анализирао је од тренутка доношења, што за Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом подразумева период од 2006. године до 2020. године, а за Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом од 2009. године до 2020.

године. Кроз анализу података и извештаја различитих државних и недржавних актера, али путем директних интервјуа и увидом кроз теренске посете, стечен је адекватан увид и прикупљен је довољан број релевантних информација.

Оно што се одмах могло уочити јесте сегментираност политика и мера које у пракси нису довољно јасно повезане, док са друге стране недостаје централизован систем прикупљања података, мониторинга и анализе ефеката мера и прописа. Велики изазов представља недостатак разврстаних података о особама са инвалидитетом, па је и Тим за друштвену инклузију и смањење сиромаштва - СИПРУ - дао низ предлога за унапређење индикатора у праћењу положаја угрожених друштвених група и целе популације, што подразумева повећање доступности административних извора података и разврставање (према полу, старосном добу, етницитету, инвалидитету), умрежавање административних и анкетних података, као и повећање аналитичких капацитета запослених у институцијама на националном и локалном нивоу.²

Увидом у годишње извештаје Заштаника грађана за протекле три године може се закључити да број предмета у области права особа са инвалидитетом нема великих осцилација и да износе око 4% одукупног броја предмета.³ Број притужби који се односи на приступачност објектима је у порасту у посматраном периоду, што свакако говори о присутности и учесталости овог проблема али и о повећаној спремности, пре свега особа са инвалидитетом, као и удружења грађана, да се обраћају институцијама и органима како би их подстакли да испуне законску обавезу и отклоне архитектонске и остале препреке за несметан приступ објектима. Највећи број притужби Поверенику за заштиту равноправности односи се на постојање физичких баријера које онемогућавају особама са инвалидитетом да користе одређене услуге или објекте, па је тако у 2017. години по овом основу поднето 35% притужби, а 2018. године чак 79% се односило на притужбе због архитектонских баријера. У 2019. години тај број је смањен на 32%, што и даље представља велики број, који говори о присутности овог проблема.

Такође, без обзира на чињеницу да обим уклоњених баријера расте, односно да се кроз пројекте надлежног министарства⁴ и путем локалних пројеката ради на отклањању физичких баријера, није усвојен акциони план на нивоу Републике Србије, нити су акциони планови заживели масовније у оквиру рада локалних самоуправа. Веома мали број јединица локалне самоуправе (ЈЛС) је усвојио стратегије и акционе планове за приступачност, који се примењују са променљивим успехом. Град Београд је добар пример како сарадња локалних власти и невладиних организација може да поправи ситуацију у погледу повећања приступачности. Са друге стране, велики број центара за социјални рад, филијала РФЗО и ПИО, ЕПС-а и Поште Србије и осталих државних тела и органа, како на националном, тако и локалном нивоу, није проактивно, у складу са законима и обавезама, прилагођавао своје просторе, отклањао архитектонске препреке, већ се у великом броју случајева чекало на захтеве и притужбе од стране особа са инвалидитетом или удружења како би се такве радње покренуле.

14 година од почетка примене Закона, концепт разумног прилагођавања још увек није адекватно разрађен, није јасно прописано да је одбијање разумног прилагођавања облик дискриминације на основу инвалидитета, што је супротно међународној пракси у

² Види на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Pracenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje.pdf, SIPRU, 2017.

³ Види на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

⁴ Током 2019. године постављено је 77 рампи у 34 јединице локалне самоуправе, обављено је 37 адаптација објеката и спроведене су набавке опреме за потребе удружења особа са инвалидитетом на територији 23 јединице локалне самоуправе.

овој области, те би законе у том смислу требало допунити. Можемо рећи да је циљ Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом у домену омогућавања приступачности није у потпуности испуњен, да ефикасност системског решавања још није на адекватном нивоу и да је, пре свега, код јавних институција потребно још политичке воље да се принцип приступачности постави као обавезан елемент код планирања и спровођења јавних политика, буџетирања и пројектовања јавних радова, изградњи и реконструкције јавних површина и објеката, осмишљавања сервиса подршке итд.

Анализа је показала да, иако постоје усвојени веома јасни и детаљни стандарди о приступачности, као и довољно јасно дефинисане санкције, они се не примењују увек, нити у довољној мери, због недовољног инспекцијског надзора. Још увек не постоји адекватна обука о стандардима приступачности за архитекте и локалне органе, који издају дозволе за градњу и употребне дозволе. Иако знања о овој области постоје јер су се у неколико последњих година овом темом активно бавиле и невладине организације, приступачност још увек није постала део обавезног програма стручног усавршавања архитеката, инжињера и дизајнера. Принципи „универзалног дизајна“ нису у пуној мери заживели у оквиру рада архитектонских и грађевинских комора и стручних тела.

Питања приступачности бирачким местима, као и учешће у самом изборном поступку особа са инвалидитетом, још увек нису решена у потпуности. Као што ће бити речи у анализи, одређени помаци су начињени заједничким залагањем Заштитника грађана, Повереника за равноправност, невладиних организација, а посебно Центра за самостални живот особа са инвалидитетом и Републичке изборне комисије у циљу обезбеђивања потпуне приступачности свих бирачких места, као и на унапређењу приступачности изборног материјала. Остаје, међутим, пуно простора за побољшање јер, како показују подаци са последњих парламентарних избора одржаних 21. јуна 2020. године, чак 56% бирачких места (на репрезентативом узорку) није било приступачно. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у оквиру првог посебног циља уводи меру која прећивића повећање броја приступачних бирачких места за 50% до краја 2024. године. Имајући у виду досадашње трендове, биће потребно доста напора да се овај циљ оствари.

Као што смо истакли, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом дефинише случајеве у којима се може говорити о дискриминацији у погледу права на рад и запошљавање особа са инвалидитетом (чланови 22 и 26). Након ових пионирских корака ка уређивању и дефинисању дискриминације у погледу запошљавања, уследио је Закон о забрани дискриминације који је преузео и додатно разрадио облике дискриминације, док је Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању детаљније приступио дефинисању мера и политика које ће директно повећати запошљивост особа са инвалидитетом. Положај у радним односима особа са инвалидитетом уређује и Закон о раду па тако према члану 12. који прописује право на одговарајућу зараду, услове рада и облике заштите и права запослених, особе са инвалидитетом имају и право на посебну заштиту у складу са законом. Циљ анализе су пре свега политике које су усмерене на повећање запошљивости и обезбеђивање адекватних обука, програме субвенција као и поступке одређивања радне способности.

Закон је донео обавезу запошљавања особа са инвалидитетом за сва предузећа са 20 и више запослених и, после више од 10 година примене Закона, број запослених особа са инвалидитетом је неоспорно у континуираном постепеном порасту, што свакако доприноси бољем разумевању делотворности мера и законских обавеза, односно можемо боље утврдити колико је пораст броја запослених особа са инвалидитетом резултат искључиво увођења законске обавезе, а колико су други фактори који

доприносе запошљавању као што су развој друштвене свести, побољшање окружења у којима се особе са инвалидитетом образују, крећу или имају додира са културом остали неискоришћени. Оно што смо у анализи истакли као веома важан сегмент побољшања ове области јесте потреба за јаснијим дефинисањем казних одредби у делу Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.

Доступност прилика за рад и укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада има велики значај као претпоставка социјалне инклузије у све сфере друштвеног живота и због тога је потребно посматрати га у ширем контексту од посматрања да је то искључиво проблем социјалне политике. У оквиру трећег посебног циља, Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом предвиђа системско увођење перспективе инвалидитета у доношење, спровођење и праћење јавних политика. У оквиру будућег акционог плана потребно је предвидети конкретне активности које би имале мерљиве индикаторе и такође припремити план мониторинга и прикупљања података, како би задати циљеви од 15% више запослених особа са инвалидитетом на годишњем нивоу били остварљиви. Нова Стратегија је понудила циљеве које жели да постигне, али није довољно јасно анализиран проблем запошљавања кроз елаборацију узрочно-последичних веза овог питања.

Ниска стопа запослености особа са инвалидитетом и даље је један од најважнијих проблема. Саме особе са инвалидитетом и њихова удружења истичу проблем запошљавања, стручног усавршавања и професионалне рехабилитације, као и проблем прилагођавања радних места. У анализи су истицани јако интересантни подаци из различитих истраживања, а једно од њих је истраживање Уније послодаваца из 2017. године⁵, где се наводи да процењени број особа са инвалидитетом у Републици Србији износи око 700 000, од чега 215 000 до 300 000 припада категорији потенцијално радно ангажованог становништва старости од 15 до 65 година.

Према подацима Националне службе за запошљавање (НСЗ) која води континуиране и систематизоване податке о броју незапослених и запослених, односно броју радно активног и неактивног становништва у Србији, укупан број незапослених особа са инвалидитетом је у благом али континуираном опадању. За потребе овог извештаја у циљу стицања увида у трендове и резултате мера запошљавања, урађен је преглед података за период 2015 - 2019. године са детаљним прегледом последња три годишња извештаја НСЗ.

Анализом извештаја НСЗ за последње три године, од 2017 до 2019. године,⁶ укупан број особа са инвалидитетом који је био укључен у различите мере у оквиру пакета услуга кретао се око **9.100** по години, а имајући у виду да је просечан број особа са инвалидитетом на евиденцији у току ове три године износио **14.431**, значи да је обухват политика које спроводи НСЗ око 63% укупног броја оних који се налазе на евиденцији. Потреба да се кроз програме обука и додатног оспособљавања и усавршавања особама са инвалидитетом пружи шанса на тржишту је очигледна, што такође показују подаци по којима се највећи број особа са инвалидитетом, у периоду тражења посла, на евиденцији незапослених налазе се више од 5 година.

Често се могло чути да програми и каталози обука који се израђују на годишњем нивоу нису адекватни потребама особа са инвалидитетом и тржишту рада. Локалне филијале НСЗ нису у довољној мери укључене у систематску процену потреба за

⁵ Види на: <http://www.poslodavci.rs/wp-content/uploads/2017/05/istrazivanje-polozaj-osi.pdf>

⁶ Види на: http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9467_izvestaj_o_radu_i_-_xii_2017.pdf

обукама иако се редовно воде разговори са особама на евиденцији и са послодавцима, филијале немају пуно утицаја на то шта ће се од обука појавити у каталогу и колики ће број оних који су на евиденцији моћи да похађа обуке. Такође, не постоји јасна веза између обука и извесности запошљавања, што утиче на мотивацију особа са инвалидитетом да се укључе у програме обука. Велики број филијала због недостатка средстава не обезбеђује трошкове превоза и персоналних асистената за особе са инвалидитетом, чиме се дестимулише и смањује могућност за запошљавање. Приступачан превоз представља велику препреку за достојанствен живот пре свега, а нарочито утиче на питање запошљивости, касније и очувању радног места. У пракси, поред редовног јавног превоза који, је у 90% случајева неприступачан, само у Београду постоји тзв. специјализовани јавни превоз за особе са инвалидитетом. Колико је ово питање важно за одрживо запошљавање, али и потпуну укљученост говоре и саме особе са инвалидитетом кроз своја сведочанства. Поред превоза који обезбеђује Град Београд, појавиле су се и комерцијалне иницијативе као што је то учинило удружење грађана CarGo, које је увело специјализована возила у својој понуди.⁷

Број оних који посао нађу преко програма или мера НСЗ је око 10% од укупног броја на евиденцији, а од тог броја проценат оних који су нашли посао путем субвенција за послодавце је преко 60% годишње, док се путем јавних радова и кроз привремене и повремене послове ангажује око 10% оних који су на евиденцији годишње. Рефундација у циљу прилагођавања радних места као мера није у великој мери заступљена те, имајући у виду релативно мали број особа и послодаваца који су користили ову меру, може се закључити да потенцијал рефундације примерених трошкова прилагођавања радног места за подстицање запошљавања није довољно искоришћен, али и да се мора модификовати приступ, како би послодавци могли да рачунају на дугорочнију подршку у том смислу.

Највећи изазови постоје у погледу система процене радне способности, која се у пракси још увек заснива на медицинском моделу инвалидитета, где се могућност да се особа са инвалидитетом процени као потпуно неспособна за рад по оцени невладиних организација превише често користи. Данас је опште прихваћен социјални приступ инвалидитету, који прилази инвалидитету као социјалном феномену. Одговорност друштва и државе је да ствара услове за једнако учешће свих својих чланова. Социјални приступ ставља тежиште на баријере са којим се особа са инвалидитетом суочава у свакодневном животу, базиран је на лјудским правима и подразумева одговорност друштва да обезбеди услове за равноправно учешће особа са инвалидитетом у свим областима живота. Препоруке у циљу унапређења овог процеса, поред Комитета УН за питања особа са инвалидитетом, упућивала су независна тела у Србији, као и невладине организације. Посебно је наглашавана неопходност унапређивања капацитета чланова комисија за процену радне способности кроз додатне обавезне обуке и повећање улагања у разумна прилагођавања за особе са инвалидитетом на радном месту, те да се процене изводе узимајући појединачне околности на терену. Комисије немају довољно капацитета да се на адекватан начин баве свим појединачним случајевима. Извештаји са процене радне способности не садрже довољно конкретне информације о томе шта особа може да ради самостално, а у којим доменима јој је потребна подршка. Важно је нагласити да исходи ових процена имају одлучујући утицај на будући живот особа са инвалидитетом те се зато мора приступити реформи како би се овај процес више посматрао из угла политика подршке.

⁷ Види на: <https://www.blic.rs/vesti/beograd/svedski-standard-na-ulicama-beograda-cargo-uveo-kombije-za-prevoz-osoba-sa-yxchgqf>

Значајно је узети у обзир и запажања из извештаја о дискриминацији у области рада и запошљавања који је припремила институција Повереника за заштиту равноправности, где се наводи да су испитани актери на тржишту рада сагласни да су најдискриминисаније групе на тржишту рада особе са инвалидитетом и старији радници и раднице, где такође постоји висока сагласност анкетираних са тврдњама које указују на неравноправност особа са инвалидитетом због неприлагођености радног места или услова рада.⁸ Истраживања указују да је трећина запослених особа са инвалидитетом доживела кршење принципа учествовања, инклузије и приступачности (35%), као и дискриминацију (30%), што се најчешће огледа кроз односе са колегама и неразумевање послодаваца.⁹

Праћење услова рада, ефекти подстицаја, задржавање радног места, адекватност социјализације су отворена питања, а услед све мањег број доктора медицине рада поставља се и питање капацитета државних тела, односно здравственог система за спровођење мера из области заштите на раду, процене радног окружења итд. Истраживање Уније послодаваца показује да послодавци примећују да одређени број особа са инвалидитетом брзо одустаје од рада, уколико се суочи са фрустрацијама попут неостваривања радних норми, споријег рада, неодобравања колега итд. Одустајање од рада особа са инвалидитетом обично наступа у првих месец дана радног ангажовања, али се може догодити и након првих неколико месеци. Проблеми када је у питању уклапање у колектив и неподржавајућа социјална клима само продубљују социјални јаз, који особе са инвалидитетом доживљавају као изразито демотивишући. Неприхватајућа социјална клима и предрасуде тако даље подстичу социјално удаљавање особа са инвалидитетом, напуштање радног места и, наместо њихове интеграције у друштво, утичу још већу друштвену изолацију и одустајање од даљег активног тражења запослења.

Успешност друштвене интеграције особа са инвалидитетом која укључује и њихово запошљавање и задржавање радног односа у великој мери зависи од укључености њихове примарне породице у тај процес. Уколико је породица особе са инвалидитетом ангажована и има средстава за старање, образовање и, у најширем смислу, подршку за оспособљавање члана своје породице за самосталан живот, интегрисаност појединаца у друштво је успешнија.

На крају овог истраживања понуђене су конкретне препоруке и предлози за унапређење како правног оквира, тако и институционалног оквира који подразумева успостављање нових специјализованих тела и унапређење координације рада институција. Такође, као један од кључних механизма за сагледавање стања и системко унапређивање ове области јесте Народна скупштина која са својим одборима, а пре свега Одбором за људска и мањинска права и равноправност полова може да буде веза између различитих актера и омогући дијалог који ће довести до нових и квалитетнијих законских решења и политика.

⁸ Истраживање „Дискриминација на тржишту рада”, Повереник за заштиту равноправности, октобар 2019. године;

⁹ Холистички извештај 2013: Надгледај своја права, Мониторинг права особа са инвалидитетом у Републици Србији, Центар за оријентацију друштва.

II Основна сврха, циљ и образложење за спровођење пост-законодавног надзора

На основу заједничког пројекта који реализују Одбор за људска и мањинска права и родну равноправност Народне скупштине Републике Србије и ВФД, ово истраживање ће обухватити свеобухватну процену делова Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом¹⁰ (Сл. Гласник, бр. 33/2006 и 13/2016) и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом¹¹ (Сл. Гласник, бр. 36/2009 и 32/2013). Задатак истраживања је да се анализирају одредбе ових закона користећи се методологијом познатом као „Пост-законодавни надзор“ (ПЗН), која помаже парламентима и њиховим радним телима да испитају да ли закони земље дају очекиване исходе, у којој мери и, ако не, зашто не и да обезбеде тачан резиме прикупљених информација и података са налазима и препорукама.¹²

Први парламент који је применио ову иновативну методологију је био Парламент Уједињеног Краљевства који је путем своје посебне комисије за правна питања још 2006. године успоставио основне принципе на којима се заснива овај поступак. Примарни разлози због који парламенти користе ПЗН јесу: а) да се утврди да ли законодавство делује у пракси, како је планирано; б) да се допринесе бољем уређењу (секундарно законодавство); ц) да се стави фокус на имплементацији и остваривању циљева политика; д) да се идентификује и шири добра пракса тако да се могу извући поуке из успеха и неуспеха откривених кроз овај поступак. Поред тога, може се поменути потреба да се превентивно делује у погледу потенцијалних штетних ефеката новог законодавства на основна права, као и, на пример, на животну средину или на економско и социјално старање.¹³ Пример Уједињеног Краљевства следили су и парламенти Белгије, Немачке, Аустралије, Канаде, који су пост-законодавни надзор примењивали на различите начине, ослањајући се на постојеће парламентарне институте за спровођење надзорне функције али и развијајући нове поступке који су унапређивали постојећу праксу. Тако, тренутно познајемо две кључне карактеристике ПЗН: надзор који има за циљ јачање законодавних компетенција и надзор који је усмерен на већу ефикасности контроле рада извршних органа.¹⁴

У првом случају ради се о растућем тренду рационализације процеса доношења закона и све веће потражње за преиспитивањем квалитета закона кроз поступке који могу обезбедити да парламенти ефикасније управљају својим већ веома комплексним процесима које аутори називају и „законодавном сложености“. ¹⁵ Ова врста поступка представља законодавну евалуацију која је фокусирана на побољшање квалитета усвојеног законодавства, разумевања узрочно-последичних веза између закона и промене које настају, и тежи смањењу нејасноћа и неповерења у сам процес, али и омогућава законодавцу да учи, односно поправља начињене пропусте.

¹⁰ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2006/33/1/reg>

¹¹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/26/reg>

¹² Пост-законодавни надзор- Упоредна студија пракси пост-законодавног надзора у одабраним парламентима и образложење њеног места у демократији Де Вриезе, Ф. & Хассон, В., 2017)

¹³ Парламентарни надзор над циљевима одрживог развоја и примена принципа пост-законодавног надзора, (Фитсиллис, Ф. и Де Вриезе, Ф., 2019);

¹⁴ Пост-законодавни надзор у Европи, Како је надзор над применом закона у Европи постало снажније, (Де Вриезе, Ф., 20120);

¹⁵ Када закони постану сувише комплексни, (Хеатон, Р., 2013);

У другом случају, ПЗН може имати облик посебног механизма у парламенту за вршење ефикасног надзора над радом извршне власти. Преиспитивањем владиних интервенција, подзаконских акта и измена различитих закона те неактивности у поступању, парламент може да утврди у којој мери закони једне земље одговарају свој сврси, намени, целисходности односно како то влада управља ефикасном применом својих политика и поштовање законских обавеза. Свака нова законодавна иницијатива од стране владе која тежи измени постојеће или успостављање неког новог правног оквира треба да покрене и парламентарни надзор којим ће се утврђивати основаност или оправданост владине интервенције. Циљ је да се успостави превентивни контролни механизам који може да ишодује и заустављањем даљег поступка уколико се анализом утврди да влада није адекватно образложила своју иницијативу. На тај начин ПЗН пружа парламенту додатну улогу која није само законодавна или контролна већ и проактивну улогу хармонизације законодавства државе. Међутим, како је поступак спровођења надзора подразумева континуирани рад, адекватне ресурсе и људске капацитете за спровођење, евалуацију и обраду података постоји потреба да се даље унапређују капацитети парламента како би се предности пост-законодавног надзора искористиле у потпуности.

Народна скупштина Републике Србије као представничко тело и законодавни орган има Уставом и Законом о Народној Скупштини јасно дефинисану улогу у праћењу примене закона и надзору над радом извршне власти. Скупштина Србије има кроз своје одборе могућност да секторски прати примену закона и стања у областима али и кроз разматрање извештаја које редовно или ванредно подносе министарстава и организације извршне власти. Путем института петиција и представки, Скупштина прикупља информације о томе како се закони спроводе, али не спроводи анализе нити системски обрађује податке који се на овај начин прикупљају. Такође, Скупштина има могућност да кроз јавна слушања укључи шири круг заинтересоване јавности у процес надгледања примене закона. Тако је у сарадњи Одбора за људска и мањинска права и родну равноправност и Одбора за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва одржана седница на тему приступачности, а у оквиру обележавања Међународног дана особа са инвалидитетом.¹⁶ Једна од важнијих механизма који Скупштина има на располагању је разматрање препорука и извештаја независних тела у областима заштите људских права као што су Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности.

У досадашњој пракси Народна скупштина Србије није самостално спроводила анализе у вези са применом закона и припремала своје препоруке. У оквиру поступка доношења закона или измена и допуна закона Скупштина добија анализе ефеката прописа и разлоге за доношење закона који припремају предлагачи закона. Ови подаци су често информативног и генеричког карактера, те не пружају шири увид у проблеме које закон треба да реши. У сарадњи са донаторском заједницом, министарствима, истраживачким установама, институтима, невладиним организацијама и др, Народна скупштина, као што смо истакли организује тематске јавне расправе које служе да се одређена питања од јавног значаја представе народним посланицима и доносиоцима одлука али немају системски карактер који би омогућио израде додатних анализа од стране Стручне службе Скупштине.

У нашем случају, пост-законодавним надзором је обухваћено испуњавање циља два закона: Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом (Сл. Гласник, бр. 33/2006 и 13/2016) и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању

¹⁶ 25. седница Одбора за људска и мањинска права и родну равноправност, 2. децембар 2019. године <http://www.parlament.gov.rs>

особа са инвалидитетом (Сл. Гласник, бр. 36/2009 и 32/2013). Пре свега, фокус је стављен на анализу постигнутих резултата у погледу равноправног учешћа у друштвеном животу, уклањање физичких и административних препрека у погледу приступачности јавним објектима, површинама и пружаоцима разлићитих услуга, како социјалне заштите тако и превоза, образовања и обуке, запошљавања и других аспеката који омогућавају пуну друштвену укљученост.

Кључна питања у анализи била су везана за то да ли се и како примењују норме о физичкој приступачности из Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и да ли и како се примењују норме у вези обуке и запошљавања особа са инвалидитетом из Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Такође питања која се односе на то у којем обиму су постављене норме оствариле своје циљеве, односно на који начин су побољшале положај особа са инвалидитетом, да ли се одређеним изменама или допунама законских решења може побољшати положај особа са инвалидитетом, које законске норме је потребно унапредити, које евентуално донети, а где би требало радити на контролној функцији односно побољшати примену постојећих решења? Да ли се и у ком обиму примењују казнене одредбе предвиђене законом и како функционишу механизми заштите права?

III Методологија спровођења пост-законодавног надзора

3.1 Методологија рада

Методологија развијена за припрему ПЗН Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом усклађена је са Водичем који је Вестминистерска фондација за демократију израдила као подршку спровођењу пост-законодавног надзора, на глобалном нивоу.¹⁷

Као што смо истакли, поступак ПЗН се односи на тренутак у којем парламент поставља самом себи следеће питање: да ли закони остварују очекиване ишходе, у којој мери/размери и, ако не, зашто не. Стога, главна сврха пост-законодавног надзора је: проверити да ли се закон спроводи у пракси како је и планирано; допринети бољој регулацији/уређености подзаконских аката; побољшати имплементацију и остваривању циљева јавних политика; идентификовати и ширити добру праксу тако да се поуке могу извући из успеха и неуспеха откривених овим надзором.

Припрема овог извештаја следила је ток који је дефинисан кроз праксу израде сличних истраживања и анализа те је укључивала неколико фаза:

1. Фаза планирања

- Избор закона и тема које би биле предмет анализе, одређивање сврхе и циљева анализе. Ова фаза је вођена и координисана од стране представника Вестминистерске фондације и представника Одбора за људска и мањинска права и родну равноправност Скупштине Србије;
- Идентификовање и обавештавање о процесу израде ПЗН релевантних институција и других органа као и осталих актера - обезбеђивање листе контаката релевантних актера, запослених у институцијама, као и у другим државним органима ради консултовања и прикупљања информација/података;
- Прикупљање основних информација и података као израда прегледа примарног и секундарног законодавства које регулише дате области, као и припрема упитника за интервјуисање саговорника и прикупљање података;

2. Фаза имплементације

- Консултовање, односно директни интервјуи са заинтересованим странама, актерима и представницима надлежних органа који су идентификовани као актери у претходним фазама;
- Анализарање информација, података и налаза прикупљених у ПЗН о процесу и израда нацрта анализе;
- Прикупљање повратних информација од парламента. Ова фаза омогућава народним посланицима и надлежном одбору да спроводи контролу квалитета, као и да достави своје коментаре, питања и предлоге у вези форме, садржаја и налаза истраживања у фази када је оно још у радној фази;

¹⁷ Пост-законодавни надзор: Водич за парламенте, Франклин Де Врие, Лондон, новембар 2017, доступан на, https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf

- Израда финалне верзије пост-законодавне анализе;
- Организација дискусије/расправе поводом израђене пост-законодавне анализе и истакнутих препорука. Ова фаза је од великог значаја зато што омогућава верификацију увида до којих се дошло али и оставља могућност доношења нових закључака у складу са информацијама којетсу пружене током дебате.

3. Фаза накнадног праћења

- Објављивање пост-законодавне анализе и њено даље дистрибуирање;
- Пружање подршке парламенту за организовање јавног/надзорног саслушања како би се неке од препорука даље дефинисале у могуће измене и допуне регулативе;
- Оцењивање добијених резултата из пост-законодавне анализе, као и свеобухватног процеса од стране парламената.

Сам Извештај о спровођењу пост-законодавне анализе представља евалуацију примене одредби два закона који се односе на омогућавање физичке приступачности и подстицање запошљавања код особа са инвалидитетом. Период који се анализирао је од године доношења, што за Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом подразумева период од 2006. године до 2020. године, а за Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом од 2009. године до 2020. године.

Овај процес подразумева мерење достигнућа специфичних резултата и недостатака и процену утицаја ових специфичних достигнућа и недостатака на свеукупну примену изабраних области у оквиру ова два закона.

Као посебни циљеви евалуације тј. пост-законодавне анализе постављени су:

- процена делотворности примене изабраних области у оквиру два закона;
- процена делотворности мера и политика у оквиру изабраних области и утврђивање нових питања која су релевантна за примену ова два закона;
- дефинисање извучених поука, добре праксе и изазова, у примени регулативе и других релевантних закона/докумената;
- обезбедити кључне препоруке главним актерима, Одбору који је директно укључен у разматрање примене ових мера и политика.

За прикупљање података, примењене су следеће методе:

- 1) преглед релевантних докумената: званични извештаји о спроведеним активностима, редовни или посебни извештаји различитих институција, закони и други нормативни акти (амандмани, подзаконска акта, прописи), студије, истраживачки извештаји, медијски извештаји, као и званична статистика и друге базе података;
- 2) дубински интервјуи са представницима законодавне и извршне власти, независних органа, јавних институција и цивилног сектора, као и на онлајн састанцима услед пандемије изазване вирусом COVID-19.

Након свих прикупљених података, различитих докумената и добијених информација, приступило се анализи, писању првих налаза и креирању извештаја. Наредна фаза подразумева презентацију Извештаја кроз приказ налаза и препорука. Такође, дистрибуирање самог Извештаја ће у овој фази бити посебно значајно како би постао доступан што широј јавности.

Недостатак јединствене базе података о положају и проблемима са којима се особе са инвалидитетом сусрећу, као и непосредни подаци о темама којима се ПЗН бавио, у великој мери отежава аналитички рад у овој области. Значајан део истраживачког рада обухватио је спровођење интервјуа са стручњацима и стучњакињама различитих профила из више градова Србије, који се у свом директно сусрећу са проблемима које закони који су предмет ПЗН регулишу. Путем интервјуа прикупљене су и информације са терена и из институција система које су директно задужене за спровођење закона.

План спровођења интервјуа подударно се са почетком пандемије ЦОВИД-19. Наведена ситуација нас је довела у позицију да велики део интервјуа обавимо телефонским путем или коришћењем онлине апликација, што је утицало на темпо спровођења истраживања и ограничило стицање додатних директних увида кроз посете самим институцијама или организацијама. Подаци које је требало добити путем наведених интервјуа прибављени су путем компаративне анализе или непосредно, кроз разговоре са осталим актерима. Такође, велики део података прикупљен је и упоредним анализама извештаја државних органа, као би се кроз податке установила веза између различитих нивоа надлежности за спровођење ових закона.

3.2. Идентификација кључних актера задужених за примену закона

Кључни актери у примени и праћењу спровођења Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом обухватају велики број институција, установа, тела, органа, јавних предузећа и организација, који се на директан или посредан начин баве овим темама. Законодавани и регулаторни простор заштите и обезбеђивања права особа са инвалидитетом је, као што већ истакли, веома развијен и у приличној мери децентрализован у смислу надлежности за примену, праћење и унапређивање права.

Овде ћемо само скренути пажњу на оне кључне институције за спровођење овог закона, почев од Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП), као и Канцеларије за људска и мањинска права, затим Министарства просвете, науке и технолошког развоја, културе и медија, унутрашњих послова, здравља, грађевинарства и инфраструктуре, државне управе и локалне самоуправе, финансија; јединице локалне самоуправе (ЈЛС) као и органе и јавне установе попут центара за социјални рад (ЦСР), НСЗ, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО), те Пореске управе, школа, домова здравља и болница, до јавних медијских сервиса и јединица локалне самоуправе па све до установа културе и музеја. Такође, велики број удружења грађана и организација цивилног друштва је укључен, како на локалном нивоу пружајући одређене социјалне услуге и сервисе, тако и на националном нивоу где се баве праћењем примене, унапређења правног оквира, али и заштитом права особа са инвалидитетом. Овде треба додати и велики број привредних друштава и предузећа на која се непосредно примењују законске одредбе и који суштински јесу актери у остваривању циљева закона.

Кључни актер у институционалном дизајну јесте МРЗБСП, које кроз све своје надлежности и организације ради на спровођењу регулативе, а посебно кроз свој Сектор за заштиту особа са инвалидитетом и спровођење инспекцијског надзора. Систем подршке који се спроводи од стране ЈЛС и ЦСР, али и кроз надлежност НСЗ, представља кључни механизам спровођења мера и политика прописаних у оквиру закона који су предмет ове анализе.

Скупштина Србије, као највише представничко тело и законодавни орган, има веома важну улогу у делу праћења примене закона, укључивање организација и појединаца у процесе консултовања у вези са унапређењем законодавног оквира, као и промоције укључености особа са инвалидитетом у остваривању свог активног и пасивног бирачког права. Скупштина Србије кроз своје одборе има могућност да секторски прати примену закона и стање у областима, али и кроз разматрање извештаја како министарстава и организација извршне власти, тако и кроз разматрање препорука и извештаја независних тела у областима заштите људских права, као што су Заштитник грађана и Повереник за заштиту равноправности, о чему ће бити речи у наредном сегменту.

IV Институционални и законодавни оквир који регулише области које су предмет пост-законодавне анализе

Република Србија је урадила пуно на институционалном и законодавном плану како би се обезбедило поштовање људских права особа са инвалидитетом. Донет је Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Закон о заштити лица са менталним сметњама, Закон о кретању уз помоћ пса водича, и други закони као што је Закон о планирању и изградњи, који садрже одредбе које треба да допринесу унапређењу положаја особа са инвалидитетом.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом донет је 2006. године, са изменама и допунама из 2016. године и на снази је довољно дуго да би се анализирано у којој мери су испуњени циљеви и сврха доношења. Закон поред опште забране дискриминације прописује и посебне случајеве дискриминације везане за: здравствене услуге, васпитање, образовање, запошљавање и радни однос, удружења, пружање услуга и коришћење објеката и површина, превоз, као и у вези са брачним и породичним односима. Такође, законом су прописане мере за подстицање равноправности особа са инвалидитетом, као и поступак у спору за заштиту од дискриминације због инвалидности. На другој страни, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом који је донет 2009. године, са изменама и допунама из 2013. године, на детаљан начин уређује области професионалне обуке, оспособљавања и одстицаја за послодавце у циљу што већег запошљавања особа са инвалидитетом.

Такође, 5. марта 2020. године, Влада Републике Србије је усвојила другу по реду Националну стратегију за унапређење положаја особа са инвалидитетом. Стратегија обухвата период од 2020. до 2024. године¹⁸, а основни циљ је унапређење друштвеног и економског положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, као и равноправно учешће у друштвеном животу, кроз уклањање препрека у области партиципације, приступачности, здравства, социјалне заштите, образовања и обуке, запошљавања и других аспеката који омогућавају пуну друштвену укљученост.

Све ове активности довеле су до одређеног степена унапређења положаја особа са инвалидитетом. Постигнута је видљивост проблема са којима се суочавају особе са инвалидитетом у нашем друштву, а у значајној мери су разбијене предрасуде и стереотипи који су били веома изражени у ранијем периоду. Ипак, то је и даље посебно рањива група која се суочава са низом проблема.

Један од веома корисних механизма за праћење положаја и права особа са инвалидитетом јесу редовни годишњи извештаји Заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности, који на годишњем нивоу прецизно мере пропусте у раду државних органа, повреде које настају услед погрешног тумачења или непримењивања одређених законских норми, воде статистику о броју жалби и поступака заштите права особа са инвалидитетом итд. Такође, велики број невладиних организација, као и удружења која или пружају услуге или штите права

¹⁸ <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>

особа са инвалидитетом, редовно извештавају о стању у наведеним областима, али и улажу напоре да кроз активно јавно заговарање дође до позитивних промена, како у нормативном, тако и у делу добре примене закона.

У процесу приступања Србије Европској унији (ЕУ), извршене су значајне измене законодавства у циљу усклађивања са европским и међународним стандардима и успостављања институционалног оквира за заштиту људских права и слобода. Оцене свих релевантних организација и међународних институција констатују да је законодавство Србије углавном добро и да у наредном периоду посебну пажњу треба обратити на побољшање имплементације законских решења.

Наше иницијално скенирање вертикалног и хоризонталног законодавства утврдило је да је у Републици Србији тренутно на снази више од 110 закона, конвенција, уредби, правилника, стратегија и акционих планова, који или директно уређују области осигурања и заштите права особа са инвалидитетом, или спроводе одређене мере или афирмативне акције у складу са важећим прописима. Ово, са једне стране, показује изразиту жељу законодавца, али и извршне власти, да што шире нормира ову област, али са друге стране, такође доводи до једне правне неусаглашености, преклапања и пренормирања, које у пракси доводи до отежане примене и ствара нејасноће код тумачења права.

У наставку ћемо кратко представити само кључне делове овог широког регулаторног оквира и указати на међусобну повезаност закона и норми којима се регулишу област заштите и обезбеђивања права особа са инвалидитетом у Србији, групишући их у тематске целине, иако неки закони и подзаконски акти припадају различитим секторима извршне власти. Целокупан попис примарног и секундарног законодавства налази се у прилогу овог истраживања. Додатно, представимо и институционални оквир за примену и праћење спровођења закона, као и механизме за заштиту особа са инвалидитетом од дискриминације.

4.1. Уставни окври и међународне норме

- Устав Републике Србије (“Сл. гласник РС” бр. 98/2006), Други део: Људска и мањинска права и слободе

Члан 21. Забрана дискриминације¹⁹ на један свеобухватан начин дефинише право на једнакост и забрану дискриминације, док у великом броју осталих чланова даље дефинишу права и слободе свих грађана пружајући уставне гаранције и за заштиту права особа са инвалидитеом. Тако се кроз читав низ чланова гарантује право на обавештеност, изборно право, право на учешће у управљању јавним пословима, слобода удруживања, право на рад, право на закључење брака и равноправност супружника, слобода одлучивања о рађању, права детета, право на правну помоћ, здравствена заштита, социјална заштита („Инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа се посебна заштита, у складу са законом”), пензијско осигурање, право на образовање итд.

¹⁹ Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

- Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом (Закон о потврђивању Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом ("Сл. гласник РС - Међународни уговори", бр. 42/2009)²⁰

Доношењем Конвенције Уједињених нација (УН) о правима особа са инвалидитетом²¹, дат је подстрек, али обавезност државама потписницама да се питањима права особа са инвалидитетом приступи као питању људских права, што подразумева промену обрасца инвалидитета са медицинског на социјални модел. Инвалидитет се више не посматра као проблем и искључиво као медицинско питање, које треба да решавају само медицински стручњаци и социјална политика, већ и као питање људских права које треба решавати користећи позитивне мере и инклузивну политику. Циљ ове конвенције је да се унапреди, заштити и осигура пуно и једнако уживање свих људских права и основних слобода свим особама са инвалидитетом и унапреди поштовање њиховог урођеног достојанства.

Чланом 33. Конвенције препоручено је државама потписницама оснивање и изградња националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције УН. Нацртом акционог плана за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, предвиђено је да улогу овог механизма у Србији обавља Заштитник грађана, чиме ће Србија на најадекватнији начин испунити ову препоруку.

Остали међународни споразуми и конвенције на чију се примену Република Србија обавезала су:

- Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом (Сл. гласник РС - Међународни уговори, бр. 42/2009);
- Закон о потврђивању Уговора из Маракеша о олакшавању приступа објављеним делима за особе које су слепе, слабовиде или са другим тешкоћама у читању (Уговор Светске организације за интелектуалну својину) – усвојен од стране Народне скупштине 24. јануара 2020. године.
- Закон о потврђивању Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, (Сл. гласник СЦГ - Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05, и Сл. гласник РС - Међународни уговори, бр. 12/10);
- Закон о потврђивању Ревидиране европске социјалне повеље, (Сл. гласник РС - Међународни уговори, , но. 42/09);
- Препоруке Савета Европе о кохерентној политици за особе са инвалидитетом, (1992);
- Европски план акције за особе са инвалидитетом за период од 2006. до 2016. године (2006) Савета Европе;
- Међународна организација рада такође има утицаја на положај особа са инвалидитетом, те је Србија ратификовала Конвенцију бр. 159 о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (из 1983. године ратификована 1987. године), Конвенција бр. 111 која се односи на дискриминацију у вези са запослењем и занимањем (из 1958. године, ратификована 1961. године) и Конвенција бр. 142 о професионалном

²⁰ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrdivanju_konvencije_o_pravima_osoba_sa_invaliditetom.html

²¹ Начела ове конвенције су: (а) поштовање урођеног достојанства, индивидуална самосталност укључујући слободу властитога избора и независност особа; (б) забрана дискриминације; (ц) пуно и ефикасно учешће и укључивање у друштво; (д) уважавање разлика и прихватање особа са инвалидитетом као дела људске разноликости и човечанства; (е) једнаке могућности; (ф) доступност; (г) равноправност жена и мушкараца; (х) уважавање развојних способности деце са инвалидитетом као и поштовање права деце са инвалидитетом на очување свог идентитета.

усмеравању и обуци у развоју људских ресурса (из 1975. године, ратификована 1982. године);

- УН Агенда одрживог развоја 2030²², циљ бр. 4 односи се на обезбеђивање инклузивног и квалитетног образовања за све, као и на једнак приступ свим нивоима образовања и професионалне обуке, укључујући особе са инвалидитетом, циљ бр. 5 се односи на постизање родне равноправности и оснаживања свих жена и девојака, укључујући и жене и девојке са инвалидитетом, и циљ бр. 10 који промовише смањење неједнакости унутар и између земаља јачањем и промовисањем социјалне, економске и политичке инклузије свих, укључујући и особе са инвалидитетом;
- Европска стратегија за особе са инвалидитетом 2010-2020: Европа без баријера²³. Ова стратегија је важан документ ЕУ који дефинише општи оквир политике за унапређење положаја особа са инвалидитетом, као и конкретније мере и активности у одређеним областима;
- Препоруке Механизма за људска права УН-а, посебно Комитета за права особа са инвалидитетом, али и других одбора који су дали препоруке у вези са побољшањем статуса особа са инвалидитетом;
- ОЕБС-ов документ из Копенхагена из 1990. године²⁴, „право грађана да траже политичку или јавну функцију, појединачно или као представници политичких партија или организација, без дискриминације“; Московски документ ОЕБС-а из 1991. године²⁵, „да се предузму кораки како би се особама са инвалидитетом обезбедиле једнаке могућности да у потпуности учествују у животу свог друштва;“ и „да промовишу одговарајуће учешће таквих особа у доношењу одлука у пољима која се њих тичу“. Хелсиншки документ ОЕБС-а из 2008. године²⁶ подвлачи значај људских права (укључујући права особа са инвалидитетом) и инклузије;

4.2. Законодавни оквир који се тиче забране дискриминације лица са инвалидитетом у областима физичке приступачности

Имајући у виду циљ пост-законодавне анализе и захтев Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова да се посебна пажња посвети темама физичке приступачности и запошљавања у следећим секцијама овог истраживања биће представљен законодавни оквир који регулише ове области. Већ неколико пута смо поменули Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом усвојен је 2006. године (Сл. Гласник, бр. 33/2006), који представља први закон који дефинише забрану дискриминације у Србији. Овај закон генерално прописује забрану дискриминације, али такође уводи посебне дефиниције и дефинише посебне случајеве дискриминације у вези са здравственим услугама, образовањем, образовањем, запошљавањем и радним правима, удружењима, социјалним услугама и приступачношћу јавних институција и јавних површина, становања, превоза, као и на брачним и породичним односима. Такође, закон прописује мере за унапређење равноправности особа са инвалидитетом, као и поступке за решавање спорова, санкције и судску заштиту.

Поред тога, закон одређује који су то посебни облици дискриминације („Дискриминација на основу инвалидитета у остваривању права из радног односа

²² <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52010DC0636>

²⁴ <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

²⁵ <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>

²⁶ <https://www.osce.org/mc/36545>

сматра се: 1. утврђивањем ниже плате због инвалидности запосленог, без обзира на радни учинак; ..."). Законом је такође прописана обавеза да се афирмативне мере спроведу на оригиналан начин („Државна управа, територијална аутономија и органи локалне самоуправе надлежни за образовање и обуку дужни су да предузму мере да образовање и инвалидност особа са инвалидитетом постану саставни део општег образовног система"). С обзиром на општу природу ових одредби и чињеницу да су одређена подручја живота особа са инвалидитетом регулисана и другим законима, постоји потреба за прецизним уређењем мера за спречавање дискриминације (Закон о основама образовања - политика инклузивног образовања) или за дефинисање афирмативних мера (Закон о планирању и изградњи).

Законом је јасно дефинисана дискриминација у вези са пружањем услуга коришћењем објеката и површина (члан.13), тако да се свако одбијање, односно нечињење да се обезбеди техничка адаптација објекта која је неопходна да би се пружила услуга особама са инвалидитетом, сматра дискриминацијом. Чланом 16 даље је прописано да је сваки власник објекта у јавној употреби као и јавно предузеће надлежно за одржавање јавних површина дужно да обезбеди приступ објекту односно јавној површини. На овај начин законодавац је учинио огоман број државних институција, органа и организација обавезним да на, пре свега, проактиван начин отклоне архитектонске препреке и прилагоде своје просторе за несметано кретања особама са инвалидитетом. Законом се додатно, кроз члан 33, јасно ставља у надлежност и обавезу локалним самоуправама да предузимају мере ради повећања приступачности својих зграда, јавних површина и превоза. Законодавац је имао јасну намеру да се оваким нормама пре свега упуту порука јавним органима и јединицама локалне самоуправе да је питање приступачности једно од кључних у смислу активних укључивања у друштвени, политички и економски живот. Као што ћемо видети у наставку овог истраживања, одредбе везане за омогућавање приступачности нису биле поштоване на прописан начин и ефекти ових мера су прилично каснили у односу на првобитну намеру законодавца.

После скоро 10 година примене, Закон је измењен 2016. године (Службени гласник, бр. 13/2016) по први пут, што представља редак пример законодавства које није модификовано у тако дугом периоду, имајући у виду да је законодавна пракса у Србији препуна честих и накнадних измена закона. Амандманима су уведене одредбе које омогућавају особама са инвалидитетом да користе факсимиле у правним радњама пред органима јавне управе, као и у свим другим службама које су препознале као дискриминацију одбацивање факсимилских потписа пред јавним органима, и у вршењу (најширег) спектра услуге (банке, продаја ...). Такође, пружање факсимилног потписа за особе са инвалидитетом предвиђено је као подстицајна мера и предвиђа казну у случају одбијања употребе факсимила.

Остали закони и подзакониски акти који ближе дефинишу и прописују понашање државних органа, привредних субјеката, као и свих грађана у погледу физичке приступачности укључују области здравства, образовања, изградње и уређења јавних површина, саобраћаја, социјалне заштите, изборног права итд. Овде че бити представљени само неки од њих, док се целокупан списак регулативе налази у прилогу овог истраживања.

- Закон о становању и одржавању зграда²⁷ ("Сл. гласник РС", бр. 104/2016, 9/2020) – овим је стављен ван снаге ранији Закон о социјалном становању који је особама са инвалидитетом гарантовао квоту од десет посто приступачних

²⁷ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/104/2/reg>

станова. Закон особама са инвалидитетом начелно омогућава приступ социјалном становању, али без гарантовања икаквих квота, па је тиме положај особа са инвалидитетом погоршан;

- Закон о планирању и изградњи²⁸ ("Сл. гласник РС 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013- 258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон), 9/2020-3) прописује стандарде приступачности, обавезу да објекти високоградње јавне и пословне намене морају да се пројектују и граде тако да се особама са инвалидитетом, деци и старим особама омогућава несметан приступ, кретање, боравак и рад као и да се стамбене и стамбено-пословне зграде са десет и више станова морају пројектовати и градити тако да се особама са инвалидитетом, деци и старим особама омогућава несметан приступ, кретање, боравак и рад. Додатно, површине и објекти јавне намене се морају пројектовати тако да се учине приступачним особама са инвалидитетом;
- Правилник о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама²⁹ (Сл. гласник РС, бр. 22/2015);
- Закон о кретању уз помоћ пса водича (Сл. гласник РС, бр. 29/2015)³⁰;
- Правилник о ближим условима и начину коришћења објеката у јавној употреби у области здравствене заштите од стране особе која се креће уз помоћ пса водича (Службени гласник РС, бр. 87/ 2015)³¹ – донет на основу Закона о кретању уз помоћ пса водича;
- Закон о јавним набавкама³² (Сл. гласник РС, бр. 91/2019) ово је нови Закон који такође као и претходни регулише услове под којима је у конкурсној документацији наручилац дужан да пропише обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да техничко решење буде приступачно за све кориснике, као и могућност постављања приступачности као критеријума за квалитативни избор односно осигурања квалитета понуда.
- Одлука о процени приступачности бирачких места у Републици Србији од 20. децембра 2019. године;³³
- Упутства за спровођење избора РИК доноси за сваке изборе. Изборни прописи су посебно важни због доступности изборног процеса особама са инвалидитетом. Проблеми у пракси се јављају у погледу доступности бирачког места, и доступности прилагођеног изборног материјала, али и у питањима идентификације особе, као и гласања на кућној адреси. Више о томе у делу истраживања који се бави применом регулативе.

4.3. Законодавни оквир који се тиче унапређења запошљивости и професионалног оспособљавања особа са инвалидитетом

Као што је било речи у претходном поглављу, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом који је донет 2009. године са изменама и допунама из 2013. године на детаљан начин уређује области професионалне обуке, оспособљавања, подстицаја за послодавце у циљу што већег запошљавања особа са инвалидитетом. Законом се желе створити повољни услови и пружити подстицају како би се особе са инвалидитетом у што већој мери укључиле на тржиште рада и у складу

²⁸ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/72/11/reg>

²⁹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2015/22/4/reg>

³⁰ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2015/29/3/reg>

³¹ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2015/87/2/reg>

³² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/91/1>

³³ <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/339/Odluka%20o%20pristupacnosti%20bm.pdf>

са својим могућностима искористиле своје способности ради равноправног укључивања у свет рада, а тиме и друге сфере друштвеног живота.

Закон предвиђа низ мера окренутих пре свега послодавцима и институцијама ситема и укључују: подстицаје за запошљавање, регулисање поступака процена радних способности, обавеза запошљавања особа са инвалидитетом, прописује услове за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Међутим, примена овог Закона није дала довољно јасних резултата у подледу ефикасности процеса утврђивања радних способности, одрживости мера подстицаја запошљавања, отклањања физичких и организационих препрека за укључивање свих у програме обука и оспособљавања, праћење квалитета радних места као и узајамни однос пружених обука и захтева од стране тржишта није довољно јасно видљив у пракси. О овим темама биће додатно речи у делу који се бави применом овог Закона у пракси.

Остали прописи који се директно или индиректно баве облашћу запошљавања особа са инвалидитетом су:

- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености ("Службени гласник РС", бр. 36/09, 88/10 и 38/15, 113/2017-192 (др. закон), 113/2017-274),
- Закон о јавним набавкама³⁴ ("Сл. гласник РС", бр. 91/2019) – у члану 37. Закон прописује услове за спровођење резервисане јавне набавке као поступак јавне набавке у којем могу учествовати само установе, организације, удружења или привредни субјекти за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање лица са инвалидитетом, ако та лица чине најмање 50 % запослених, при чему сви учесници у заједничкој понуди и сви подизвођачи морају да буду из наведене групације субјеката;
- Закон о раду ("Службени гласник РС бр. 24/2005, 61/2005, 54 /2009, 32 /2013, 75/2014, 13 /2017 - УС, 113/2017) гарантује посебну заштиту особама са инвалидитетом;
- Закон о запосленима у јавним службама ("Сл. гласник РС", бр. 113/2017, 95/2018, 86/2019);
- Закон о безбедности и заштити на раду ("Сл. гласник РС", бр. 101/2005, 91/2015 и 113/2017 - др. закон) такође уређује посебну заштиту лица са инвалидитетом;
- Правилник о начину извршавања обавезе запошљавања особа са инвалидитетом и начину доказивања извршавања те обавезе³⁵ ("Сл. гласник РС", бр. 101/2016); овим актом се детаљно прописују услови и обавезе послодавца и даље разрађују норме из Закона;
- Правилник о начину и критеријумима за спровођење мера активне политике запошљавања³⁶ („Службени гласник РС“, бр. 102/2015, 5/2017, 9/2018); овде се додатно дефинишу услови и обавезе у вези са субвеницијама за запошљавање особа са инвалидитетом, а нарочито препознаје Националну службу за запошљавање (НСЗ) као актера у том процесу;
- Правилник о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације³⁷ („Службени гласник РС“, бр. 36/2010);

³⁴ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/91/1>

³⁵ <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-nacinu-pracenja-izvrsavanja-obaveze-zaposljavanja-osoba-invaliditetom.html>

³⁶ [https://www.pravno-](https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganizacione/pravilnik/2015/102/1/reg)

[informationssystem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganizacione/pravilnik/2015/102/1/reg](https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganizacione/pravilnik/2015/102/1/reg)

³⁷ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2009/112/6/reg>

- Одлука о отварању буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицај запошљавања особа са инвалидитетом;³⁸
- Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом³⁹ („Службени гласник РС“, бр. 36/2010 и 97/2013).
- Правилник о образовању и начину рада органа вештачења Републичког фонда ПИО („Службени гласник РС“, бр. 58/19);
- Правилник о утврђивању професионалних болести („Службени гласник РС“, бр. 14/19).

4.4. Институционални оквир

Законодавани и регулаторни простор заштите и обезбеђивања права особа са инвалидитетом је, као што већ истакли, веома развијен и у приличној мери децентрализован у смислу надлежности за примену, праћење и унапређивање права. Имајући у виду кровни карактер закона, а посебно Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом број институција, установа, тела, органа, јавних предузећа је изузетно велик. Овде ћемо само скренути пажњу на оне кључне институције за спровођење овог закона почевши од Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП), као и Канцеларије за људска и мањинска права, затим Министарства просвете и науке, културе и медија, унутрашњих послова, привреде, здравља, грађевинарства и инфраструктуре, државне управе и локалне самоуправе, финансија, као и органи и јавне установе попут центара за социјални рад (ЦСР), НСЗ, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО) и Републичког фонда за здравствено осигурање (РФЗО), те Пореске управе, школа, домова здравља и болница, до јавних медијских сервиса и јединица локалне самоуправе па све до установа културе и музеја.

Као што смо напоменули, кључни актер у институционалном дизајну јесте МРЗБСП, које кроз све своје надлежности и организације ради на спровођењу регулативе, а посебно кроз свој Сектор за заштиту особа са инвалидитетом. У Сектору за заштиту особа са инвалидитетом обављају се послови који се односе на: припрему стратешких докумената, закона и прописа, праћење усклађеношћу са прописима Европске уније, спровођење инспекцијског надзора, контролу расподеле и трошења средстава буџета као и праћење и унапређење области професионалне рехабилитације и запошљавања.

Такође, важно је истаћи да се питањима права и положаја особа са инвалидитетом баве и различити савети које формира Влада Србије. Тако смо у прошлости имали на пример Савет за особе са инвалидитетом који је основан први пут 2005. године, а рад је у новом сазиву обновљен још 2013. године⁴⁰. Такође, Влада је формирала још једно тело под називом Савет за праћење реализације Акционог плана за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године. Претрагама по порталима Владе Републике Србије и министарства, као и Канцеларије за људска и мањинска права није могуће утврдити учинковитост ових савета нити активности које су се спроводиле у погледу унапређења права особа са инвалидитетом. Са друге стране Тим Владе Републике Србије за социјално укључивање и смањење сиромаштва (СИПРУ) има веома запажене резултате и проактивно ради на унапређењу политика, али и прикупљању и обради података који

³⁸ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2012/83/3/reg>

³⁹ <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-blizem-nacinu-trokovima-kriterijumima-procenu-radne-sposobnosti-invaliditet.html>

⁴⁰ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2013/28/2>

су од значаја не само за права особа са инвалидитетом, него и за шира питања социјалне инклузије и смањења сиромаштва.

Наравно, Скупштина Србије, као највише представничко тело и законодавни, орган има веома важну улогу у делу праћења примене закона, укључивања организација и појединаца у процесе консултовања у вези са унапређењем законодавног оквира, као и промоције укључености особа са инвалидитетом у остваривању свог активног и пасивног бирачког права. Скупштина Србије, има кроз своје одборе, могућност да секторски прати примену закона и стање у областима али и кроз разматрање извештаја, како министарстава и организација извршне власти, тако и кроз разматрање препорука и извештаја независних тела у областима заштите људских права, као што су Заштитник грађана, и Повереник за заштиту равноправности, о чему ће бити речи у наредном сегменту.

4.5. Институционални механизми заштите од дискриминације

Уставом Републике Србије, као и кровним законима, дефинисани су додатни механизми заштите људских и мањских права, који се директно односе и на права и положај особа са инвалидитетом. Законом о заштитнику грађана⁴¹ (Сл. гласник РС, бр. 79/2005 и 54/2007), или, како се често говори, о Омбудсману, овај орган је дефинисан као независан и самосталан државни орган, задужен да штити и унапређује поштовање слобода и права. Посебну пажњу Заштитник грађана посвећује заштити: права припадника националних мањина, права детета, права особа са инвалидитетом, права лица лишених слободe, равноправности полова. Заштитник грађана контролише, проверавајући наводе притужбе или поступајући по сопственој иницијативи, да ли органи државне управе, републички јавни правобранилац, органи и организације које врше јавна овлашћења према грађанима поступају у складу са законима и другим прописима Републике Србије или начелима рада добре управе. Заштитник грађана сачињава и Народној скупштини подноси годишњи извештај о уоченим недостацима и неправилностима у раду органа управе током извештајне године, као и предлоге за унапређење људских и мањинских права пред органима управе.

Веома важно је истаћи да се Заштитник грађана систематски бави праћењим примене прописа, како кроз сарадњу са државним органима и невладиним сектором, тако и кроз поступке разматрања притужби и представки грађана у односу на рад државних органа. Више речи о тим поступцима и препорукама које сваке године припрема Заштитник грађана у наредном сегменту, где се бавимо применом прописа. Овде је са становишта заштите права лица са инвалидитетом, посебно важна улога Заштитника грађана као Националног механизма за превенцију тортуре (контрола здравствених установа – поступање према хоспитализованим лицима, односно лицима која су смештена у посебним установама дечије и социјалне заштите, казнено-поправним заводима, затворима). Велико искуство и знање које је ова институција стекла преданим радом у циљу заштите права грађана може бити искоришћено и у погледу примене члана 33 Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом који предвиђа оснивање и изградњу националног независног механизма за праћење спровођења Конвенције. Наиме, нацртом акционог плана за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, предвиђено је да Заштитник грађана да буде орган који спроводи ту активност,

⁴¹ <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/normativni-okvir-za-rad/126-2008-04-21-07-39-21>

што је подржао и сам Заштитник грађана кроз Мишљење⁴² упућеним Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Такође, Заштитник грађана у партнерству са локалним самоуправама и невладиним организацијама активно ради на промоцији теме приступачности па је тако успостављена платформа Мапа приступачности и установљена годишња награда јединицама локалне самоуправе које су у претходној календарској години највише допринеле развоју свих облика приступачности на својој територији. Савет за особе са инвалидитетом који чине истакнути стручњаци и активисти из ове области, а који функционише у оквиру рада Заштитника грађана, још је један значајан механизам стручног праћења примене и израде предлога за унапређење законодавног оквира.

Закон о забрани дискриминације⁴³ (Сл. гласник РС бр. 22/2009) појам дискриминације обухвата све случајеве дискриминације. Ипак, нарочито ради потребе постизања јавне свести код грађана, органа јавне власти, као и свих других субјеката на који се закон односи, законодавац је имао потребу да законом посебно опише већину посебних случајева дискриминације, као, на пример, шта се подразумева под дискриминацијом у поступцима пред државним органима, дискриминацијом у области радних односа, дискриминацијом у пружању јавних услуга, дискриминацијом у области верских права, родном дискриминацијом, дискриминацијом на основу сексуалне оријентације, дискриминацијом особа са инвалидитетом, дискриминацијом деце, дискриминацијом у области образовања и стручног оспособљавања, дискриминацијом мањина, дискриминацијом због политичког мишљења, дискриминацијом лица са инвалидитетом и дискриминацијом с обзиром на здравствено стање. Неки од ових посебних случајева дискриминације су или ће бити ближе уређени кроз поједине одредбе посебних закона или у целини посебним законом као што је Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом.

Законом о забрани дискриминације, установљено је и посебно независно тело – Повереник за заштиту равноправности који треба да обезбеди успешно спречавање, забрану и борбу против свих облика, врста и случајева дискриминације. Повереник једном годишње припрема опште извештаје о стању у области заштите равноправности; он може да припреми и посебне извештаје који се односе на посебне облике дискриминације. Једна од битних функција повереника јесте да прима и разматра притужбе због повреде одредаба овог закона и да даје мишљење и препоруке, те да у коректним случајевима изриче мере (опомена). Од посебног значаја представља овај део рада Повереника зато што са једне стране охрабрује појединце да се изборе за своја права, кроз притужбе прати примену закона, даје препоруке за отклањање повреда и на крају има улогу заштитног механизма.⁴⁴

4.6. Стратешки оквир заштите од дискриминације особа са инвалидитетом

Што се тиче стратешког оквира, већ је поменуто да је почетком 2007. године донета прва стратегија која се непосредно бавила положајем особа са инвалидитетом у свим областима живота, док су резултати примене те стратегије и анализа стања дати кроз Информацију о спровођењу стратегије, чије податке и налазе користимо у делу који се бави применом прописа. Оно што је прва стратегија донела јесу циљеви за период од 2007. године до 2015. године, те шест стратешких области и у оквиру сваке од њих дефинисан по један општи циљ, који је разрађен на посебне циљеве, којих је било

⁴² <https://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/article/226/Misljenje.pdf>

⁴³ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/22/1/rep>

⁴⁴ <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenja-i-preporuke-lat/misljenja-i-preporuke-u-postupku-po-prituzbama-lat/invalidited-lat/>

укупно 16. Акциони план за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2013. до 2015. године, усвојен је за последњи, двогодишњи период њене примене стратегије, а израђен је складу са утврђеном визијом, принципима и општим стратешким циљевима.

Имајући у виду да је постојала потреба за изработом нове стратегије МРЗБСП формирало је тим поводом Радну групу чији су чланови/ице представници/-е ресорног министарства, других релевантних институција за област социјалне заштите, као и представници/-е организација цивилног друштва. У разговору са одређеним саговорницима чули смо да овај процес није био довољно транспарентан и да нису сви релевантни актери били укључени у процес припреме и доношења ове стратегије.

Национална стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020 до 2024. године усвојена је на седници Владе Републике Србије 5. марта 2020. Ова стратегија се у великој мери наслања на процес започете са првом стратегијом и наставља да промовише циљеве и програме који су били спровођени у ранијем периоду. У смислу формата и структуре као и ажурности података нова стратегија је у великој мери унапређена, те сада обухвата један општи циљ, а смањен је број посебних циљева:

- 1) повећана друштвена инклузија особа са инвалидитетом;
- 2) обезбеђено уживање права особа са инвалидитетом на пословну способност и породични живот на равноправној основи са другима и ефикасна заштита од дискриминације, насиља и злостављања;
- 3) системско увођење перспективе инвалидитета у доношење, спровођење и праћење јавних политика.

Такође, циљеви, програми и мере су на један методичан начин постављени у једну целину. Више о самим мерама и индикаторим који су постављени у самој стратегији у делу који се бави применом прописа и описом стања у овој области.

И друга стратешка документа Владе Републике Србије у различитим областима указују на потребу унапређења положаја особа са инвалидитетом, а као посебно важни издвајају се:

- Стратегија јавног здравља у Републици Србији (за период од 2018 – 2026. године);
- Стратегија безбедности и здравља на раду у Републици Србији (за период од 2018 – 2022. године);
- Национална стратегија социјалног становања за период од 2012. до 2022. године;
- Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији, 2010 (није временски ограничена);
- Стратегија јавног здравља у Републици Србији (2018–2026. године);
- Акциони план за поглавље 23 ЕУ, одељак „Основна права“;⁴⁵
- Програм реформи запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији, који је утврдио и следио приоритете у области запошљавања и социјалне политике у процесу приступања ЕУ;

⁴⁵ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt%20Konacna%20verzija1.pdf>

- Национална стратегија запошљавања за период 2011-2020. године препознаје особе са инвалидитетом као једну од група која је у неповољној позицији на тржишту рада, односно, као посебно угрожену групу;
- Стратегија за превенцију и заштиту од дискриминације и Акциони план за спровођење Стратегије за превенцију и заштиту од дискриминације за период 2014-2018; Акционом плану постоји 17 мера које су усмерене ка особама са инвалидитетом;
- Национална стратегија за родну равноправност 2016-2020, са Националним акционим планом за спровођење стратегије 2016-2018; наведено је да се посебна пажња посвећује елиминисању вишеструке дискриминације и побољшању положаја вишеструко дискриминисаних жена, међу којима су и жене са инвалидитетом.

V Анализа примене регулаторног оквира у областима физичке приступачности и подстицаја запошљавања особа са инвалидитетом

Иако се пуно радило на нормирању и дефинисању забране дискриминације, држава Србија је тек Пописом становништва⁴⁶ који је спроведен 2011. године први пут је укључила и питања о инвалидитету, која су се односила на то да ли и у којој мери испитаници имају тешкоћа у обављању свакодневних активности због проблема са видом, слухом, мобилношћу, памћењем или концентрацијом, комуникацијом и самосталношћу при одевању, исхрани и одржавању личне хигијене. Приликом прикупљања података о инвалидитету у овом попису коришћен је социјални модел и приступ инвалидитету, према коме особа може сматрати да нема тешкоћа у обављању свакодневних активности код куће, у школи или на послу и поред постојања одређеног здравственог проблема, захваљујући подршци околине, коришћењу одговарајућих помагала и слично. Резултати Пописа показују да у Републици Србији живи 571.780 особа са инвалидитетом од укупно 7.186.862 становника, што представља око 8% укупног становништва. Просечна старост особа са инвалидитетом (око 67 година) виша је за готово 25 година од просечне старости укупног становништва (42,2 године). Посматрано према полу, међу особама са инвалидитетом већи је удео жена (58,2%) него мушкараца. Према врсти тешкоћа, највећи проценат је оних који имају тешкоће са мобилношћу, а најмање особа које имају проблеме у комуникацији.

Додатне увиде у резултате Пописа припремио је Милан М. Марковић 2014. године, у оквиру анализе „Особе са инвалидитетом у Србији“⁴⁷ где се наводи да од укупног броја особа са инвалидитетом у Републици Србији, 12,2% није похађало основно образовање, што представља 41,9% укупног становништва Републике Србије које никада није ишло у основну школу. То значи да свака осма особа са инвалидитетом у Републици Србији старости 15 година и више година никада није ишла у основну школу.

Ситуација са новим генерацијама је у одређеној мери повољнија, те се у добу од 15 до 18 година налази 1,6% особа са инвалидитетом које никада нису похађале основну школу, а највећи број (65%) припада категорији особа старих 75 и више година. Образовна структура особа са инвалидитетом је неповољна, 32,8% од укупне популације су особе са инвалидитетом које нису завршиле основно образовање, иако су га у одређеном трајању похађале, док је 3,4% особа са инвалидитетом завршило више образовање, а 3,2% особа са инвалидитетом је факултетски образовано. Нижи образовни ниво особа са инвалидитетом односно неповољна структура образовања представља један од важних фактора њихове високе стопе незапослености али исто тако недовољно видљив помак између генерација такође говори и о недовољно делотворним политкама инклузивног образовања.

Имајући у виду економску самосталност и изворе прихода, међу особама са инвалидитетом најзаступљенији извор прихода је пензија (61,7%) или спадају у категорију издржаваних лица (20,5%), док зараду или друга примања по основу рада

⁴⁶ Становништво, Инвалидитет (Подаци по општинама и градовима), Попис становништва, домаћинстава и станова 2011. у Републици Србији, Република Србија, Републички завод за статистику, Београд 2013.

⁴⁷ Милан М. Марковић, Особе са инвалидитетом у Србији, Републички завод за статистику, Београд, 2014.

остварује 6,8%, а социјална примања 4,9% од укупног броја особа са инвалидитетом.⁴⁸ Удео жена у укупном броју издржаваних особа са инвалидитетом износи 70,3%. Ови подаци нам додатно говоре о томе колико су политике запошљавања и подршке осамостаљивању нефикасне, те недовољна примена закона утицали на то да се овакво стање заправо годинама не мења и да се недовољно ради на одрживом укључивању у тржиште рада особа са инвалидитетом.

5.1. Обавезе у односу на Конвенцију УН и препоруке које су упућене Србији

Имајући у виду да се Србија ратификацијом Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом обавезала на спровођење као и чињеница да нашим уставним оквиром ова Конвенција јесте део унутрашњег права Србије потребно је осврнути се на примену саме Конвенције, али и препорука које су везане за њену примену.

У складу са одредбама Конвенције о обавезама извештавања о спровођењу одредби документа, Србија је 2012. године поднела Комитету за права особа са инвалидитетом Иницијални извештај⁴⁹ о спровођењу Конвенције о правима особа са инвалидитетом у Србији. Комитет је 2016. године размотрио Иницијални извештај Србије, узимајући у обзир и извештаје Заштитника грађана, алтернативних извештаја Националне организације особа са инвалидитетом Србије (НООИС-а⁵⁰, у сарадњи са Центром за самостални живот особа са инвалидитетом Србије – ЦСЖ) и извештаја других организација цивилног друштва. На основу свега тога, Комитет је усвојио Закључна запажања⁵¹ са 32 препоруке Србији 21. априла 2016. године, а Србија је 2017. године Комитету поднела извешта⁵² о мерама предузетим на спровођењу две препоруке - у областима запошљавања и пословне способности, које су препознате као приоритетне.

Националне организације особа са инвалидитетом Србије је израдила више анализа у вези са ефектима примене прописа, а према резултатима Анализе спровођења препорука Комитета за права особа са инвалидитетом из 2018. године,⁵³ коју је израдио експерт за област људских права и заштите од дискриминације др Дамјан Татић⁵⁴, Србија је предузела низ мера на спровођењу 25 препорука које изискују континуирану реализацију, уз непрекидно предузимање одговарајућих мера. Више препорука није спроведено у задовољавајућој мери, а нису спроведене препоруке из става 34. (која се односи на забрану могућности вршења медицинских мера без претходне сагласности особе са инвалидитетом), 58. (приступ гарантованој квоти од 10% приступачних станова) и 62. (ратификација Споразума из Маракеша - који је у међувремену ратификован у Скупштини Србије) Закључних запажања Комитета за права особа са инвалидитетом.

У завршном делу истраживања, наведено је да треба предузети мере међу којима су: усвојити Стратегију унапређења положаја особа са инвалидитетом и пратеће акционе планове; изменити правни оквир у областима процене инвалидности и сервиса

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/inicijalni_izvestaj_na_engleskom_j.pdf

⁵⁰ Национална организација особа са инвалидитетом Србије НООИС окупља 15 републичких савеза удружења особа са инвалидитетом и представља више од пола милиона грађана и грађанки Србије са инвалидитетом. Више на: <http://noois.rs/o-nama>

⁵¹ https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_crpd_eng.pdf

⁵² https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/report_of_the_republic_of_serbia_regarding_the_implementation_recommendations_34_and_54_crpd.doc

⁵³ http://noois.rs/images/Analiza_sprovodjenja_preporuka_Komiteta_za_prava_osoba_sa_invaliditetom_u_Republici_Srbiji.docx

⁵⁴ Такође, члан УН Комитета за права особа са инвалидитетом

подршке, као и из области образовања и здравствене заштите где је потребно предвидети и да ускраћивање разумних прилагођавања представља акт дискриминације итд.⁵⁵

Комитет је препоручио Србији да развије свеобухватан план за обезбеђивање приступачности и за отклањање постојећих баријера, промовише универзални дизајн и приступачност за све објекте, јавне сервисе и јавни превоз, као и информације и комуникације (преорука из параграфа 18 Закључних запажања). Већи део коментара односно препорука се може подвести под упућивање државе Србије на доследну примену постојећих прописа, али и на то да је потребно систематски приступити питању отклањања препрека за што већу приступачност. Наглашена је потреба за јачање система надзора и поштравање санкција за случај непоштовања стандарда приступачности што се кроз даље наше истраживање јасно уочава као проблем у овој области.

Такође, Комитет је препоручио Србији да преиспита примену прописа у пракси како они не би били на штету укључивања особа са инвалидитетом на отворено тржиште рада и како би се обезбедила разумна прилагођавања за ове особе на радном месту (преорука из параграфа 54). Упркос постојања мултидисциплинарних комисија, процена радне способности се и даље заснива на медицинском моделу „неспособности”. Због тога је препоручено Републици Србији да преиспита праксу примене закона, да би се обезбедило да законски прописи о запошљавању и учествовању у тржишту рада не буду на штету особа са инвалидитетом и да гарантују обезбеђивање разумног прилагођавања на радном месту.

Додатно, Комитет је препоручио Србији да ојача мере подршке како би особе са инвалидитетом које су тренутно ангазоване у радним центрима могле да пређу на отворено тржиште рада (преорука из ставова 55. и 56.), због тога што мере за подстицање запошљавања особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада нису делотворне, па препоручује да Република Србија код послодаваца промовише право на запошљавање особа са инвалидитетом на једнакој основи са другима и да ојача мере подршке за прелазак свих особа са инвалидитетом које су тренутно у радним центрима на формално запошљавање на отвореном тржишту рада, обезбеђујући при том поштовање свих права у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом (2006).

Требало би приметити да иако Закон о социјалној заштити и Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом предвиђају могућност оснивања радних центара, они нису у значајној мери заживели у пракси и релативно мали број особа са инвалидитетом је ангажован у радним центрима што ћемо показати у наредним деловима истраживања који се баве питањем делотворности овог закона. Србија је кроз законска и подзаконска решења применила велики део Конвенције, међутим није довољно донети пропси који дефинише права и обавезе уколико такав поступак не прати напор и јасна воља да се политике припреме, усвоје и примене имајући у виду најбољи интерес оних на које се те политике односе у овом случају то су особе са инвалидитетом.

⁵⁵ http://noois.rs/images/Analiza_sprovodjenja_preporuka_Komiteta_za_prava_osoba_sa_invaliditetom_u_Republici_Srbiji.docx

5.2 Анализа примене закона и предвиђених мера у области физичке приступачности јавним објектима, површинама и стамбеним објектима

Као што смо већ неколико пута истакли, Закон о заштити од дискриминације се може третирати као општи или кровни закон који хоризонтално усмерава друго законодавство на усклађивање са општим принципима и мерама, али такође утиче на такозвано вертикално усклађивање различитих прописа који регулишу одређене области као што су образовање, здравство, планирање и изградња, избори, становање, безбедност у саобраћају, порески и царински прописи, па све до постављања опреме за обележавање простора на јавним саобраћајним и другим површинама за слепа и слабовида лица; комуналне делатности и могућност обезбеђивања јавног градског превоза и несметаног паркирања за особе са инвалидитетом и др.

Приступачност је општи термин који се користи како би се описао степен до којег су физичко окружење, превозна средства, информације и комуникације, укључујући информационе и комуникационе технологије и системе, као и објекти, робе и услуге приступачни највећем броју људи. Он представља један од основних предуслова за равноправно учешће особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота. Као што смо већ истакли и поред постојећег законског оквира, у Републици Србији многе јавне установе, објекти, површине, услуге и информације остају неприступачне особама са инвалидитетом и тешкоћама у кретању и комуникацији.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом јасно прописује дискриминацију у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина у члану 13. где се каже да је забрањена дискриминација на основу инвалидности у погледу доступности услуга и приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама. Под објектима у јавној употреби се сматрају: објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма или објекти који се користе за заштиту животне средине, заштиту од елементарних непогода и слично. Док се под јавним површинама сматрају: паркови, зелене површине, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и слично. Закон такође дефинише да се под дискриминацијом у смислу овог члана (чл.13 став 3) подразумева одбијање да се изврши техничка адаптација објекта неопходна да би се услуга пружила кориснику са инвалидитетом.

Ово је јако важно, јер указује на намеру законодавца да обавезе све оне који користе објекте у јавној употреби и јавне површине да се пре свега прилагоде овим решењима односно принципима. Међутим, Законом није само прописана обавеза да се сви објекти у јавној употреби или површине прилагоде особама са инвалидитетом него се и понашање које подразумева одбијање или пасиван однос према отклањању баријера сматра дискриминаторним. Посматрајући казнене одредбе из члана 47. овог Закона, уочава се да не постоји казна за овај вид дискриминације. Наиме, прописане су казне за дискриминацију услед непружање услуга или пружање услуга под неповољнијим условима за особе са инвалидитетом (чл.13 став 5 тачке 1 и 2) али нису прописане казне уколико се повреда изврши у односу на права из став 5 тачке 3 овог члана. Ово свакако оставља велики простор за различита тумачења обавезности и ургентности извршења техничких адаптација али и доводи до онога што ће многи налази потврдити, а то је несистемтски и *ad hoc* приступ, пре свега државних органа, али осталих правних субјеката према питању отклањања физичких баријера.

Закон, са друге стране, предвиђа и прописује мере за стварање приступачног окружења у члану 33, где упућује јединице локалне самоуправе (ЈЛС) на то да су дужне да предузму мере с циљем да се физичка средина, зграде, јавне површине и

превоз учине приступачним особама са инвалидитетом. Овде је дакле жеља законодавца била да се ЈЛС посебно обавезу на то да на својој територију проактивно раде на систематском решавању проблема. Такође, овакве мере нису прописане посебно за остале државне органе и тела. У делу који дефинише казнену политику, Закон не пропусује било какве казне у вези не поступања по овој мери или како Закон каже „дужност“ ЈЛС. Бројни налази из праксе говоре, да већина ЈЛС није овом проблему приступила довољно ажурно, координисано и системски и да се у многим случајевима чекало на иницијативе удружења особа са инвалидитетом или појединаца.

Када говоримо о проблему приступачности потребно је да истакнемо и два кључна принципа или стандарда које је донела Конвенција УН, принцип универзалног дизајна и принцип разумног прилагођавања. **Универзални дизајн**⁵⁶ подразумева планирање и изградњу на такав начин да је осигурана приступачност свим људима без обзира на то да ли имају инвалидитет или не односно представља интервенцију на површинама јавне намене, објектима за јавно коришћење или објектима намењених становању, укључујући и пратеће уређаје и опрему, с основним циљем да се створе једнаке могућности приступа, учешћа и употребе за све потенцијалне кориснике, без потребе за додатним прилагођавањем или специјализованим дизајном.

Закон о планирању и изградњи не препознаје овај термин, иако је сам Закон мењан велики број пута, па чак и у току једне године, законодавац се није одлучивао да овај принцип уврсти у саставни део закона. Простор за тако нешто свакако постоји, имајући у виду да у самом Закону постоји исцрпна листа принципа, термина и стандарда који се примењују. Закон је на другој страни јесте препознао значај проблема приступачности дефинишући елементе приступачности као обавезне техничке мере, стандарди и услови пројектовања, планирања и изградње којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама. Закон прописује шта правила уређења садржана у просторном плану подручја посебне намене, просторном плану ЈЛС и урбанистичким плановима морају да садрже и то је у члану 30. ставу 5 јасно истакнуто као и услове којима се површине и објекти јавне намене чине приступачним особама са инвалидитетом, у складу са стандардима приступачности.

Закон о планирању и изградњи даље обавезује одговорног извођача радова да радове изводи према документацији на основу које је издата грађевинска дозвола, односно пројекту за извођење, у складу са прописима, стандардима, укључујући стандарде приступачности техничким нормативима и стандардима квалитета који важе за поједине врсте радова, инсталација и опреме (члан 152.) Закон такође разрађује мере стручног надзора које обезбеђује инвеститор над применом свих стандарда па и оних који се односе на стандарде приступачности (чл.153).

Ресорно министарво је такође усвојило и посебан Правилник⁵⁷ који се у својим начелима препознаје и дефинише „**дизајна за све**“ односно универзалног дизајна како је то Конвенција назвала. Правилник приступачност дефинише кроз примену техничких стандарда у планирању, пројектовању, грађењу, реконструкцији, доградњи и

⁵⁶ Универзални дизајн подразумева дизајн производа, окружења, програма и услуга на начин да је омогућено њихово коришћење од стране свих особа, до највеће могуће мере, без потребе за додатном адаптацијом или специјализованим дизајном. Универзални дизајн не искључује помоћна средства за одређене групе особа са инвалидитетом тамо где је то потребно. Види на: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-2-definitions.html>

⁵⁷ Правилник о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама (Сл. гласник 22/2015).

адаптацији објеката и јавних површина, помоћу којих се свим људима, без обзира на њихове физичке, сензорне и интелектуалне карактеристике, или године старости осигурава несметан приступ, кретање, коришћење услуга, боравак и рад, итд.

Правилник јасно прописује да је приступачан објекат, његов део или опрема јесте онај објекат, део објекта или опреме која осигурава испуњавање обавезних елемената приступачности. Такође, дефинисани су услови за планирање, пројектовање и изградњу приступачног простора у складу са техничким стандардима приступачности, те су детаљно прописани сви технички елементи који се односе на растојања, приступачности за савладавање висинских разлика, изглед архитектонских елемената којима се осигурава приступачност, кретања и боравка у простору – стамбене и стамбено-пословне зграде и објекти за јавно коришћење, као и јавног саобраћаја. Такође је и прописима о јавним набавкама предвиђена обавеза подносиоца захтева за одобравање средстава из јавних набавки да у пројектној документацији приложи и доказе о поштовању техничких стандарда приступачности за добра и услуге за особе са инвалидитетом.

Дакле, нормативно и кровни закон, као и пратећи кључни правилник јасно дефинишу и прописује не само опште мере и стандарде, неко и детаљна упутства, као и техничке елементе грађевинских пројекта који су обавезни елементи дозвола за извођење радова. И поред овако доброг оквира, у пракси се у великом броју случајева ови стандарди не примењују. Неки од проблема који су видљиви у пракси се пре свега односе на недостатак стручног кадра који би могао да спроводи надзор над адаптацијама али и над извођењем радова на новим објектима, недовољан број архитеката⁵⁸ који је упознат са стандардима универзалног дизајна, такође извођачи радова често врше корекције у дозвољеном обиму али на тај начин суштински онемогућавају приступачност. Област планирања и изградње на најсликовитији начин приказује однос друштва и државе према питањима приступачности где је видљива жеља да се ствари нормативно уреде али и немоћ државних органа који немају довољно капацитета да тако велику област која већ има велики број наслеђених питања, као што је нелегална градња, на адекватан начин надзора и постепено доведе на ниво стандарда постављених у регулативи.

Други важан институту који нам је донела Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом јесте **разумно прилагођавање** које је означава неопходно и адекватно модификовање и усклађивање којим се не намеће несразмерно, односно, непотребно оптерећење, тамо где је то у конкретном случају потребно, како би се обезбедило да особе са инвалидитетом уживају, односно, остварују равноправно са другима сва људска права и основне слободе (чл 2. став 1. тачка 4.)⁵⁹ Комитет је препоручио Србији да преиспита законодавни оквир и пропише да одбијање пружања разумних прилагођавања у свим областима представља забрањени акт дискриминације и поштри санкције за починиоце дискриминације над особама са инвалидитетом (преорука број 10 Закључних запажања).

Национална организације особа са инвалидитетом (НООИС) је поднела иницијативу да се у Закон о забрани дискриминације уведе институт разумног прилагођавања како

⁵⁸ Универзални дизајн и приступачност постали су део обавезног наставног плана и програма на Универзитету у Новом Саду док су опциони предмет на Архитектонском факултету Универзитета у Београду.

⁵⁹ Разумно прилагођавање подразумева неопходне и одговарајуће измене и модификације које не намећу несразмерно или непримерено оптерећење, где год је то потребно у одређеном случају, како би се особама са инвалидитетом обезбедило уживање или остваривање свих људских права и основних слобода на једнакој основи са другима; Види на: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-2-definitions.html>

би се ефективније спроводиле одредбе закона као и да се поштри казнена политика у односу на починице дискриминације над особама са инвалидитетом. Ова два амандмана јесу у складу са препорукама Комитета УН али предлагач измена и допуна закона није имао разумевања или воље да на овај начин испуни препоруке и унапреди правни режим који гарантује права особа са инвалидитетом.

Србија још увек није израдила свеобухватан план за обезбеђивање приступачности и за отклањање постојећих баријера. Када се посматра приступачност саобраћајница и јавних површина, постојање различитих препрека као што су рупе, отворени шахтови, непрописно постављен урбани мобилијар, високи ивичњаци, недостатак тактилних трака и звучних семафора и слично, онемогућава несметано кретање особа са инвалидитетом. Неки градови, попут Новог Сада и Панчева, усвојили су локалне стратегије и акционе планове за стварање приступачног окружења. Акциони планови за стварање приступачног окружења усвојени су и у Апатину, Бачкој Паланци, Великом Градишту, Врбасу, Жабљу, Зрењанину, Инђији, Мајданпеку, Новом Пазару, Пироту, Сомбору, Темерину, Кладову, Тителу и Ужицу.

Добар пример систематичног приступа проблему приступачности даје Град Београд је 2014. године започео кампању „Београд без баријера” у оквиру које је у сарадњи са ЈКП Градско стамбено и невладиним организацијама постављено је више од пет стотина рампи за особе са инвалидитетом, а сам програм има за циљ помоћ у кретању особама са инвалидитетом, као и старијим особама, како би имали безбедан приступ својим становима. У циљу олакшаног кретања слепих и слабовидих особа на територији Београда, Секретаријат за саобраћај је током 2019. и 2020. године извршио озвучење 89 семафорских раскрсница. Планирано је да се и даље, у склопу реконструкције градских саобраћајница, сукцесивно врши постављање како тактилних трака, тако и звучне сигнализације.⁶⁰

Национална стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020 до 2024. године истиче као један од посебних циљева, повећану друштвену инклузију особа са инвалидитетом и предложена је мера која се односи на обезбеђивање пуне приступачности објеката, јавних површина, информација, услуга и производа особама са инвалидитетом. Као што смо већ нагласили, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је носилац спровођења ове мере те се очекује да кроз усвајање Акционог плана, који је тренутно у фази нацрта, детаљније предвиди креирање и спровођење мера за приступачност.

Такође, овде треба похвалити јасно дефинисање индикатора односно циљаних вредности које се желе достићи применом мера, 10% на годишњем нивоу у односу на базну годину. Најављено је да ће се у оквиру примене стратегије у првој години обавити свеобухватно скенирање стања, како би се кватификовали циљеви, али то није јасно истакнуто у Стратегији као један од суштински важних корака, те остаје да се види да ли ће будући акциони план предвидети такаву активност. Питање је да ли сам оквир који нуди Стратегија може да допринесе остварењу овог циља, или је потребно размишљати о другачијем институционалном аранжману за решавање овог проблема. Искуства из других области нам говоре да се често ствари значајно мењају уколико се конкретном темом не баве само ресорна министарства и органи, већ се на нивоу Владе успостављају координациона тела и канцеларије, које уз јасну политичку подршку ефикасније спровode и координирају мере које су законима или стратегијама прописане.

⁶⁰ <http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1778108-obelezava-se-medjunarodni-dan-osoba-sa-invaliditetom/>

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је кроз пројекат повећања приступачности јавних објеката особама са инвалидитетом и отежаним кретањем (пројекат у оквиру ИПА 2016) мапирало јавне објекте у одређеном броју јединица локалне самоуправе (треће и четврте категорије развијености) за које је потребно повећање приступачности и израда техничке документације за одабране објекте. У другој фази би се кроз ИПА финасирање радило на извођењу радова, а пројектом је обухваћено и 30 образовних установа (3 предшколске установе, 5 средњих школа, 1 музичка школа и 21 основна школа).

МРЗБСП ревизију приступачности установа социјалне заштите врши једном годишње и то кроз анализу извештаја о раду установа социјалне заштите коју спроводи Републички завод за социјалну заштиту. Физичка приступачност просторија у којима се налазе стручне службе ЦСР у јединицама локалне самоуправе није још увек адекватна. Подаци из 2018. године показују да од 170 анкетираних ЦСР 72 има (фиксну или покретну) рампу, рукохвате има 94 центра, приступачно приземље има 118, лифт (уколико зграда има више спратова) има 156, док приступачан тоалет има 97 центара.⁶¹ Овде је важно истаћи да анкетирање које на годишњем нивоу спроводи Републички завод за социјалну заштиту јесте одличан начин прикупљања података од центара за социјални рад, али ограничење представља то што се ти подаци нису систематизовани, нити се објављују кроз извештаје.

Ово Министарство у оквиру свог редовног рада планира и спроводи конкурсе за организације и локалне самоуправе, где подржава пројекте који се тичу повећања приступачности објеката и јавних површина. Тако је финансирано постављање 109 рампи у преко 40 локалних самоуправа, чиме су неки објекти први постали доступни особама са инвалидитетом, попут Задужбине Илије М. Коларца, Београдског сајма, филијала ПИО фонда, општина, домова здравља, дечијих вртића, образовних установа и других објеката.⁶² Како се у извештају министарства наводи током 2019. године наставило се са реализацијом пројекта усмерених на повећање приступачности институција од јавног значаја и за финансирање пројеката које реализују савези и удружења особа са инвалидитетом у 2019. години обезбеђено је 450.000.000,00 динара. На конкурс за унапређење положаја особа са инвалидитетом у 2019. години Министарство је одобрило 90 пројеката за 34 савеза удружења особа са инвалидитетом и преко 500 локалних организација у саставу савеза.⁶³ Ово је, краткорочно, добар модел за превазилажење ургентних проблема у заједници, али остаје питање систематичности у приступу који свакако подразумева израду свеобухватне анализе потреба, процену финансијских захтева и припрему акционог плана.

Што се тиче школа и образовних установа, Министарство просвете, науке и технолошког развоја наводи да средства за финансирање ових видова подршке обезбеђује јединица локалне самоуправе. Како би прикупило податке о приступачности образовних установа Министарство просвете, науке и технолошког развоја је у сарадњи са СИПРУ израдило индикаторе приступачности образовних установа⁶⁴. Овде остаје проблем недовољне координације и систематичног приступа у прикупљању и обради података у вези са приступачношћу школских и академских институција. Различити нивои надлежности, питања титулара односно власништва

⁶¹ Допис Републичког завода за социјалну заштиту из октобра 2019. године упућен за потребу израде Стратегије за унапређења положаја особа са инвалидитетом.

⁶² Види на: <http://noois.rs/vesti/454-srbi-b-z-b-ri-r>

⁶³ Национална стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Србији за период од 2020 до 2024. године.

⁶⁴ *Ibid.*

над објектима, такође и поверена самосталност кад је реч о академским установама, оставља ово питање на решавање индивидуалним и честим ад хоц активностима усмереним на отклањање нпр. архитектонских препрека зато што се у школу или факултет уписала особа са потешкоћама у кретању. Дакле, иако су јасни стандарди као и услови који се морају поштовати приликом изградње и адаптација објеката чак и када се такве активности дешавају оне нису резултат проактивне жеље за отклањање сметњи у кретању свих, па тако и особа са инвалидитетом, већ су плод спорадичних акција које немају системски карактер.

Нови Закон о становању и одржавању зграда не прописује обавезе за стамбену заједницу да спроведе инвестиционе радове ради омогућавања доступности стамбене зграде/стана особама са инвалидитетом, иако би тумачењем одредби које дефинишу стамбену заједницу као правно лице могла да се изведе обавеза тог правног лица да поштује Закон о забрани дискриминације, као стандарде приступачности стамбеним објектима⁶⁵. Имајући ово у виду, али и вишегодишње занемаривање овог питања, становање особа са инвалидитетом представља посебан проблем и директно утиче на изолованост особа са инвалидитетом и обим њиховог друштвеног укључивања. Адаптације зграда и места становања особа са инвалидитетом нису системски решене, те су особе са инвалидитетом као и оне стамбене заједнице које приступе отклањању препрека принуђене да се саме обезбеде финансијска средства за адаптације, али и што је већи проблем да испуне врло компликоване процедуре за добијање сагласности и обављања техничког пријема изведених радова. Ово у пракси доводи до тога да се такви радови не пријављују, да није извршен адекватан стручни надзор, што доводи до повећања опасности за кретање особа са инвалидитетом. Такође, један од великих изазова представљају радне средине које су углавном неприступачне, укључујући и у приватном сектору, што додатно отежава слободан и равноправан приступ запошљавању особа са инвалидитетом.

Питање приступачности јавног превоза остаје и даље отворено јер регулаторни оквири није у довољној мери прецизно дефинисао обавезност приступа средстава јавног превоза односно да нпр. сваки превозник има техничке могућности за улазак лица у колицима у превозно средство које се користи за пружање услуга. У пракси, јавни превоз је у највећем броју случајева неприступачан, а само у Београду постоји тзв. специјализовани јавни превоз за особе са инвалидитетом, чији капацитети нису довољни да задовоље потребе свих потенцијалних корисника, а који је организован као комби превоз.⁶⁶ Чак и у случајевима када нова саобраћајна возила испуњавају стандарде приступачности стајалишта често нису приступачна што отежава спровођење ових мера што опет показује потребу да се овим питањима приступу на континуиран и систематичан начин.

Град Београд се издваја по томе што у оквиру свог јавног превоза има специјализована возила која у сарадњи са невладиним организацијама ставља на располагање особама са инвалидитетом. Како саме особе са инвалидитетом истићу многим људима је овај превоз једини излаз. Није мали број оних који захваљујући овој служби стижу до лекара, одлазе на терапије, иду у школу, на факултет или посао. Такође, удружење грађана "CarGo" је, први пут у Србији, омогућило коришћење специјализованих возила за своје чланове са инвалидитетом. Они су у своју понуду уврстили пет комбија марке "форд транзит" прилагођених по шведским стандардима.

⁶⁵ Правилником о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом. Правилник се односи и на стамбене и пословно-стамбене зграде са десет и више станова.

⁶⁶ ГСП Београд, Превоз особа са инвалидитетом, доступно на: ГСП Београд, Превоз особа са инвалидитетом, доступно на: http://gsp.rs/specijalni_prevoz.aspx

Што се тиче саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре, Законом о безбедности саобраћаја на путевима прописана су правила која обезбеђују приступ, равноправно са другима, физичком окружењу особама са инвалидитетом. У друмском саобраћају омогућено је постављање опреме за слепа и слабовида лица, која служи за обележавање простора на јавним саобраћајним и пешачким површинама, прилазима до објеката, за кретање по објектима за јавно коришћење, као и уградња посебних сигналних уређаја којима се обезбеђује несметано и оријентисано кретање слепих и слабовидних лица. И прописима о другим врстама саобраћаја – ваздушном, предвиђене су одређена права лица са смањеном покретљивошћу.

Приступачност бирачким местима као и учешће у самом изборном поступку особа са инвалидитетом још увек није решен у потпуности. Потребно је такође нагласити да су заједничким залагањем Заштитника грађана, Повереника за равноправност, невладиних организација, а посебно Центра за самостални живот особа са инвалидитетом и Републичке изборне комисије (РИК) начињени значајни кораци у обезбеђивања потпуне приступачности свих бирачких места, као и на унапређење приступачности изборног материјала. Наиме, и Заштитник и Повереник су у редовим извештајима, али и посебим мишљењима годинама указивали на потребу равноправног учешћа особа са инвалидитетом у изборном процесу, како у погледу физичке приступачности, тако и у смислу доступности изборног материјала те су упућивали РИК-у препоруке и мишљења да приликом доношења упутства за спровођење избора, посебно укаже на потребу предлагања бирачких места која су приступачна за особе са инвалидитетом и да су ЈЛС посебно дужне да предложе објекте који испуњавају стандарде приступачности.

Потребно је било упутити ЈЛС у то да предлажу објекте у којима ће се налазити бирачка места, чији је улаз приступачан, врата довољно широка за пролаз колица, са обележеним паркингом за особе са инвалидитетом и приступачним прилазом објекту, као и да ако објекат има приступачно приземље, гласање буде организовано у овим деловима објекта итд. Ово, међутим, није давало велике резултате у пракси, па је тако извештајима ЦРТА-иних посматрачких мисија „Грађани на стражи“⁶⁷ забележено да је на парламентарним изборима 2016. године 59% бирачких места није било доступно за особе са инвалидитетом, следеће године на председничким изборима укупно 56%, док је на изборима 2018. година за Скупштину Града Београда тај број износио 53%. Дакле, веома мали тренд пада неприступачних бирачких места био је присутан у посматраном периоду, међутим, тај тренд је прекинут на последњим изборима, када је број поново порастао на 56% бирачких места која нису задовољавала стандарде приступачности.

Запажен помак у решавању овог питања јесте начињен потписивањем Протокола о сарадњи између РИК-а и Центра за самостални живот особа са инвалидитетом Србије, децембра 2019. године, када је договорена свеобухватна сарадња, која је резултирала доношењем Одлуке о процени приступачности бирачких места,⁶⁸ у складу са којом су општинске/градске управе образовале мешовите тимове⁶⁹ за процену приступачности бирачких места. Тимови су прикупили податаке о приступачности бирачких места, односно објеката у којима се бирачка места налазе, извршили анализу прикупљених података и утврдили мере за унапређење у складу са Водичем⁷⁰

⁶⁷ Види на: <https://crt.rs/posmatracke-misije>

⁶⁸ Види на: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/339/Odluka%20o%20pristupacnosti%20bm.pdf>

⁶⁹ 843 члана радних тимова за процену приступачности, у чији рад је било укључено и 132 представника удружења особа са инвалидитетом, процењивали су приступачност бирачких места.

⁷⁰ Види на: <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/2081/Vodic%20za%20procenu%20pristupacnosti%20BM-konacno-4.pdf>

који је припремљен за ову намену. На основу извештаја тимова, РИК је тамо где је било могућности, одредио приступачнија бирачка места, за изборе расписане за 21. јун 2020. године. Имајући у виду недостатак времена и ограничења услед пандемије Цовид-19, проценат неприступачних бирачких места је ипак остао на виском нивоу са 56% (на репрезентативном узорку), те остаје да се види да ли ће РИК имати снаге да јединицама локалне самоуправе наметне стандарде приступачности приликом предлагања објеката за неке наредне изборе.

Оно што је такође јако добар показатељ систематског приступа јесте чињеница да ће се процена прилагођености вршити на сваке две године уз помоћ Упитника за процену приступачности који је стандардизован и већ примењиван у пракси. РИК је листу бирачких места која су у била обухваћена овом првом проценом објавила на свом сајту и тиме додатно допринела стандардизованом приступу прикупљања и обраде података о приступачности, који свакако могу и остале државне институције да преузму као модел добре праксе.

На основу увида у годишње извештаје Повереника за заштиту равноправности може се закључити да је приметан вишегодишњи узлазни тренд повећања броја притужби и да се на основу поднетих притужби може констатовати да су дискриминацији најчешће изложене особе са инвалидитетом, што потврђују и остала објављена истраживања.⁷¹ Инвалидитет као основ дискриминације се по броју притужби већ годинама се налази у врху по броју поднетих притужби, а у неким годинама, као 2018. године и 2017. године, и као први основ дискриминације. Међу главним изазовима у погледу побољшања положаја особа са инвалидитетом могу се издвојити: приступачност објектима, површинама, услугама и информацијама, запошљавање, разумно прилагођавање радних места и послова, приступ образовању и стручном оспособљавању, број и обухват услугама здравствене и социјалне заштите, омогућавање самосталног одлучивања и др.

Повећан број притужби не значи само да су особе са инвалидитетом више дискриминисане него претходних година, већ указује и на већу оснаженост особа са инвалидитетом и њихових удружења да препознају дискриминацију и затраже заштиту. Највећи број притужби се односи на постојање физичких, па је тако у 2017. години по овом основу било поднето 35% притужби, 2018. године чак 79% се односило на притужбе због архитектонских баријера. У 2019. години тај број је опао на 32% што свакако говори о присутности овог проблема.⁷² Повереник је у својим годишњим извештајима дао низ мишљења о неприступачности зграда, болница, хотела и других јавних објеката, како самим зградама, тако и просторијама у којима се пружају услуге унутар ових објеката (као што су, на пример, сале за вежбање, собе, базени, лифт, рецепција, ресторан, ТВ сала и сл.), те је препоручено да се предузму све неопходне мере у циљу спровођења радова и обезбеђивања адекватног приступа објектима и свим просторијама у којима се налазе заједнички садржаји и пружају услуге, како би особе са инвалидитетом могле на равноправан начин да их користе.

У циљу обезбеђивања приступачности, поступајући по притужбама грађана и грађанки, удружења особа са инвалидитетом и организација цивилног друштва донео велики број мишљења у којима је утврдио дискриминацију особа са инвалидитетом због постојања физичких баријера које онемогућавају самосталан приступ објекту и услугама. Тако су због неприступачности објеката у јавној употреби особама са инвалидитетом у прошлим годинама вођени поступци против Пореске управе, ЈП

⁷¹ <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji-i-publikacije-rs/istrazivanja-lat/>

⁷² <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>

Пошта Србије, центара за социјални рад, управног округа, такође и против домова здравља и школа, градске изборне комисије града Београда, установа културе, музеја и многих других јавних и државних институција и органа.⁷³

Увидом у годишње извештаје Заштаника грађана за протекле три године, може се закључити да број предмета у области права особа са инвалидитеом нема великих осцилација и да износе око 4% од укупног броја предмета⁷⁴. Број притужби који се односи на приступачност објектима је у порасту у посматраном периоду од последње три године, што свакако говори о присутности и учесталости овог проблема, али и о повећаној спремности пре свега особа са инвалидитетом, као и удружења грађана да се обраћају институцијама и органима како би их подстакли да испуне законску обавезу и отклоне архитектонске и остале препреке за неометан приступ објектима. Тако је 2017. године број притужби који се односио на архитектонске препреке износио 2%, док се 2018. године број предмета повећао на скоро 7%, да би 2019. године чак 14% предмета било везано за ово питање. Оно што смо већ раније истакли и када смо говорили о раду Повереника јесте да се притужбе у највећем броју, преко половине односе на рад републичких агенција, завода, дирекција, фондова, установа и јавних служби.

У циљу повећања видљивости проблема, али и мотивисања локалних самоуправа да проактивно отклањају препреке приступачности на својој територији, Заштитник грађана заједно са Сталном конференцијом градова и општина (СКГО) и СИПРУ од 2017. године додељује награде јединицама локалне самоуправе које су у претходној години највише допринеле развоју свих облика приступачности и отклањању баријера, као допринос промовисању приступачности и универзалног дизајна на својој територији. Награде су до сада добили градови Лесковац, Сомбор, Смедерево и Лозница и ГО Врачар, Бујановац, Ужице, Свилајнац, Нови Сад, Крушевац, Крагујевац и ГО Врачар, Пирот и Ниш. Такође, велики број градова и општина је добијао похвале за иницијативе и напоре које су чинили на портављању стања у својој територији. Конкурс за доделу награда за 2019. годину је завршен априла 2020. године, те се додела награда очекује до краја ове године.⁷⁵

Заштитник грађана је 2015. године промовисао „Мапу приступачности“ коју је израдио у сарадњи са Удружењем за ревизију приступачности, са циљем подизања нивоа свести о значају саме приступачности, подстицања органа и установа да се решавању овог значајног проблема посвете у што већој мери, као и да се локалне самоуправе, невладине организације и грађани укључе у прикупљање што већег броја података о приступачности објеката у Србији. Мапа приступачности налази на адреси mapapristupacnosti.rs, а може се отворити и преко сајта Заштаника грађана (zastitnik.rs).⁷⁶

Као резултат поступања по притужбама које су за предмет имале објекте у јавној употреби, Заштитник грађана и Удружење за ревизију приступачности су 2018. године покренули су пројекат прикупљања података о приступачности објеката јавне намене у 26 градова и општина на територији Републике Србије, изабраних на основу сазнања до којих је Заштитник грађана дошао у раније спроведеним поступцима контроле. Подаци прикупљени током посета изабраним локалним самоуправама и објектима од јавног значаја - домовима здравља, центрима за социјални рад,

⁷³ <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenja-i-preporuke-lat/misljenja-i-preporuke-u-postupku-po-prituzbama-lat/invalidited-lat/page/2/>

⁷⁴ <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

⁷⁵ Јавни позив ЈЛС Заштитник грађана

⁷⁶ <https://mapapristupacnosti.rs/>

филијалама/испоставама Републичког Фонда ПИО и административним центрима (општинске/градске управе), као и током директних разговора са представницима локалне самоуправе и организацијама цивилног друштва.

У посебном извештају „Приступачност за све“ истакнуто је да су неприступачне или тешко приступачне управо установе у којима грађани треба да остваре своја елементарна права, као што су филијале Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, здравствене установе, установе у области социјалне заштите и образовања, полицијске станице, органи управе или правосудни органи.⁷⁷ Извештај на свеобухватан и стручан начин приступа проблему приступачности и понудио је низ конкретних препорука. Неке од њих су:

- Фонд ПИО треба да у најкраћем временском интервалу прилагоди несметаном функционисању и кретању особа са тешкоћама у кретању све објекте филијала и испостава Фонда у којима грађани остварују своја права;
- ЈЛС треба да континуирано предузимају мере како би се објекти у јавној употреби и јавне површине учинили у потпуности приступачним особама са инвалидитетом;
- ЈЛС треба да, приликом измена и допуна регулативе којом се уређује организација јавног саобраћаја на локалном нивоу, уведу приступачност објеката и превозних средстава као услов за обављање делатности у јавном превозу. До испуњења потпуне приступачности превозних средстава у јавном превозу, локалне самоуправе ће обезбедити сервис превоза путника са инвалидитетом;
- Органи надлежни за вођење и ажурирање бирачких спискова и органи надлежни за спровођење избора треба да обезбеде услове како би особе са инвалидитетом несметано остваривале изборно право и право на непосредно изјашњавање и одлучивање.

Имајући у виду све кључне инфомације, извештаје и податке до којих смо дошли и који су нам били доступни, као и на основу увида које смо стекли кроз разговоре, односно интервјуе са представницима институција и невладиних организација, можемо донети закључке на основу чињеница о стању примене законских и међународних обавеза у погледу обезбеђивања приступачности особама са инвалидитетом. Сумирани налази као и препоруке у вези ове области налазе се у последњем делу пост-законодавне анализе.

5.3. Анализа примене мера и политика у области подстицања запошљавања особа са инвалидитетом

Ниска стопа запослености особа са инвалидитетом и даље је један од најважнијих проблема када је реч о друштвеном положају ове популације. Област запошљавања особа са инвалидитетом, је поред Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, као посебног прописа, додатно регулисана Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Овај Закон је донео обавезу запошљавања особа са инвалидитетом свим предузећима са 20 и више запослених и после више од 10 година примене Закона број запослених особа са инвалидитетом је неоспорно у континуираном постепеном порасту што свакако отвара питања о делотворности мера и законских обавеза, односно то колико је пораст броја запослених особа са инвалидитетом резултат искључиво увођења законске обавезе, а колико фактори као што је стање друштвене свести и окружења у којем се особе са

⁷⁷ <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5893/Posebna%20izvestaj%20PRISTUPACNOSTI%20final.pdf>

инвалидитетом образују, крећу, имају додира са културом, доприносе њиховом запошљавању.

Доступност прилика за рад и укључивања особа са инвалидитетом на тржиште рада има велики значај као претпоставка социјалне инклузије у све сфере друштвеног живота и због тога је потребно посматрати га у ширем контексту од контекста проблема социјалне политике. Законска регулатива у Републици Србији која се односи на запошљавање особа са инвалидитетом прилично је солидна и укључује запошљавање на отвореном тржишту или под посебним условима, а регулисан је радни однос, права и обавезе из радног односа, професионална рехабилитација и др. Предвиђени су и различити подстицаји – мере активне политике запошљавања особа са инвалидитетом, које и финансијски и нефинансијски треба да помогну послодавцу који запошљава особу са инвалидитетом.

Резултати Пописа 2011. године, показују да је од целокупног броја особа са инвалидитетом у Републици Србији, економски активно становништво чини 710.107 особа, односно, у укупном проценту 12,4%, а од свих особа са инвалидитетом 9% у тренутку пописа има запослење, што чини да је готово 90% особа са инвалидитетом економски неактивно.⁷⁸ Ти подаци се увелико разликују од земаља ЕУ, где је стопа запослености особа са инвалидитетом око 50%.

За сагледавање проблема запошљавања особа са инвалидитетом, од великог је значаја стално праћење података и трендова који се на тржишту рада дешавају као последица многих екстерних и интерних економских фактора. Запошљавање и тржиште рада директно су условљени макро- и микроекономским трендовима, те тако и повољна економска ситуација у којој се Србија налази последњих неколико година позитивно утиче и на питање запошљавања особа са инвалидитетом. Према подацима НСЗ која води континуиране и систематизоване податке о броју незапослених и запослених, односно броју радно активног и неактивног становништва у Србији, укупан број незапослених особа са инвалидитетом је у сталном благом опадању. За потребе овог извештаја, у циљу стицања увида у трендове и резултате мера запошљавања, урадили смо преглед података за период 2015 - 2019. године са детаљним прегледом последња три годишња извештаја НСЗ.

Тако је 2017. године укупан број незапослених особа са инвалидитетом пријављених на евиденцију НСЗ (без обзира на активност) био 22.254 (8.316 су жене, односно 37,4%), док је активних незапослених особа са инвалидитетом **15.416** (6.037 од којих су жене – 39,2%). У току 2017. године филијалама НСЗ послодавци су поднели 1.411 пријава потреба за запошљавањем/радним ангажовањем за 3.074 незапослене особе са инвалидитетом. У том циљу, по поднетим пријавама, послодавцима је упућено укупно 5.295 незапослених особа са инвалидитетом, од којих је запослено/радано ангажовано **1.846** особа са инвалидитетом од којих је њих 660 посао пронашло кроз подстицаје за послодавце, а путем јавних радова радове на привременим и повременим пословима кроз програме НСЗ и локалних самоуправа ангажовано 1.798 особа са инвалидитетом.⁷⁹ Овде је важно рећи да је НСЗ почев од 2017. године престала да у својим годишњим извештајима објављује одвојене податке о укупном броју пријављених особа са инвалидитетом и оних који су у статус активно незапослених као што је то био случај у ранијим годинама,⁸⁰ већ само оне које се односе на број активно незапослених особа са инвалидитетом.

⁷⁸ Милан М. Марковић, Особе са инвалидитетом у Србији, Републички завод за статистику, Београд, 2014.

⁷⁹ http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9467__izvestaj_o_radu_i_-_xii_2017.pdf

⁸⁰ 2016. године укупан број незапослених особа са инвалидитетом пријављених на евиденцију Националне службе (без обзира на активност) је 22.582 (8.033 су жене – 35,57%), док је активних незапослених особа са инвалидитетом 15.778

Подаци за 2018. годину указују да се број незапослених особа са инвалидитетом у незнатној мери смањи и износио је **14.562** (од који је 40,2% жена), а да је на основу **1.403** поднетих пријава пословаца за ангажовање 3.539 особе, на разговоре упућено 5.325, а да је запослено/радно ангажовано 1.567 особа са инвалидитетом, од који је 901 до посла дошла кроз мере подстицаја путем субвенција. Додатно је кроз јавне радове и програме НСЗ и локалних самоуправа ангажовано 1.596 особа са инвалидитетом.⁸¹

У последњим извештају за 2019. годину, укупан број незапослених особа са инвалидитетом пријављених на евиденцији НСЗ био је **13.331** (од чега 5.574 или 41,8% чине жене), послодавци су поднели 1.307 пријава потреба за запошљавањем/радним ангажовањем за 2.663 незапослене особе са инвалидитетом. По поднетим пријавама, послодавцима су упућене укупно 10.164 незапослене особе са инвалидитетом, од којих је запослено/радно ангажовано **1.435** незапослених особа са инвалидитетом од који је 1.043 до посла дошло кроз мере подстицаја путем субвенција, а додатно је 1.198 особа са инвалидитетом било део неког од програма локалних јавних радова.⁸²

Као што смо нагласили у самом уводу, постоји јасан напредак у области запошљавања особа са инвалидитетом и постоји благи тренд смањивања незапослености. Па ипак, узимајући у обзир укупан број особа са инвалидитетом у Србији и процену веома ниске запослености постоји очигледно системско ограничење или лимитираност мера које је држава донела. Кључна институција у овом процесу јесте НСЗ која ради директно и са корисницима програма и са послодавцима. Међутим, поставља се питање капацитета и могућности да НСЗ да се овим питањем бави на ефикаснији и ефективнији начин, о чему ће бити речи у наставку овог истраживања.

Као што смо истакли већ раније Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом дефинише случајеве у којима се може говорити о дискриминацији у погледу права на ради и запошљавање особа са инвалидитетом. Тако, Закон у члану 22. дискриминацијом због инвалидности у запошљавању сматра:

- непримање у радни однос особе са инвалидитетом или пратиоца особе са инвалидитетом због инвалидности, односно због својства пратиоца особе са инвалидитетом;
- постављање посебних здравствених услова за пријем у радни однос особе са инвалидитетом, осим ако су посебни здравствени услови за обављање одређених послова утврђени у складу са законом;
- претходна провера психофизичких способности које нису у непосредној вези са пословима за које се заснива радни однос;
- одбијање да се изврши техничка адаптација радног места која омогућује ефикасан рад особе са инвалидитетом, ако трошкови адаптације не падају на терет послодавца или нису несразмерни у односу на добит коју послодавац остварује запошљавањем особе са инвалидитетом.

(5.804 су жене, односно 36,78%). 2015. године укупан број незапослених особа са инвалидитетом пријављених на евиденцију Националне службе за запошљавање (без обзира на активност) је 22.785 (8.053 су жене – 35,54%), док је активних незапослених особа са инвалидитетом 15.909 (5.790 су жене, односно 36,39%).

⁸¹ http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/12/12205_izvestaj_o_radu_nsz_za_2018.pdf

http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_radu_nsz_-_i_-_xii_2019_godine.pdf

⁸² http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387_izvestaj_o_radu_nsz_-_i_-_xii_2019_godine.pdf

Такође, у члану 26. као посебно тежак облик дискриминације због инвалидности сматра узнемиравање, вређање и омаловажавање запосленог са инвалидитетом од стране послодавца, односно непосредно надређеног лица у радном процесу, због његове инвалидности. Ово је изузетно важна одредба која на прави начин препознаје дискриминацију од стране околине или колектива као део проблема у остваривању потпуне укључености особа са инвалидитетом у тржиште рада. Као што ће се показати кроз анализу података, особе са инвалидитетом окружење и радну атмосферу често наводе као проблем за прилагођавање и достојанствен рад. Мора се приметити, са друге стране, да Закон није предвидео казнене одредбе односно мере у случају кршења права из ових чланова, што је заправо иста ситуација као и код проблема приступачности. Ово је посебно важно када се има у виду да је дискриминација у области рада тешко видљива и доказива између осталог и због тога што је покривена правном формом, а проистиче из могућности дискреционог овлашћења послодавца у вези са примањем и распоређивањем радника према потребама посла.

Као што смо навели у уводу, након ових пионирских корака ка уређивању и дефинисању дискриминације у погледу запошљавања, уследио је Закон о забрани дискриминације који је преузео и додатно разрадио облике дискриминације, док је Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању детаљније приступио дефинисању мера и политика које ће директно повећати запошљивост код особа са инвалидитетом. Циљ наше анализе су, пре свега, политике које су усмерене на повећање запошљивости, али пре него детаљније размотримо домаћаје тог Закона, потребно је нагласити да су питања запошљавања, права на рад и заштиту радних права особа са инвалидитетом регулисана и другим секторским законима, Уставом, као и међународним стандардима које смо преузели. Тако се Комитет УН за права особа са инвалидитетом у својим препорукама осврнуо на неколико проблема. У својој препоруци из Завршних коментара, Комитет УН је препоручио Србији да преиспита усклађеност својих прописа са одредбама Конвенције и да изврши потребне измене ради усклађивања, нарочито у областима процене радне способности и сервиса подршке (препука 6, 55-56 из Закључних запажања се односе на положај и права особа са инвалидитетом у погледу рада и запошљавања)⁸³ У спровођењу процене радне способности у Србија се обавезала да ради на унапређењу процедура, укључујући и уједначавање приступа у поступању комисија. Ипак, још се није приступило могућим изменама и допунама Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Такође, Комитет УН је препоручио напуштање политике радних центара јер није довољно делотворна и доводи до додатне изолације особа са инвалидитетом. Иако и Закон о социјалној заштити и Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом предвиђају могућност оснивања радних центара, они нису у значајној мери заживели у пракси и релативно мали број особа са инвалидитетом је ангажован у радним центрима. О раду комисија и радним центрима ће више бити речи у наставку овог поглавља.

Положај у радним односима особа са инвалидитетом уређује и Закон о раду па тако према члану 12. који прописује право на одговарајућу зараду, услове рада и облике заштите и права запослених, особе са инвалидитетом имају и право на посебну заштиту у складу са законом. Остали делови закона детаљно описују забрану непосредне и посредне дискриминације особа које траже запослење или су већ запослене, на основу личних својстава која укључују и здравствено стање, односно инвалидност. Такође, прописују се обавезе послодавца да особи са инвалидитетом обезбеди обављање послова према радној способности, у складу са законом. Ипак,

⁸³ https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_crpd_eng.pdf

уколико особа са инвалидитетом одбије да рихвати посао или уколико послодавац не може запосленом да обезбеди одговарајући посао, послодавац је у могућности да запосленом откаже уговор о раду, односно запослени се може сматрати вишком.

Дакле, постоји јасан правни оквир који се тиче питања спречавања дискриминације али у пракси се показало да то јесте један од основних разлога немотивисаности особа са инвалидитетом јер се у радом окрзужењу и колективима не ради довољно да подизању свести о овом проблему те често долази до маргинализације па чак и директног односа омаловажавања од стране колектива. Оно што такође оставља простора за различиту примену прописа јесте отпуштање особа са инвалидитетом из радног односа. где се оставља простор за тумачења шта јесте (не)могућност послодавца да прилагоди простор и какав посао могу да одбију особе са инвалидитетом, тако да је овде потребно, као што је и Комитет УН препорућио, појачати правну заштиту особа са инвалидитетом.

Имајући у виду неповољну образовну структуру особа са инвалидитетом, прописима о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом предвиђен је развој програма обука заснованих на потребама тржишта рада који задовољавају основне критеријуме за остваривање планираних резултата и стицање стручних компетенција. Мере подршке за запошљавање особа са инвалидитетом укључују субвенције за отварање нових радних места, рефундација примерених трошкова прилагођавања радног места за особе са инвалидитетом, рефундација трошкова обезбеђивања стручне подршке за особе са инвалидитетом које се запошљавају под посебним условима (радна асистенција), субвенција зараде за особе са инвалидитетом које немају радног искуства, самозапошљавање, јавни радови и друге мере.

Потреба да се кроз програме обука и додатног оспособљавања и усавршавања особама са инвалидитетом пружи шанса на тржитшту је очигледна само када су узму најсвежији подаци по којима се највећи број особа са инвалидитетом, у периоду тражења посла, на евиденцији незапослених налази преко 10 година (у 2017. години њих 3.146, у 2018. години 3.173 особе и у септембру 2019. године 2.853 особе). Како показују подаци на евиденцији НСЗ највише је **незапослених** особа са инвалидитетом са III степеном стручне спреме (4.672 особе у 2017. години, 4.344 у 2018. години и 3.660 особа у септембру 2019. године), а потом са I степеном стручне спреме (4.672 особе у 2017. години, 4.344 у 2018. години и 3.660 особа у септембру 2019. године). Када се анализира стручна спрема жена са инвалидитетом које се налазе на евиденцији незапослених, највише их је са IV степеном средње стручне спреме.

Током 2019. године, а тај тренд је сличан и 2018. и 2017. године, посматрано према квалификационој структури највећи број **запослених** особа са инвалидитетом су квалификовани радници са III степеном стручне спреме (46,27% од чега 36% жена), следе особе са инвалидитетом са IV стручне спреме (20,39% од чега 36% жена) и полуквалификовани радници са II степеном стручне спреме (12,58% од чега 41% жена), а затим следе особе са инвалидитетом са завршеним основним образовањем(12,15% од чега 46% жена).⁸⁴

Како би се ова лоша слика променила, поред Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, држава и кроз програме обука које организује и спроводи НСЗ континуирано спроводи мере подршке у

⁸⁴ Допис Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања из октобра 2019. године за потребе израде Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Србији за период од 2020 до 2024. године.

активном тражењу посла, организује обуке и програме јачања индивидуалних капацитета, помаже у тражењу адекватног посла, те пружа стручне савете. Ове мере су део тзв. Пакета услуга који се односи на све који се налазе на евиденцији НСЗ, па тако се оне односе, уз одређене додатне мере, и на особе са инвалидитетом те подразумевају посредовање у запошљавању и укључивање незапослених особа са инвалидитетом у мере активне политике запошљавања под општим условима и по прилагођеним програмима, у складу са утврђеним индивидуалним планом запошљавања и, по потреби, процењеном радном способношћу.

Анализом извештаја НСЗ за последње три године од 2017 до 2019. године⁸⁵ укупан број особа са инвалидитетом који је био укључен у различите мере у оквиру пакета услуга се кретао око **9.100** по години, а имајући у виду да је просечан број особа са инвалидитетом на евиденцији у току ове три године износио **14.431**, значи да је обухват политика које спроводи НСЗ око 63% укупног броја оних који се налазе на евиденцији. Овде свакако постоји могућност подизања капацитета НСЗ да повећа број својих активности јер мотивисаност и запошљивост код особа са инвалидитетом директно зависи од квалитета и обухвата оваквих програма. Структура пакета мера је, на пример, у 2018. години изгледала овако (подаци у 2017. и 2019 су прилично слични):

- у обуке за активно тражење посла укључено је 1.553 незапослене особе са инвалидитетом (653 жене);
- тренинг самоефикасности успешно је завршило 156 особа са инвалидитетом (92 жене);
- обуке у клубовима за тражење посла похађало је 253 полазника са инвалидитетом (123 жене);
- на сајмовима запошљавања учествовале су 4.594 незапослене особе са инвалидитетом (1944 жене);
- у радионицу за превладавање стреса услед губитка посла укључено је 28 незапослених особа са инвалидитетом (15 жена);
- обука за развој предузетништва, укључене су 284 незапослене особе са инвалидитетом (111 жена);
- програм стручне праксе, укључене су 23 незапослене особе са инвалидитетом (12 жена);
- програм стицања практичних знања за неквалификована лица, вишкове запослених и дугорочно незапослене, укључено је 14 незапослених особа са инвалидитетом (6 жена);
- обуке за тржиште рада, укључено је 609 незапослених особа са инвалидитетом (379 жена);
- обуке на захтев послодавца за незапослене, укључено је 7 незапослених особа са инвалидитетом (6 жена);
- субвенција за samozapošljavanje, укључено је 130 незапослених особа са инвалидитетом (52 жене);
- субвенција за запошљавање незапослених лица из категорије теже запошљивих, укључене су 274 незапослене особе са инвалидитетом (140 жена);
- субвенција зараде за особе са инвалидитетом без радног искуства, укључено је 458 незапослених особа са инвалидитетом (203 жене);

⁸⁵ http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/9/9467__izvestaj_o_radu_i_-_xii_2017.pdf
http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/12/12205__izvestaj_o_radu_nsz_za_2018.pdf
http://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/14/14387__izvestaj_o_radu_nsz_-_i_-_xii_2019._godine.pdf

- рефундација примерених трошкова прилагођавања радног места, укључено је 14 незапослених особа са инвалидитетом (6 жена);
- рефундација трошкова зараде лицу ангажованом на пружању подршке - радна асистенција, укључено је 25 незапослених особа са инвалидитетом (14 жена);
- јавни радови, укључено је 1.596 незапослених особа са инвалидитетом (738 жена).

Важно је истаћи да је НСЗ у 2019. години по први пут посебно укључила особе са инвалидитетом и у програме који су се односили на приправника за младе са високим образовањем, програм приправника за незапослене са средњим образовањем, подстицања практичних знања за неквалификована лица, вишкове запослених и дугорочно незапослене. Међутим, увидом у податке можемо закључити да је досег ових мера ограничен јер је укупан број особа које су прошле кроз овај програм био 21, од чега је било свега 6 жена.

Сарадња НСЗ и једниница локалне самоуправе је веома важна како би се искористиле могућности подршке коју ЈЛС пружају особама са инвалидитетом и удружењима грађана. Сервиси подршке који се финансирају су један од начина да се превазиђу ограничења која има НСЗ и на неки начин ЈЛС омогућавају да програми запошљавања спроведзу. Тако на пример град Београд кроз свој Савет за запошљавање одржава редовна саветовања са НЗС, невладиним организацијама и послодавцима о начиним повећања запошљивости. Један од пројеката је помогао у запошљавању особа са инвалидитетом у ИТ сектору и направљен је центар за обуку на пословима везаним за ИТ, што представља одличан пример.

Као што је већ било речи Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом обавезу запошљавања има сваки послодавац који има најмање 20 лица у радном односу. Послодавац који има од 20 до 49 запослених дужан је да има у радном односу једну особу са инвалидитетом. Послодавац који има 50 и више запослених дужан је да има у радном односу најмање две особе са инвалидитетом и на сваких наредних започетих 50 запослених по једну особу са инвалидитетом. Контролу извршења обавезе запошљавања особа са инвалидитетом врши Пореска управа у складу са прописима о пореском поступку и пореској администрацији. Послодавац је обавезан да води посебну пословно финансијску документацију којом доказује извршење ове обавезе и доставља је Пореској управи на њен захтев.⁸⁶

Законом је прописана и могућност за ослобођење од обавезе запошљавања, односно новоосновани послодавац нема ову обавезу у периоду од 24 месеца од дана отпочињања делатности; затим, послодавац који учествује у финансирању зараде за особе са инвалидитетом запослене у предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом или социјалном предузећу и организацији у износу који не може бити мањи од 50% од просечне зараде у привреди Републике, ослобађа се обавезе запошљавања оноликог броја особа са инвалидитетом колико зарада финансира; послодавац који изврши финансијске обавезе из уговора о пословно техничкој сарадњи, куповини производа или вршењу услуга у поступцима јавне или друге набавке са предузећем за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, у вредности од 20 просечних зарада у привреди Републике Србије према последњем објављеном податку републичког

⁸⁶ Послодавац може извршити обавезу на три начина - запошљавањем особа са инвалидитетом, уплатом средстава у Буџетски фонд за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом или извршењем финансијске обавезе из уговора о пословно-техничкој сарадњи са предузећем за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, као и из уговора о куповини производа или вршењу услуга тог предузећа.

органа надлежног за послове статистике у моменту закључења уговора, ослобађа се обавезе запошљавања једне особе са инвалидитетом, за наредних 12 месеци од дана извршења обавезе.

Према подацима Пореске управе у 2017. години, обавезу запошљавања особа са инвалидитетом пријавило је 8.216 послодаваца, који су запослили 19.016 особа са инвалидитетом. У 2018. години, обавезу запошљавања особа са инвалидитетом пријавило је 8.801 послодавац, који су запослили 21.218 особа са инвалидитетом. По основу обавезе запошљавања особа са инвалидитетом у 2017. години послодавци су извршили уплату средстава у буџетски фонд на име запошљавања 8.258 особа са инвалидитетом, а у 2018. години уплатили су средства на име запошљавања 8.890 особа са инвалидитетом. Када је у питању испуњење обавезе извршавањем обавеза из уговора, број ових уговора у 2017. години износи 267, а у 2018. години број уговора је 352.⁸⁷ Ови подаци показују да је број особа са инвалидитетом који су радном односу код послодаваца где не укључујемо јавне радове доста мањи од потенцијала који постоји. Мере НСЗ за подстицаје запошљавања, као и обавезе о обавезном запошљавању које са друге стране прописује закон, имају мерљив али ограничен резултат. Ако узмемо у обзир да се просечно годишње кроз разне мере и програме НСЗ запосли око 1,500 особа са инвалидитетом, а да је просечно у радном односу око 21.000 особа, можемо да закључимо да постоји још пуно простора за повећање запошљивости и да треба покренути нови циклус програма подтицаја са новим идејама и начинима запошљавања особа са инвалидитетом.

Важан сегмент запошљивости особа са инвалидитетом представља процена радне способности и могућности запослења или одржања запослења. Овај процес обухвата медицинске, социјалне и друге критеријуме којима се утврђују могућности и способности особе са инвалидитетом неопходне за укључивање на тржиште рада и обављање конкретних послова самостално или уз службу подршке, употребу техничких помагала, односно могућности запошљавања под општим или под посебним условима. Поступак се спроводи у оквиру НСЗ, такође подразумева примену поменуте Међународне класификације функционисања, инвалидности и здравља, Светске здравствене организације. Рад комисија за процену радне способности регулисан је Правилником о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом („Службени гласник РС“, бр. 36/2010 и 97/2013) који прецизније уређује ову процедуру којом је обавезно обезбедити поштовање личности и достојанства, као и заштиту података о личности, у свим фазама поступка.

Захтев за процену радне способности и могућности запослења и одржања запослења подноси се Националној служби за запошљавање уз одговарајућу медицинску и другу неопходну документацију. Уколико лице подноси уз то и захтев за остваривање права на инвалидску пензију, то предаје надлежној филијали Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање. Процену врши комисија органа вештачења Републичког фонда ПИО, коју чине: лекар вештак из ПИО, специјалиста медицине рада, психолог и стручни радник НСЗ. На основу налаза, мишљења и оцене радне способности поменуте комисије, НСЗ доноси Решење о процени радне способности и могућности запослења или одржања запослења које је неопходно како би се особа са инвалидитетом укључила у тржиште рада и обављање послова самостално или уз службу подршке. Трошкове поступка незапосленог лица и лица запосленог у предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са

⁸⁷ Извештај о извршењу обавезе запошљавања особа са инвалидитетом у 2017. и 2018. години, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Сектор за рад и запошљавање, октобар 2019.

инвалидитетом сноси НСЗ. У случају да је подносилац захтева запослена особа, онда сама сноси трошкове процене радне способности или трошкове измирује послодавац код кога је у том тренутку у радном односу. У пракси се показало да постоје одређене недоследности у примени ових решења, нпр. постављало се питање да ли трошкове налаза специјалисте који је саставни део иницијалне медицинске документације сноси подносилац захтева, НСЗ или ЦСР, или је ослобођено плаћања у Дому здравља. У пракси се ово питање решавало од случаја до случаја, иако је тумаченом од стране Министарства здравља и мишљењем Повереника за равноправност заузет став да је НСЗ треба да преузме ове трошкове на себе.

Форма коначне оцене болести и оштећења која утичу на радну способности одређује се на основу четворостепене скале. Особа којој је одређен 0. степен не стиче статус особе са инвалидитетом јер се сматра да нема тешкоће/препреке при раду или да су оне занемарљиве и не утичу на извршавање радних активности. Особа са I степеном инвалидитета има мале тешкоће које утичу на радну способност у односу на занимање и послове које може да обавља, али има могућности да се запосли под општим условима. Лица која припадају категорији II степена инвалидности имају умерене или знатне препреке у погледу радне способности и њима је омогућено запошљавање под посебним условима. Особе са III степеном инвалидитета имају вишеструке или потпуне тешкоће које утичу на радну способност у толикој мери да особа не може да се запосли или одржи запослење ни под општим ни под посебним условима, јер је њен радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту.

Препоруке у циљу унапређења овог процеса поред Комитета УН за питања особа са инвалидитетом упућивала су независна тела у Србији као и невладине организације. Посебно је наглашавана неопходност унапређивања капацитета чланова комисија за процену радне способности кроз додатне обавезне обуке и повећати улагања у разумна прилагођавања за особе са инвалидитетом на радном месту, како би процене узеле у обзир појединачне чињенице са терена. Потребно је развијати модел процене који није искључиво везан за медицинску оцену способности и радити на томе да оне буду усмерене ка отварању могућности за боље укључивање особа са инвалидитетом у тржиште рада. Наиме, у току истраживања смо наилазили на различита тумачења ефективности извештаја који комисија израђује и дефинише ниво радне способности, од тога су описи онога што особа може да ради недовољно јасни и превише широки, до тога да није јасно које послове може да обавља и какво прилагођавање је потребно. Више о овом ће бити речи у делу са налазима и препорукама.

Поред запошљавања на отвореном тржишту рада, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом предвиђа и могућност запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом у оквиру:

- предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом;
- радног центра;
- социјалног предузећа и организације.

Закон детаљно уређује организацију и услове за рад предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Професионална рехабилитација је трајан процес која обухвата и мере и активности усмерене на одржање запослења, напредовање или промену професионалне каријере и траје све док је особа са инвалидитетом радно активна. Мере и активности професионалне рехабилитације у предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом спроводи стручни тим који чине саветник за интеграцију на радном месту, персонални асистент и инструктор за обављање практичне наставе, на основу

претходне процене професионалних могућности особе са инвалидитетом. Професионална рехабилитација пружа увид у психофизичке и радне способности особа са инвалидитетом, интересовања, могућности у запошљавању, спретност, издржљивост, умешност и указује нам на очуване радне способности/потенцијале који су од значаја за будућу професионалну активност ових лица. Процес професионалне рехабилитације обухвата и социјално-психолошку процену и практичну проверу радних способности особа са инвалидитетом.

У периоду 2008. - јун 2015. године, број предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом кретао се од 59-49. Укупан просечан број запослених особа са инвалидитетом у овим предузећима је око 1.600, што у односу на укупан број запослених у овим предузећима од 2.699 зноси 59,26%.⁸⁸ Број предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом повећао се последњих година, па је у септембру 2019. године укупан број ових предузећа, са важећом дозволом за рад МРЗБСП, износио 57, док је 2018. године тај број био 52 предузећа.⁸⁹ Такође, ова предузећа имају јако добар модел међусобне сарадње и подршке коју остварују преко свог удружења које је активно у пружању помоћи, дељењу знања и оснаживању и промоцији свог колективног жига „фер производ“ који се користи за робе и услуге предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.⁹⁰

Наша анализа се није бавила посебно ефикасношћу концепта и самим приступом који одређује рад ових предузећа, као ни ефектима које оне имају на укупну запошљивост особа са инвалидитетом, пре свега зато што је то тема која обухвата медицинско-психолошко-дидактичко-социјални приступ пружању подршке особама са инвалидитетом да у оквиру посебних радних заједница остваре своје потенцијале. Циљ нашег истраживања јесте да помогнемо у разумевању ефеката оваквог приступа кроз увид у трендове и податке, те тако можемо закључити да велики број предузећа заснива свој модел на произвођачкој, а у великој мери мануелној производњи, на пословима нижег степена квалификација. Имајући у виду све већу заступљеност услужних делатности, пре свега у областима електронског пословања уз примену иновативних ИТ решења, као, на пример, *online* логистички центри или кориснички центри са аутоматизованом подршком, намеће се питање у коликој мери је могућ развој таквих програма који би уз подршку државе могли да постану део рада предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање.

Са друге стране, радни центар јесте посебан облик установе која обезбеђује радно ангажовање као радно-терапијску активност особа са инвалидитетом које се не могу запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту. Радни центар може да обавља делатност под условом да ангажује на радно-терапијским активностима најмање пет особа са инвалидитетом, односно да ангажује на радно-терапијским активностима најмање 80% особа са инвалидитетом у односу на укупан број радно ангажованих и запослених. Важно је рећи да је Комитет УН дао препоруку (Завршна разматрања бр.55) да се ова пракса напусти јер, сматра овај модел „заштитних радионица“ доводи до даље изолације и не доприноси активном укључивању особа са инвалидитетом на тржиште рада, нити у остале друштвене токове.

⁸⁸ Допис Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања из октобра 2019. године за потребе израде Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом у Србији за период од 2020 до 2024. године.

⁸⁹ Види на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sekto-za-zastitu-osoba-sa-invaliditetom/profesionalna-rehabilitacija>

⁹⁰ <https://www.uips.rs/o-udruzenju>

Закон такође дефинише социјално предузеће као привредно друштво које се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом, и које, независно од укупног броја запослених, запошљава најмање једну особу са инвалидитетом, док је социјална организација дефинисана као облик организовања који се оснива ради обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом и који запошљава најмање једну особу са инвалидитетом.

Што се тиче институционалне заштите у погледу осигурања права на запошљавање, Повереник за заштиту равноправности је током 2016. године примио 14 притужби због дискриминације особа са инвалидитетом у области рада и запошљавања. Током 2017. године примили су 19 притужби из ове области, 2018. године поднето је 18 притужби док је тај број опао 2019. Године, када је поднето 8 притужби због дискриминације особа са инвалидитетом у области рада и запошљавања. У својим редовним годишњим извештајима Повереник за заштиту равноправности понавља препоруке и скреће пажњу на потребу унапређења запошљивости и програма подршке на тржишту рада особама са инвалидитетом.

Између осталог, Повереник је препоручио наставак спровођења мера активне политике запошљавања и мера и активности професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом, ради омогућавања што већег укључивања на отворено тржиште рада. Имајући у виду да Повереник и поступа по притужбама грађана, од велике су важности и случајеви које Повереник води и мишљења која упућује органима. Па тако, на основу различитих званичних извора, може се закључити да је било више примера дискриминаторског понашања према особама са инвалидитетом у овој области. Повереник за заштиту равноправности утврдио је дискриминаторско поступање председавајуће Комисије за процену радне способности у Новом Саду, у поступку по притужби за дискриминацију на основу инвалидитета у поступку за процену радне способности.⁹¹ Повереник је донео мишљење да су председница и чланице Комисије која је вршила процену радне способности подносиоце притужбе, прекршиле одредбе Закона о забрани дискриминације и Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом јер су се обраћале са омаловажавањем, на увредљив начин као и због тога што жалбени поступак није адекватно спроведен.

Овај случај на најескиплицитнији начин указује на могуће проблеме у раду комисија за процену способности односно да је са једне стране дата превелика дискрециона моћ одлучивања о судбини људи на основу, у суштини, медицинске процене способности, где се заправо не води примарно рачуна о циљу процене која треба да отвори могућност запошљавања, а не да затвара врата радног и социјалног укључивања особа са инвалидитетом. Повереник је, такође, у току 2017. године, у складу са својим надлежностима, покренуо и парнични поступак (стратешку парницу) због дискриминације према жени која је отпуштена са посла због свог здравственог стања на основу којег јој је утврђен инвалидитет. Стратешком парницом се омогућава заступање индивидуалних интереса ради остварења ширег друштвеног циља, односно, на овај начин се путем судских пресуда остварује шира друштвена промена, врши утицај на правну праксу и јавне политике и унапређује положај дискриминисаних друштвених група.

⁹¹ <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-czu-protiv-komisije-organa-vestecenja-rf-pio-zbog-diskriminacije-na-osnovuinvaliditeta-u-oblasti-pruzanja-usluga/>

У годишњим извештајима Заштитника грађана наводи се да је ова независна институција у периоду од 2017. године до 2019. године примила укупно 38 притужби у вези са правом на запошљавање и професионалну рехабилитацију. Будући да Заштитник грађана није надлежан да контролише рад приватних предузетника, нити било ког облика правног лица које није носилац јавних овлашћења, Заштитник таквим ситуацијама пружа подршку кроз правне поуке и притужиоцима предочава на друга правна средства за заштиту њихових права (инспекција рада и/или суд). Међутим, Заштитник грађана, у предметима у којима је водио поступке, уочио је да одређени недостаци у прописима стварају проблеме грађанима у смислу да често НСЗ, која врши процену радне способности, утврди да лице није у потпуности изгубило радну способност, тако да са једне стране не може да оствари право на инвалидску пензију, а са друге стране, објективно не може да се запосли.

У свом раду Заштитник је препознао и проблем спровођења Закона о запосленима у јавним службама⁹² где су у оквиру члана 58. прописане афирмативне мере приликом избора кандидата, како би прокламовани принцип једнаке доступности радних места био остварен у пуној мери. Мерама које су услед потребе за мерама штедње уведене у Србији, у смислу забране запошљавања, допринеле су смањеном броју особа са инвалидитетом које су могле бити запослене применом афирмативних мера. Такође, Заштитник је уочио и простор за унапређење рада Министарства просвете, науке и технолошког развоја, те је у мишљење о тексту Нацрта закона о високом образовању унео да је потребно уредити и право на запошљавање одређених рањивих група применом афирмативних мера, при једнаким условима кандидата, како за наставно, тако и за ненаставно особље високошколске установе.⁹³ Дакле, указано је на неке потребу потпуног промовисања и примене законских решења која подстичу запошљавање особа са инвалидитетом. Увиди Заштитника, у мањем обиму него као код питања приступачности, од великог су значаја јер указују на недостатке у сазревању целокупног друштва и ниску свест о потреби економског укључивања особа са инвалидитетом као предуслова за самосталан и достојанствен живот.

За крај овог дела, вратићемо се на већ поменуто истраживање које је спровела Унија послодаваца Србије, где се наводи да међу тренутно незапосленим особама са инвалидитетом (које су учествовале у истраживању) скоро половина никада није радила, док су они који имају радног искуства у највећем броју случајева покушавали да се запосле од четири до 20 година. То све указује на дефицит у понуди послова, али и на низ других потешкоћа, као што су неспремност послодаваца за запошљавање ових лица, стереотипи и предрасуде послодаваца и шире заједнице као и недостатак адекватне едукације и обуке особа са инвалидитетом, посебно када су у питању практична радна обука и стицање искуства, о чему ће још бити речи у закључним разматрањима овог истраживања.

5.4. Капацитети државних тела и органа за спровођење регулаторног оквира

Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом у свом првом посебном циљу предвиђа да се број објеката у јавној употреби који су приступачни за особе са инвалидитетом увећа за 10% на годишњем нивоу и задужује Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре као надлежно за спровођење ових мера. Досадашња искуства и анализе су показале да се инспекцијски надзор не спроводи на адекватном нивоу. Један део разлога лежи у недовољној вољи органа да спроведу поверене им надлежности, али, такође, велики део проблема је везан за

⁹² „Службени гласник РС“, број 113/17.

⁹³ Види на: <http://ombudsman.rs/index.php/2011-12-11-11-34-45/5411-ishlj-nj-z-sh-i-ni-gr-d-n-n-s-n-cr-z-n-vis-br-z-v-nju>

недостатак људских ресурса, односно броја инспектора, али и њихове обучености и знања да примене техничке делове правилника и упуштава за пројектовање и извођење радова у погледу испуњавања стандарда приступачности. Локалне комисије за јавне набавке такође нису на адекватном нивоу упознате са стандардима приступачности које могу уврстити као критеријуме приликом одабира најповољних понуђача.

Према подацима Сталне конференције градова и општина, на основу података из 50 јединица локалне самоуправе – само у две је основан Савет за особе са инвалидитетом, док се у овим општинама и градовима спроводи 187 пројеката намењених особама са инвалидитетом, који се финансирају средствима локалних самоуправа.⁹⁴ Постоји велика потреба за организовањем обука, како за запослене у локалним самоуправама, тако и код политичког руководства и изабраних лица. Недостатак савета на локалном нивоу јесте последица недовољне друштвене, али политичке свести о проблемима са којима се суочавају особе са инвалидитетом. Подизање капацитета државних службеника треба да буде део дугорочног плана за стварање потенцијала за позитивне промене на локалу.

Становање особа са инвалидитетом представља један од горућих проблема у области приступачности и директно утиче на изолованост особа са инвалидитетом и обим њиховог друштвеног учешћа. Закон о планирању и градњу предвиђа да стамбене зграде са десет и више станова морају да испуне услове приступачности. Адаптације места становања особа са инвалидитетом нису системски решене, те су особе са инвалидитетом принуђене да се сналазе за финансијске изворе за поменуте адаптације, као и да испуне врло компликоване процедуре за добијање неопходне сагласности. Јединице локалне самоуправе које су надлежне за вођење евиденције стамбених заједница, али и за спровођење обавеза у вези са приступачношћу објеката, немају довољно стручног знања нити људских капацитета да изврше теренске провере или спроводе надзор над радовима у циљу уклањања архитектонских препрека које самостално спроводе стамбене заједнице. Зато се решења морају тражити у измени Закона о становању и одржавању зграда, где ће стамбене заједнице бити обавезне да евидентирају и пријаве архитектонске препреке како би ЈЛС израдиле регистар, те могле ефикасније да воде процес отклањања истих.

Комплексност питања запошљивости особа са инвалидитетом је и у томе што се с једне стране ради о заштити права на рад и заштити од дискриминације, а са друге стране циљ политика је јачање индивидуалних способности особа са инвалидитетом и капацитета институција да омогуће активно укључивање на тржиште рада. Овде такође кључну улогу имају и послодавци као и остали запослени који чине радно окружење. Дакле, испреплетаност питања физичке и информационе приступачности, подизања индивидуалних способности, обезбеђивања система подршке, подстицаја послодаваца, праћења и контроле квалитета радних услова, осмишљавања и спровођења обука, отварања радних места итд.

Имајућу у виду свеобухватност проблема поставља се питање колико су адекватни капацитети и могућности да се НСЗ овим питањем бави на ефикаснији и ефективнији начин, имајућу у виду и остале активности и послове које обавља. Посебно је важно нагласити надлежност коју НСЗ има у погледу координације и спровођења процена радних способности, као и то да је се ради о комплексном социо-економском

⁹⁴ Допис Сталне конференције градова и општина из октобра 2019. године за потребе израде Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом.

проблему, који суштински тражи системски одговор кроз пружање пре свега подршке и асистенције особама са инвалидитетом, сматрамо да ресурси којима располаже НСЗ не омогућавању динамично и агилно бављење темом запошљавања особа са инвалидитетом.

Филијале НЗС које су распоређене по градовима Србије имају саветнике за запошљавање који су задужени за вођење евиденције о особама са инвалидитетом и одржавају сталне консултације у погледу потреба за додатним обукама и усмеравају их у процесу тражења посла. Оно што је недостатак јесте ограниченост људских капацитета, јер је недовољан број запослених у односу на потребе. Имајући у виду да је потребно развијати персонализован приступ, где би се питање запослења решавало кроз сарадњу више институција, али и у контакту са породицом или личним асистентима, стручни радници у НСЗ немају довољно простора да се посвете појединачним случајевима на адекватан начин. Иако се у оквиру саветодавне подршке, где стручни саветници НСЗ пружају информације и савете особама са инвалидитетом, обави просечно преко 30 хиљада разговора, поставља се питање ефикасности оваквог модела, јер не постоји јасан мониторинг ишоуда у смислу добијања адекватне обуке или посла.

Ово се најјасније види из чињенице да НСЗ не ради евалуације учинка обука, односно да систематски обрађује личне анкете особа са инвалидитетом и на основу тога припрема програме обука. Такође, када особа са инвалидитетом добије запослење, не одржава се даљи контакт са саветником који би омогућио додатне увиде НСЗ у процесе прилагођавања и квалитета радног места. НСЗ би требала да одлучније крене у увођење *коучинг* принципа где би се процес запошљавања особа са инвалидитетом посматрао као шири круг активности уз ангажовање и координацију више органа и институција.

У погледу пружања и организовања обука важно је истаћи да обуке могу изводити само лиценциране организације или предузећа где услед недостатка сертификованих тела на целом подручју рада филијала НСЗ обуке често спроводе фирме из великих центара као што су Београд или Ниш које потом ангажују локалне подизвођаче које обезбеђују простор и техничку опрему. На овај начин се не остварује у довољној мери ширење знања, информација и мреже стручних лица на локалном нивоу што је за ово питање од великог значаја. Локални ресурси као што су средње сручне школе али локални предузетници се не користе у довољној мери, а такође постоји и простор који систем дуалног образовања нуди за другачији приступ у пружању обука. Ово посебно долази до изражаја када се узме у обзир да три од четири предузећа која су учествовала не организују стручну праксу за особе са инвалидитетом, док у веома малом броју предузећа тренутно има особе са инвалидитетом на стручној пракси.

VI Закључак и препоруке

6.1. Закључна разматрања

Као што је истакнуто у више наврата, положај и заштита права особа са инвалидитетом, као и регулаторни оквир, јесу унапређени у посматраном периоду од 2006. године до 2020. године. Праксе и примена регулаторног оквира, међутим, показује недостатке, како на пољу правног и институционалног аранжмана, тако и у погледу јачања целокупне друштвене свести, али и недовољно јасно исказану вољу доносиоца одлука и органа за примену политике. Скуп закона и регулатива чини један веома комплексан систем у којем се преплићу надлежности великог броја институција, а број субјеката на које се односе обавезе заштите и унапређење права и положаја особа са инвалидитетом је готово немогуће побројати. Ако на то додамо јасне захтеве да се све политике и регулативе „прожимају“ односно посматрају из перспективе инвалидитета у доношењу и примени свих антидискриминационих принципа и мера, можемо да очекујемо да се ова област даље шири и у обиму и у квалитету самих решења.

14 година од почетка примене ових одредби, можемо рећи да је циљ Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом у домену омогућавања приступачности није у потпуности испуњен, да ефикасност системског решавања још није на адекватном нивоу и да је, пре свега, код јавних институција потребно још политичке воље да се принцип приступачности постави као обавезан елемент планирања и спровођења јавних политика, буџетирања и пројектовања јавних радова, изградње и реконструкције јавних површина и објеката, осмишљавања сервиса подршке итд.

Често су у току истраживања истицани ставови саговорника да је област успостављања и заштите права особа са инвалидитетом превише комплексна и да су нејасне компетенције и преклапајуће надлежности различитих органа разлог за проблеме у примени донетих решења. Питање утврђивања односа између појединих политика је изузетно тешко. У пракси се то могло видети и кроз сведочења представника институција или компанија који су имали изазове у примени прописа јер, пре свега, није било јасно коју одредбу из ког закона или правника треба применити. Ово свакако није неуобичајно за комплексне области, али када се ради о области заштите права осетљивих група свака недоследност или нејасноћа доводи до угрожавања и кршења гарантованих права. Тако, на пример, неадекватно тумачење правилника у погледу физичке приступачности доводи до тога да особе са инвалидитетом не могу да остваре сва права на начин на који је то дефинисано, а често се доводи и до угрожавања безбедности или нарушавања здравља.

Савет за особе са инвалидитетом Владе Републике Србије први пут је формиран још 2002. године, касније су новоформирани владе такође успостављале овај Савет, али без видљивих резултата и активности. Ово тело је могло боље да буде искоришћено, баш зато што је намера да окупља представнике релевантних институција али и представника самих особа са инвалидитетом и стручне јавности, те је могло да служи за координацију и прати спровођење прописа и политика релевантних за особе са инвалидитетом али да буде форум за систематске консултације са особама са инвалидитетом.

Међутим, досадашња пракса је показала да није било политичке воље да се овом телу доделе адекватни људски и финансијски ресурси како би могло да обавља своје

надлежности. Један од разлога можемо тражити и у јачању трендова за формирањем специјализованих оперативних тела за решавање одређених питања од велике политичке важности.

Са друге стране, евидентан је висок ниво професионализма и познавања питања из ове области којом се већ годинама баве како стручњаци из невладиних организација, тако и представници државних и независних институција. Овом скупу треба додати и велики број стручњака и академских радника који се на факултетима и институтима овим темама баве и практичним и научним приступом. Такође, постоји значајан број оних који су у оквиру својих радних места у приватним предузећима стицали знања из области радних права особа са инвалидитетом као и знања у вези професионалне рехабилитације и укључивања у радне колективе. Дакле, постоји велики број људи који се свакодневно стручно, научно и практично баве применом мера и регулативе у овој области, те ни знања ни воље не мањка. Потребно је ове људске ресурсе удружити и отворити могућност учешћа што већег броја стручњака у процесима доношења одлука и мониторинга ефикасности и ефективности примене прописа. Овај предлог би ишао у правцу остваривања трећег циља Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, где је предвиђено системско увођење перспективе инвалидитета у доношење, спровођење и праћење јавних политика, те сагледавање ефеката свих јавних политика на положај особа са инвалидитетом у областима запошљавања, образовања и обуке, социјалне и здравствене заштите.

Са друге стране недостаје спровођење сличних стратешких иницијатива на локалном нивоу, доношење стратешких докумената на локалном нивоу, акционих планова и формирања локалних координационих тела. Неке јединице локалне самоуправе, на пример, Лесковац, Смедерево, Ваљево, Нови Сад и др. имају тела, односно неку врсту механизма који омогућавају пре свега координацију локалних политика и укључивање представника удружења и организација особа са инвалидитетом у процесе доношења одлука, међутим велика већина осталих ЈЛС нису приступиле овом проблему систематично.⁹⁵ Уочени проблеми у вези са положајем особа са инвалидитетом који су директно или индиректно повезани са применом Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом видљиви су у погледу доступности услуга и приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама. Како је Комитет УН препоручио, државе треба да идентификују препреке и баријере у приступачности, између осталог и у односу на: (а) зграде, путеве, превозна средства и друге погодности у затвореном и на отвореном простору, укључујући школе, стамбене објекте, здравствене објекте и радна места; (б) информације, комуникације и друге услуге, укључујући и електронске услуге и хитне службе.⁹⁶

Такође, без обзира на чињеницу обима уклоњених баријера расте односно да се кроз пројекте надлежног министарства и путем локалних пројеката ради на отклањању физичких баријера, није усвојен акциони план са овом темом на нивоу Републике Србије нити су акциони планови заживели масовније у оквиру рада локалних самоуправа. Веома мали број ЈЛС је усвојило стратегије и акционе планове за приступачност, које се примењују са променљивим успехом.⁹⁷ Већи градови као и

⁹⁵ Допис Сталне конференције градова и општина из октобра 2019. године за поребе израде Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом. Само у две ЈЛС је основан Савет за особе са инвалидитетом на основу података из 50 ЈЛС.

⁹⁶ Општи коментар бр. 2 Комитета за права особа са инвалидитетом, пара. 17.

⁹⁷ Национални извештај о законодавном и институционалном оквиру и спровођењу Конвенције о правима особа са инвалидитетом у Републици Србији, Београд, 2014. године.

главни град имају веће буџетске могућности, те се бележи и значајнији помак на отклањању баријера у саобраћају и јавним објектима. Са друге стране велики број центара за социјални рад, филијала РФЗО и ПИО, ЕПС-а и Поште Србије и осталих државних тела и органа, како на националном, тако и на локалном нивоу, нису проактивно, у складу са законима и обавезама, прилагођавале своје просторе нити отклањале архитектонске препреке, већ се у великом броју случајеве чекало на захтеве од стране особа са инвалидитетом да би се такве радње покренуле. Често смо чули да је разлог такве ситуације недостатак средстава, који подразумева планирање буџета и радова у оквиру годишњих планова, да се чак и расподељена средства некад прерасподеле у току године на друге намене, да се такве активности базирају на донаторској подршци итд.

Добар пример налазимо у сарадњи градова кроз пројекат „Успостављање међуопштинске сарадње у циљу оснивања сервиса подршке у мобилности и комуникацији” између Београда и Новог Сада и градских општина Врачар и Савски венац, оквиру кога се пружа подршка у комуникацији и информисању особама са инвалидитетом. Такође, израђена је апликација „Инфо за све”, уз помоћ које ће особама са инвалидитетом бити доступне сервисне информације у аудио-формату и на знаковном језику.⁹⁸

Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у свом првом посебном циљу предвиђа да се број објеката у јавној употреби који су приступачни за особе са инвалидитетом увећа за 10% на годишњем нивоу и задужује Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре као надлежно за спровођење ових мера. Остаје међутим недефинисана базна, односно полазна вредност у односу на коју ће се вршити процена делотворности и пратити испуњеност индикатора. Такође, досадашња пракса је показала насумичан, несистематски и *ad hoc* приступ код државних органа, тела и институција у бављењу проблемом приступачности.

Приступачност саобраћајница и јавних површина - у својим исказима особе са инвалидитетом наводе разне врсте препрека и говоре о слабом квалитету површина коловоза и тротоара (рупе, отворени шахтови, непрописно постављен урбани мобилијар), наводе високе ивичњаке, недостатак тактилних трака, недостатак звучних семафора. Веома чест случај, поготову у малим општинама, је да се приликом реконструкција или изградње нових саобраћајница не води рачуна о томе каква је безбедност особа са инвалидитетом приликом кретања. Тако, на пример, претварање раскрсница у кружне токове веома неповољно утиче на безбедно кретање, иако су ивичњаци уклоњени. Наиме, услед уклањања семафора, особе са инвалидитетом морају да буду додатно опрезне јер су препуштене процени возача да ли и у ком тренутку треба да их пропусте. Поготову је проблем код кружних токова који су направљени са великим острвима или споменицима, те је генерална видљивост приликом кружења и излажења из кружног тока смањена.

Још увек не постоји адекватна обука о стандардима приступачности за архитекте и локалне органе који издају дозволе за изградњу и употребне дозволе. Знања о овој области постоје, јер су се у неколико последњих година овом темом активно бавиле и невладине организације које су организовале скупове и преводиле разне међународне праксе на ову тему, али приступачност још увек није постала део обавезног програма стручног усавршавања архитеката, инжењера и дизајнера. Принципи „универзалног дизајна“ нису у пуној мери заживели у оквиру рада архитектонских и грађевинских

⁹⁸ <http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1774069-radojicic-grad-beograd-nastavlja-da-pruza-pomoc-osobama-sa-invaliditetom/>

комора и стручних тела. Факултети се не баве систематски кроз своје предмете овим принципима те се на нивоу академског образовања пропушта да се „универзални дизајн“ учврсти као основни приступ у модерој архитектури.

Као што је истакнуто у анализи, постоји отворено је питање приступачности објекта културе као и објектима који се налазе у режиму заштите под надлежношћу Завода за заштиту споменика, што често у пракси доводи до неразумевања процедура и поступака за добијање дозвола за реконструкцију ради уклањања архитектонских баријера и то се често дешава у случајевима на локалном нивоу, где се услед дугих поступака и процедура касни са реализацијама пројеката.

Иако постоје усвојени стандарди о приступачности и довољно предвиђених мера за санкције, они се не примењују увек, ни у довољној мери, због недовољног инспекцијског надзора. Још увек не постоји адекватна обука о стандардима приступачности за архитекте и локалне одборе, који издају дозволе за градњу и употребне дозволе. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре које је задужено за надзор и инспекцијске послове мора унапредити своје капацитете за доследну контролу спровођења Закона о планирању и изградњи као и важећих подзаконских аката. Такође, иако је су у Закону о планирању и изградњи и у претећим правилницима дефинисани услови за добијање употребних дозвола где се приступачност оцењује као услов, нема података о томе колико је објекта прошло такву контролу односно да ли је неко изгубио лиценцу због непоштовања принципа приступачности при пројектовању и извођењу радова. Закон о јавним набавкама прописује обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да техничко решење буде приступачно за све кориснике, као и могућност постављања приступачности као критеријума за квалитативни избор, односно осигурања квалитета понуда. Није познато у коликом броју случајева понуде нису прихваћене услед непоштовања ових стандарда, односно које јавне набавке су узимале овај критеријум као битан приликом одлучивања.

Приступачан превоз такође представља велику препреку. У мањим градовима, а посебно у неразвијеним општинама, не постоји ниједан од видова приступачног превоза за особе са инвалидитетом, а ово питање се често решава путем пројеката и међународних донација. Ово такође представља додатан изазов, како када је у питању образовање, тако и када је у питању проналажање посла, али и задржавање статуса радно активних појединаца. Као што су примери из праксе показали, немогућност коришћења превоза чак утиче и на могућност учешћа у програмима обука које спроводи НСЗ, која нема могућност финансирања или организације превоза особа са инвалидитетом које не живе у истом граду у којем је смештена филијала НСЗ. Опет кључна институција надлежна за решавање овог питања је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре као и ЈЛС које морају да пронађу системско и одрживо решење које би обухватало сарадњу са превозницима али и са НСЗ, послодавцима и удружењима особа са инвалидитетом. Овде је запажен помак у оним ЈЛС које издвајају средства за обезбеђивање сервиса подршке у погледу пружања услуга превоза за особе са инвалидитетом. У Београду, поред јавног превоза, постоје и приватне иницијативе да се специјализована возила намењена превозу особа са инвалидитетом користе и у комерцијалне сврхе.

Становање особа са инвалидитетом представља један од горућих проблема у области приступачности и директно утиче на изолованост особа са инвалидитетом и обим њиховог друштвеног учешћа. Адаптације места становања особа са инвалидитетом нису системски решене, те су особе са инвалидитетом принуђене да се сналазе за финансијске изворе за поменуте адаптације, као и да испуне врло компликоване процедуре за добијање неопходне сагласности. Пропуштена је прилика да се са почетком примене новог закона, када се спроводила регистрација стамбених

заједница, уради и упитник о приступачности који би ЈЛС омогућио увид у стање на терену.

Проблем приступачности бирачким местима, као и учешће у самом изборном поступку особа са инвалидитетом, још увек није решен у потпуности. Као што смо истакли у анализи, одређени помаци су начињени заједничким залагањем Заштитника грађана, Повереника за равноправност, невладиних организација, а посебно Центра за самостални живот особа са инвалидитетом и РИК-а, док Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом предвиђа меру повећања броја приступачних бирачких места за 50% до краја 2014. године. Имајући у виду досадашње трендове биће потребно доста напора да се овај циљ оствари.

Као што је истакнуто у области запошљавања постигнут је видан напредак, како у погледу законодавног оквира, тако и конкретних мера за подстицање запошљавања особа са инвалидитетом. Такође, од почетка примене Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању издвојена су и велика средства за подстицање запошљавања, а и повећана је стопа запослености особа са инвалидитетом. Ипак, и у овој области нужно је обезбедити даљу, пуну имплементацију донетих прописа којима се подстиче запошљавање и унапредити рад у поступцима процене радне способности у пракси.

Из наведеног произилази да је политика запошљавања особа са инвалидитетом суочена са више изазова. Закључак из Извештаја о спровођењу Прве стратегије јесте да је у области запошљавања постигнут напредак, како у погледу примене конкретних мера за подстицање запошљавања особа са инвалидитетом, тако и у погледу законодавног оквира, али да се препреке до његове пуне имплементације морају редовно анализирати како би се обезбедили механизми за њихово превазилажење.

У оквиру трећег посебног циља Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом предвиђа системско увођење перспективе инвалидитета у доношење, спровођење и праћење јавних политика. У оквиру будућег Акционог плана потребно је предвидети конкретне активности које би имале мерљиве индикаторе и, такође, припремити план мониторинга и прикупљања података, како би се задати циљеви од 15% више запосених особа са инвалидитетом на годишњем нивоу било оствариво. Нова Стратегија је понудила циљеве које жели да постигне, али није довољно јасно дефинисан проблем запошљавања кроз анализу узрочно последичних веза. Такође, поставља се питање капацитета и могућности да НСЗ да се овим питањем бави на ефикаснији и ефективнији начин имајућу у виду и остале активности и послове које обавља НСЗ. Посебно када се дода и надлжност за координацију и спровођење процена радних способности као и то да је се ради о комплексном социо-економском проблему који суштински тражи системски одговор кроз пружање пре све подршке и асистенције особама са инвалидитетом сматрамо да ресурси којима располаже НСЗ не омогућавају динамично и агилно бављење темом запошљавања особа са инвалидитетом.

Ниска стопа запослености особа са инвалидитетом и даље је један од најважнијих проблема. Саме особе са инвалидитетом и њихова удружења истичу проблем запошљавања, стручног усавршавања и професионалне рехабилитације, као и проблем прилагођавања радних места особама са инвалидитетом. Потреба да се кроз програме обука и додатног оспособљавања и усавршавања особама са инвалидитетом пружи шанса на тржишту је очигледна само када су узму најсвежији подаци по којима највећи број особа са инвалидитетом, у периоду тражења посла, на евиденцији незапослених налазе се преко 10 година. Чињеница је да квалитетна радна места обезбеђују економску независност, поспешују лично остваривање и представљају најбољу заштиту од сиромаштва, од кога су особе са инвалидитетом у

великом ризику. Често смо чули да програми и каталози обука који се израђују на годишњем нивоу нису адекватни потребама особа са инвалидитетом и трижиштем рада. Локалне филијале НСЗ нису у довољној мери укључене у систематску процену потреба за обукама иако се редовно воде разговори са особама на евиденцији филијале немају пуно утицаја на то шта ће се од обука појавити у каталогу и колики ће број оних који су на евиденцији моћи да похађа обуке. Такође, не постоји јасна везе између обука и извесности запошљавања, што утиче на мотивацију особа са инвалидитетом да се укључе у програме обука. Велики број филијала због недостатка средстава не обезбеђује трошкове превоза и персоналних асистената за особе са инвалидитетом, чиме дестимулише и смањује шансе за запошљавањем. Постоје добри примери међуопштинске сарадње, истакли смо град Београд, који су финансирани на пројектној основи те се може учинити доста тога да се овакви модели систематски укључе у буџетска финансирања и прошире на већи број ЈСЛ.

Код субвенција за запошљавање, кључни изазов је недовољна координација система обука и запошљавања. За субвенције конкуришу послодавци у односу на своје потребе и често унапред испланираним ангажовањем лица, како би избегли плаћање пенала. Тренутан износ субвенција је 240 хиљада за ангажовање на период од годину дана, што представља недовољно дуг период да би се процес прилагођавања и укључености спровео на одговарајући начин. Са друге стране, како се овај износ користе за исплату плате особама са инвалидитетом, поставља се питање ефеката ове мере у смислу дужине ангажовања, квалитета радног места итд. У разговорима се разматрала и могућност срадње са великим инвеститорима који примају субвенције од стране Владе Србије за отварање фабрика и услуга у Србији, те да се развије систем обука особа са инвалидитетом које би биле запошљаване у складу са обавезама из закона, односно јаче повезати запошљавање које субвенционише држава са запошљавањем особа са инвалидитетом. Како се ради о *green field* инвестицијама, прилагођавање радног места би могло да се планира унапред, као и обука за потребне профиле. Не постоји податак колико је особа са инвалидитетом запослено путем субвенција државе за привлачење страних инвеститора. Такође, постоји простор да се ЈЛС више укључе у дијалог послодаваца, НСЗ и невладиних организација, како би се пронашли модели сарадње где ЈЛС могу да обезбеде финансијска средства за реализацију пилот програма или обезбеђивање услова за спровођење договорених програма, као што је то случај са Саветом за запошљавање Града Београда.

Праћење услова рада, ефеката подстицаја, задржавање радног места, адекватност социјализације су све отворена питања услед све мањег број доктора медицине рада поставља се питање базичног спровођења мера из области заштите на раду, процене радног окружења итд. Такође, истакнут је системски проблем урушавања система медицине рада у последњих 10 година те да је све мање лекара специјалиста медицине рада.⁹⁹ У разговору са саговорницима забележили смо и нејасноће око тога ко је заправо задужен да прати услове рада, начин на који је особа са инвалидитетом укључена у колектив, ко спроводи мониторинг, ко прикупља податке за евалуацију, ко би спроводио евалуацију, да ли се раде интервију и одржава контакт са особама које су добиле посао.

⁹⁹ Број је у последњих 10 година, од када је дошло до реформе ове службе и прилагођавање тржишном моделу, у сталном опадању. Па је тако 2000. године било 860 лекара специјалиста медицине рада, 2010. године је било 240, док је 2018. године тај број пао на 164 лекара. Више на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/129423/Lekari-beze-iz-medicine-rada>, http://www.planeta.rs/46/02_medicina.htm, <http://www.batut.org.rs/download/publikacije/pub2018.pdf>, <http://www.politika.rs/sr/clanak/129423/Lekari-beze-iz-medicine-rada>, http://www.planeta.rs/46/02_medicina.htm, <http://www.batut.org.rs/download/publikacije/pub2018.pdf>

Комисије немају довољно капацитета да се на адекватан начин баве свим појединачним случајевима. Извештаји са процене радне способности не садрже довољно конкретне информације о томе шта особа може да ради самостално, а у којим доменима јој је потребна подршка. Исто тако, прописана методологија за одређивање радне способности се не примењује једнообразно нити доследно, па постоје велике разлике у раду различитих комисија за процену радне способности, а глобална способност се одређује на општем нивоу, а не за специфичне задатке, комисије која врше процену радне способности не састају се у утврђеном саставу, утисак је да се чешће ради о рутинској процени него о индивидуалном приступу одређивања могућности за обављање послова. Често смо чули да су ове комисије код особа са инвалидитетом „на лошем гласу“, јер се особе стављају у психички недостојанствен положај, где се налазе као на суђењу, које може да им утиче значајно на даљи ток живота. Од родитеља смо чули да избегавају да своју одраслу децу, спремну за рад, воде на процењивање способности због бојазни да ће им се доделити нека од тежих категорија, која ће им смањити могућности запошљавања.

Од послодаваца смо чули да су налази комисија превише генерални, општег карактера, те не дају довољно информација на основу којих би они могли да дефинишу опис послова. Код једног великог јавног предузећа смо чули да притисак који имају као јавно предузеће да дефинишу кључне индикаторе учинка сваког радног места тешко усклађују са описима преостале радне способности. Кључни недостатак виде и у својим капацитетима и знању да се тиме баве, јер због смањења броја запослених немају довољно стручног кадра који би се унутар огромног система бавио овим питањима.

Један од веома важних механизма који се односе на стимулисање послодаваца да запосле особе са инвалидитетом у оквиру прописаних квота јесу пенали, односно надокнаде које се плаћају у случају да предузећа не испуне законске обавезе. Примену ових мере доследно контролише Пореска управа, али пробем представља чињеница да се средства из овог фонда не расподељују само за намене које би се односиле унапређење положаја особа са инвалидитетом, већ су саставни део целокупног буџета.

Према резултатима истраживања које је Повереник спровео у 2019. години, особе са инвалидитетом су једна од највише дискриминисаних друштвених група у Србији.¹⁰⁰ Тако, у истраживању Однос грађана и грађанки према дискриминацији, чак 96% наших суграђана сматра да јавне установе морају бити приступачне за све особе са инвалидитетом. Истовремено, према слободним асоцијацијама грађана, као трећа најизложенија група дискриминацији, након Рома и жена, наведене су особе са интелектуалним потешкоћама и менталним сметњама (33%), уз припаднике ЛГБТ популације (33%).¹⁰¹

Успешност друштвене интеграције особа са инвалидитетом, која укључује и њихово запошљавање, у великој мери зависи од спремности друштва да се препознати проблеми јасно саопштавају и да се друштво суочи са недостатком подршке и бриге за најугорженије групе грађана. Друштвена клима неприхватања, стереотипи, незнање и предрасуде и даље подстичу социјално и физичко удаљавање особа са инвалидитетом, њихову маргинализацију, обешрабривање и губитак могућности за достојанствен живот. Постоји, међутим, распрострањена мрежа великог броја

¹⁰⁰ Истраживање односа грађана и грађанки према дискриминацији из 2019. године представља шесто по реду истраживање на ову тему у последњих десет година. Претходна истраживања спроведена су 2009, 2010, 2012, 2013 и 2016. године.

¹⁰¹ <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/izvestaj-o-istrazivanju-javnog-mnjenja.pdf>

институција, друштвених актера и посвећених појединаца који имају адекватна знања и искуства, а који би заједно уз ефикасну координацију и већу подршку доносилаца одлука могли много успешније и брже да покрену токове промена које би значиле системско решавање проблема који стоје на путу потпуне друштвене укључености особа са инвалидитетом.

6.2. Препоруке

- Успоставити координационо тело или механизам на нивоу Владе Републике Србије који би били задужени за дефинисање методологије прикупљања података, анализе политика, израде упутстава и смерница за примену регулативе, праћења примене целокупне регулативе из области права особа са инвалидитетом.¹⁰²

Рок: 2021/2022.

Надлежност: Влада Србије.

- Завршити процес успостављања националног механизма за праћење примене Конвенције УН, а који би требало да буде поверен Заштитнику грађана.

Рок: почетак 2022.

Надлежност: Влада Србије.

- Спровести кампању ка ЈЛС усмерену на промовисање концепта локалних савета за особе са инвалидитетом, понудити моделе аката локланих акционих планова, пружити подршку у раду и подизању капацитета локалних тела.

Рок: Континуирано.

Надлежност: Министарство државне управе и локалне самоуправе и СКГО.

- Изменити Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закон о забрани дискриминације, увести принцип разумног прилагођавања и дефинисати облик дискриминаторног понашања.¹⁰³

Рок: 2022.

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Повереник за заштиту равноправности, Народна скупштина.

- Изменити Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, члан 13. (додатно појаснити и проширити облике дискриминације у вези са приступачношћу, као и додатно прописати казнене одредбе у вези са одбијањем техничког прилагођавања објеката у јавној употреби у складу са чланом 13. ставом 5. тачком 3.)

Рок: 2022.

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Народна скупштина.

- Изменити Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, члан 33. (обавезати све државне органе и тела, друштва капитала, јавна предузеће, односно носиоце јавних овлашћења).

Рок: 2022.

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Народна скупштина.

- Приступити изменама Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, те увести јасне казнене мере у случајевима кршења чланова 22 и 26.

Рок: 2022.

¹⁰² Сматрамо да је Координационо тело за родну равноправност добар модел који би на сличан начин могао да се примени у овој области посебно имајући у виду да су теме родне равноправности, борбе против насиља у породици, права и положаја жена у друштву веома сличне са темама и проблемима особа са инвалидитетом.

¹⁰³ Овде сматрамо да је иницијативе НООСИ-а била правовремена и потребно је уважити предлоге које је ова организација израдила.

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Народна скупштина

- Усвојити посебан Акциони план за приступачност на националном нивоу који ће пратити израда локалних акционих планова.

Рок: 2022.

Надлежност: Влада Србије.

- Формирати посебну радну групу за спровођење Акционог плана за приступачност.¹⁰⁴

Рок: 2022.

Надлежност: Влада Србије.

- Израдити дигиталну и модерну Мапу приступачности доступну за све и на свим платформама.

Рок: 2022/2023.

Надлежност: Влада Србије, Канцеларија за ИТ, у сарадњи са цивилним друштвом.

- Спровести консултације са универзитетима и факултетима о увођењу наставних програма о универзалном дизајну.

Рок: 2022/2024.

Надлежност: Министарство образовања, науке и технолошког развоја, универзитети и факултети.

- Спровести консултације о изради подзаконских аката или смерница у вези адаптација обејката под заштитом Завода за заштиту споменика.

Рок: 2022.

Надлежност: Министарство културе и информисања, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Завод за заштиту споменика.

- Јачања система надзора и поштравања санкција за случај непоштовања стандарда приступачности и ако је потребно кроз измене и допунама Закона о планирању и изградњи

Рок: Континуирано.

Надлежност: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

- Увести и објавити посебну евиденцију јавних набавки које имају принцип приступачности као одлучујући при одређивању најповољније понуде, да се објављују годишњи извештаји о броју понуђача, областима, висини уговора итд.

Рок: 2022/2023.

Надлежност: Канцеларија за јавне набавке, Министарство финансија.

- Појачати надзор над применом принципа приступачности при обављању јавног градског саобраћаја.

Рок: 2022/2024.

Надлежност: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и ЈЛС.

¹⁰⁴ Ова радна група би имала задатак да у одређеном року уз јединствену методологију у сарадњи са свим државним органима, телима, агенцијама, јавним предузећима и ЈЛС, као и НВО сектора, Привредне коморе и струковних удружења и синдиката, уради целокупно скенирање и пописивање свих баријера на јавним површинама и објектима од јавног значаја, категорише архитектонске баријере, и припреми процену трошкова за реализацију пројекта планирања и извођења радова на уклањању баријера. Ови подаци би били интегрисани у Акциони план Владе којим би се дефинисали даљи кораци у реализацији и праћењу примене овог програма.

- Јачати међуопштинску сарадњу у развоју заједничких сервиса подршке особама са инвалидитетом у погледу јавног превоза по угледу на пример Града Београда
Рок: 2022/2023.
Надлежност: Министарство државне управе и локалне самоуправе и ЈЛС, уз подршку СКГО.
- Развити систем субвенција и подстицаја за превознике у циљу обезбеђивања адекватних возила која испуњавају стандарде приступачности.
Рок: 2023.
Надлежност: Министарство финансија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, ЈЛС.
- Иницирати измене и допуне Закона о становању и одржавању зграда, те увести обавезно попуњавање упитника о приступачности приликом регистрација и промена података о стамбеним заједницама у општинама.
Рок: 2023.
Надлежност: Министарство државне управе и локалне самоуправе и ЈЛС, уз подршку СКГО.
- Спровести широку јавну кампању у циљу подизања свести грађана о питањима приступачности стамбених зграда и обезбедити средстава које би општине наменила у циљу повећања приступачности стамбених објеката.
Рок: Конринуирано.
Надлежност: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство финансија и ЈЛС, уз подршку СКГО.
- Израдити анализу приступачности бирачких места и одредити алтернативне објекте.
Рок: 2022.
Надлежност: Министарство државне управе и локалне самоуправе, РИК, ЈЛС у срадњи са цивилним друштвом.
- Континуирано уводити перспективе и афирмативне мере запошљавања особа са инвалидитетом приликом креирања јавних политика, програма економског развоја и инвестиција.¹⁰⁵
Рок: 2022/2024
Надлежност: Републички секретаријат за јавне политике, Влада Србије, Народна Скупштина.
- Унапредити систем обука које спроводи НСЗ уз већу координацију са општинама у погледу превоза до места обука и обезбеђивање персоналних асистената.
Рок: 2022/2024
Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Национална служба за запошљавање, Министарство државне управе и локалне самоуправе, ЈЛС.
- Успоставити методологију процене учинка, односно ефеката примене обука у односу на мере запошљавања уз редовно представљање резултата анкета о потребама послодаваца и корисника програма.
Рок: 2022/2024

¹⁰⁵ Пропуштена је шанаса да се кроз Уредбу о Програму подстицања запошљавања младих „Моја прва плата” (“Службени гласник РС”, број 107 од 14. августа 2020. године) додатно пропишу афирмативне мере и подстицају за запошљавање младих особа са инвалидитетом који се налазе на евиденцији НСЗ.

Надлежност: Национална служба за запошљавање и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

- Пилотирати иновативне методе учења на даљину уз употребу асистивних технологија које омогућавају квалитетније обуке и оспособљавање за нетрадиционалне послове који су наслонjeni на употребу дигиталних знања и вештина.

Рок: 2023

Надлежност: Национална служба за запошљавање, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Канцеларија за ИТ, научно технолошки паркови.

- Успоставити координацију политика субвенција за новоотворена радна места и обука које НСЗ спроводи за особе са инвалидитетом, са посебним фокусом на мање развијене ЈЛС.

Рок: 2022/2023

Надлежност: Национална служба за запошљавање и Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство финансија, Министарство привреде и ЈЛС.

- Ревидирати систем сертификавања предузећа и организација за обуку у циљу олакшавања „уласка“ односно повећања конкуренције. Ојачати међуресорну сарадњу како би средње школе техничког усмерења, али и остале стручне школе могле лако и једноставно да добију лиценце затобуке особа са инвалидитетом.

Рок: 2022/2023

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

- Ојачати међуопштинску сарадњу како би се поделили капацитети и знања које постоје на нивоу сређних школа, успоставити заједничке програме и олакшати организовање превоза укључити локалне предузетнике у планирање обука.

Рок: 2022/2023

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

- Развити систем мониторинга ефеката спровођења мера субвенција, прикупљањем података о дужини ангажовања после краја коришћења мера и осталих битних података.

Рок: 2022/2024

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство финансија, Национална служба за запошљавање.

- Продужити мере подршке за послодавце на три до пет година, које ће се прогресивно смањивати у складу са протоком времена.

Рок: 2022/2024

Надлежност: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство финансија, Национална служба за запошљавање.

- Потребно је унапредити процес описивања радне способности и реформисатиприступ заснован на медицинском моделу инвалидитета и процене „неспособност“, базираној доминантно на медицинским налазима.

Рок: 2022/2024

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Национална служба за запошљавање.

- Пилотирати иновативне приступе увођења особа са инвалидитетом у процесе рада по моделу *коучинга* који се примењује у земљама ЕУ.

Рок: 2022/2024

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Национална служба за запошљавање.

- Унапредити капацитете чланова комисија за процену радне способности кроз додатне обавезне обуке и повећати улагања у разумна прилагођавања за особе са инвалидитетом на радном месту.

Рок: 2022/2023

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Национална служба за запошљавање.

- Спровести консултације у вези са коришћењем средстава из Буџетског фонда, како би се на транспарентан начин средства усмерила на програме подршке особама са инвалидитетом.

Рок: 2022

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство финансија, Влада Србије.

- Спроводити кампање за информисање јавности о правима особа са инвалидитетом и равноправном учешћу у друштвеном животу.

Рок: Континуирано

Надлежност: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство привреде, остали јавни органи и независна тела.

Народна скупштина Републике Србије

Народна скупштина Републике Србије је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. У оквиру надлежности које су поверене Уставом Републике Србије, Народна скупштина остварује следеће функције: изборну, контролну и представничку функцију.

Рад Народне скупштине и радних тела одвија се на седницама. Народна скупштина се састаје у два редовна заседања годишње. Прво редовно заседање почиње првог радног дана у марту а друго редовно заседање почиње првог радног дана у октобру. Редовно заседање не може трајати дуже од 90 дана. За ванредно заседање Народна скупштина се састаје у ванредно заседање на захтев најмање једне трећине народних посланика или на захтев Владе, са унапред утврђеним дневним редом. На ванредно заседање се примењују одредбе Пословника о редовном заседању. Народна скупштина се без позива састаје после проглашења ратног или ванредног стања.

Народна скупштина у оквиру своје надлежности као носилац законодавне власти доноси закон, буџет, план развоја, просторни план, завршни рачун, пословник, стратегије, декларације, резолуције, препоруке, одлуке, закључке, и аутентична тумачења закона.

Мрежа парламентарних одбора за људска права и родну равноправност Западног Балкана (ХУГЕН)

Вестминстерска фондација за демократију (ВФД) је јавно тело Уједињеног Краљевства које је посвећено пружању подршке демократији и демократским процесима широм света. Радећи у преко 40 земаља широм света, ВФД ради са парламентарима, политичким партијама, организацијама цивилног друштва и изборним комисијама како би пружио подршку државним политичким системима да постану праведнији и инклузивни, одговорни и транспарентни у свом раду. Својим активностима од 1992. године на Западном Балкану, ВФД је у доброј позицији да подржи напоре за побољшање владавине права, доброг управљања, родне равноправности као и постконфликтног помирења.

ВФД је током друге половине 2019. године започела са имплементацијом програма који ће трајати 30 месеци (април 2019. – новембар 2021. године), а који има за циљ да упостави мрежу парламентарних одбора за људска права и родну равноправност у региону Западног Балкана (ХУГЕН). Програм је подржан од стране Норвешког министарства спољних послова и укључује радна тела из осам парламената из региона Западног Балкана. Програм спроводи регионална канцеларија ВФД у Београду у сарадњи са локалним ВФД канцеларијама из региона. Радећи широм Западног Балкана, програм подржава посланике и чланове стручне службе из парламената у јачању парламентарне сарадње у региону, јачању надзорних и контролних капацитета парламената и унапређењу примене најбољих стандарда и пракси из области људских права и родне равноправности.



@WFD_Democracy



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs