



Odbor za ljudska i manjinska prava i
ravnopravnost polova Narodne
skupštine Republike Srbije

Post-zakonodavni nadzor nad Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom

Izveštaj



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

Sadržaj:

Uvod	1
I Rezime	2
II Osnovna svrha, cilj i obrazloženje za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora	9
III Metodologija sprovođenja post-zakonodavnog nadzora	12
3.1 Metodologija rada	12
3.2. Identifikacija ključnih aktera zaduženih za primenu zakona	14
IV Institucionalni i zakonodavni okvir koji reguliše oblasti koje su predmet post-zakonodavne analize	16
4.1. Ustavni okviri i međunarodne norme	17
4.2. Zakonodavni okvir koji se tiče zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblastima fizičke pristupačnosti	19
4.3. Zakonodavni okvir koji se tiče unapređenja zapošljivosti i profesionalnog osposobljavanja osoba sa invaliditetom	22
4.4. Institucionalni okvir	23
4.5. Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije	24
4.6. Strateški okvir zaštite od diskriminacije osoba sa invaliditetom	26
V Analiza primene regulatornog okvira u oblastima fizičke pristupačnosti i podsticaja zapošljavanja osoba sa invaliditetom	28
5.1. Obaveze u odnosu na Konvenciju UN i preporuke koje su upućene Srbiji	29
5.2 Analiza primene zakona i predviđenih mera u oblasti fizičke pristupačnosti javnim objektima, površinama i stambenim objektima	31
5.3. Analiza primene mera i politika u oblasti podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom	41
5.4. Kapaciteti državnih tela i organa za sprovođenje regulatornog okvira	52
VI Zaključak i preporuke	55
6.1. Zaključna razmatranja	55
6.2. Preporuke	62

Uvod

Izveštaj o post-zakonodavnom nadzoru izrađen je uz podršku i inicijativu Vestminsterske fondacije za demokratiju (WFD) i Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost Narodne skupštine Republike Srbije. Izveštaj je sačinjen u periodu april – septembar 2020. godine nakon analize zakonskih i podzakonskih akata, strateških dokumenata, statistike koja prati primenu Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (Sl. Glasnik, br. 33/2006 i 13/2016) i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (Sl. Glasnik, br. 36/2009 i 32/2013) i obavljanja intervjua s relevantnim subjektima uključenim u primenu ovih zakona.

WFD sprovodi regionalni parlamentarni program sa ciljem jačanja saradnje između parlamenata iz regiona Zapadnog Balkana, a putem uspostavljanja regionalne mreže radnih tela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost. Program se sprovodi u periodu od aprila 2019. do novembra 2021. godine, uz podršku Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (*Human Rights and Gender Equality Network of Committees in the Western Balkans*¹ u daljem tekstu: HUGEN) zvanično je osnovana 08.10.2019. godine tokom regionalne parlamentarne konferencije koja je održana na Cetinju. HUGEN mreža okuplja radna tela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz osam parlamenata u regionu Zapadnog Balkana. Prilikom prvog okupljanja radnih tela uspostavljen je i odbor HUGEN mreže koji okuplja predsedavajuće/zamenike predsedavajućih radnih tela nadležnih za ljudska prava i rodnu ravnopravnost.

Jedna od prvih zajedničkih aktivnosti HUGEN mreže jeste podrška parlamentima u pilotiranju procesa post-zakonodavnog nadzora (post-legislative scrutiny). Tokom novembra 2019. godine organizovan je trodnevni sertifikovani kurs na temu post-zakonodavnog nadzora za poslanike i članove stručne službe koji učestvuju u radu HUGEN mreže. Nakon toga, šest parlamenata je izabralo zakon na koji je primenjen proces post-zakonodavnog nadzora (PLS) i relevantna metodologija. Rezultat ovog procesa jeste izveštaj o PZN koji je podrazumevao participativan i otvoren proces konsultacija sa različitim akterima koji su doprineli kvalitetu samog PLS izveštaja.

WFD želi da se zahvali svim institucijama, organima javne vlasti, organizacijama, pojedincima, stručnjacima kao i aktivistima koji su doprineli stvaranju ovog PLS izveštaja. Posebnu zahvalnost WFD duguje autoru PLS izveštaja.

Stavovi izraženi u ovom dokumentu pripadaju autorima i nisu nužno usvojeni od strane WFD, Narodne skupštine Republike Srbije ili norveškog Ministarstva inostranih poslova, koji ne prihvataju odgovornost za takve stavove ili bilo kakvo oslanjanje na njih.

¹ Više informacija o samim aktivnostima Mreže možete pronaći na: <https://www.hugenwb.net/>

I Rezime

Republika Srbija je u prethodnih 14 godina uradila puno na uspostavljanju regulatornog antidiskriminacionog okvira u sa vezi pravima osoba sa invaliditetom, koji pored Ustava Republike Srbije uključuje i Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom kao i Strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine. Takođe uključuje i veoma raširen sistem propisa koji su deo drugih sektorskih regulativa. Iako je položaj osoba sa invaliditetom znatno unapređen, ova osetljiva društvena grupa se još uvek suočava sa nizom problema.

I dalje su mnogi javni objekti i površine nepristupačni osobama sa invaliditetom, otežan je pristup informacijama i komunikacijama za osobe sa senzornim invaliditetom, a osobe sa invaliditetom nailaze i na znatne barijere prilikom ostvarivanja biračkog i radnog prava. Osobe sa invaliditetom izložene su raznim vidovima diskriminacije i kršenja prava. U izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije redovno se ukazuje na potrebu ulaganja napora kako bi se povećalo učešće osoba sa invaliditetom u sve sfere društvenog, ekonomskog i političkog života. Među glavnim izazovima u pogledu poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom mogu se izdvojiti: pristupačnost objektima, površinama, uslugama i informacijama, zapošljavanje, razumno prilagođavanje radnih mesta i poslova, pristup obrazovanju i stručnom osposobljavanju, broj i obuhvat usluga zdravstvene i socijalne zaštite, omogućavanje samostalnog odlučivanja i dr.

Problemi sa kojima se osobe sa invaliditetom susreću, rasprostranjeni stereotipi i predrasude, kao i socijalni i ekonomski položaj u kome se nalaze, čine ih u velikoj meri ugroženom i marginalizovanom grupom. Zaštita osoba sa invaliditetom jedan je od najosetljivijih elemenata društveno-razvojne, ekonomske i socijalne politike društva, a odnos prema ugroženim i marginalizovanim grupama i njihovo efektivno društveno uključivanje pokazuju dostignuti nivo svesti i napretka samog društva.

U okviru procesa post-zakonodavnog nadzora koji je sproveden u periodu od februara do juna 2020. godine, urađeno je istraživanje o primeni dva zakona: Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Pre svega fokus je stavljen na analizu postignutih razultatata u odnosu na uklanjanje fizičkih prepreka i pristupačnosti javnim objektima, površinama i pružaocima različitih usluga kako socijalne zaštite tako i prevoza, obrazovanja i obuke, zapošljavanja i drugih aspekata koji omogućavaju punu društvenu uključenost.

Preciznije analizirani članovi su 13, 16, 22, 26, 33 i 47. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, koji se odnose na obaveze državnih organa i svih ostalih aktera u pogledu obezbeđivanja pristupačnosti i zabrani diskriminacije u pružanju usluga, te prava na rad i zapošljavanje. Dok su sa druge strane analizirani efekati i ispunjenost ciljeva u pogledu povećanja zapošljivosti i uključenosti na tržištu rada, gde je sveobuhvatno razmatrana delotvornost mera i

politika u okviru Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Period koji se analizirao je od trenutka donošenja, što za Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom podrazumeva period od 2006. godine do 2020. godine, a za Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom od 2009. godine do 2020. godine. Kroz analizu podataka i izveštaja različitih državnih i nedržavnih aktera, ali putem direktnih intervjua i uvidom kroz terenske posete, stečen je adekvatan uvid i prikupljen je dovoljan broj relevantnih informacija.

Ono što se odmah moglo uočiti jeste segmentiranost politika i mera koje u praksi nisu dovoljno jasno povezane, dok sa druge strane nedostaje centralizovan sistem prikupljanja podataka, monitoringa i analize efekata mera i propisa. Veliki izazov predstavlja nedostatak razvrstanih podataka o osobama sa invaliditetom, pa je i Tim za društvenu inkluziju i smanjenje siromaštva - SIPRU - dao niz predloga za unapređenje indikatora u praćenju položaja ugroženih društvenih grupa i cele populacije, što podrazumeva povećanje dostupnosti administrativnih izvora podataka i razvrstavanje (prema polu, starosnom dobu, etnicitetu, invaliditetu), umrežavanje administrativnih i anketnih podataka, kao i povećanje analitičkih kapaciteta zaposlenih u institucijama na nacionalnom i lokalnom nivou.²

Uvidom u godišnje izveštaje Zaštinika građana za protekle tri godine može se zaključiti da broj predmeta u oblasti prava osoba sa invaliditetom nema velikih oscilacija i da iznose oko 4% od ukupnog broja predmeta.³ Broj pritužbi koji se odnosi na pristupačnost objektima je u porastu u posmatranom periodu, što svakako govori o prisutnosti i učestalosti ovog problema ali i o povećanoj spremnosti, pre svega osoba sa invaliditetom, kao i udruženja građana, da se obraćaju institucijama i organima kako bi ih podstakli da ispune zakonsku obavezu i otklone arhitektonske i ostale prepreke za nesmetan pristup objektima. Najveći broj pritužbi Povereniku za zaštitu ravnopravnosti odnosi se na postojanje fizičkih barijera koje onemogućavaju osobama sa invaliditetom da koriste određene usluge ili objekte, pa je tako u 2017. godini po ovom osnovu podneto 35% pritužbi, a 2018. godine čak 79% se odnosilo na pritužbe zbog arhitektonskih barijera. U 2019. godini taj broj je smanjen na 32%, što i dalje predstavlja veliki broj, koji govori o prisutnosti ovog problema.

Takođe, bez obzira na činjenicu da obim uklonjenih barijera raste, odnosno da se kroz projekte nadležnog ministarstva⁴ i putem lokalnih projekata radi na otklanjanu fizičkih barijera, nije usvojen akcioni plan na nivou Republike Srbije, niti su akcioni planovi zaživeli masovnije u okviru rada lokalnih samouprava. Veoma mali broj jedinica lokalne samouprave (JLS) je usvojio strategije i akcione planove za pristupačnost, koji se primenjuju sa promenljivim uspehom. Grad Beograd je dobar primer kako saradnja lokalnih vlasti i nevladinih organizacija može da popravi situaciju u pogledu povećanja pristupačnosti. Sa druge strane, veliki broj centara za socijalni rad, filijala RFZO i PIO, EPS-a i Pošte Srbije i ostalih državnih tela i organa, kako na nacionalnom, tako i lokalnom

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

³ Vidi na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

⁴ Tokom 2019. godine postavljeno je 77 rampi u 34 jedinice lokalne samouprave, obavljeno je 37 adaptacija objekata i sprovedene su nabavke opreme za potrebe udruženja osoba sa invaliditetom na teritoriji 23 jedinice lokalne samouprave.

nivou, nije proaktivno, u skladu sa zakonima i obavezama, prilagođavao svoje prostore, otklanjao arhitektonske prepreke, već se u velikom broju slučajeva čekalo na zahteve i pritužbe od strane osoba sa invaliditetom ili udruženja kako bi se takve radnje pokrenule.

14 godina od početka primene Zakona, koncept razumnog prilagođavanja još uvek nije adekvatno razrađen, nije jasno propisano da je odbijanje razumnog prilagođavanja oblik diskriminacije na osnovu invaliditeta, što je suprotno međunarodnoj praksi u ovoj oblasti, te bi zakone u tom smislu trebalo dopuniti. Možemo reći da je cilj Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom u domenu omogućavanja pristupačnosti nije u potpunosti ispunjen, da efikasnost sistemskog rešavanja još nije na adekvatnom nivou i da je, pre svega, kod javnih institucija potrebno još političke volje da se princip pristupačnosti postavi kao obavezan element kod planiranja i sprovođenja javnih politika, budžetiranja i projektovanja javnih radova, izgradnji i rekonstrukcije javnih površina i objekata, osmišljavanja servisa podrške itd.

Analiza je pokazala da, iako postoje usvojeni veoma jasni i detaljni standardi o pristupačnosti, kao i dovoljno jasno definisane sankcije, oni se ne primenjuju uvek, niti u dovoljnoj meri, zbog nedovoljnog inspekcijuskog nadzora. Još uvek ne postoji adekvatna obuka o standardima pristupačnosti za arhitekte i lokalne organe, koji izdaju dozvole za gradnju i upotrebne dozvole. Iako znanja o ovoj oblasti postoje jer su se u nekoliko poslednjih godina ovom temom aktivno bavile i nevladine organizacije, pristupačnost još uvek nije postala deo obaveznog programa stručnog usavršavanja arhitekata, inženjera i dizajnera. Principi „univerzalnog dizajna“ nisu u punoj meri zaživeli u okviru rada arhitektonskih i građevinskih komora i stručnih tela.

Pitanja pristupačnosti biračkim mestima, kao i učešće u samom izbornom postupku osoba sa invaliditetom, još uvek nisu rešena u potpunosti. Kao što će biti reči u analizi, određeni pomaci su načinjeni zajedničkim zalaganjem Zaštitnika građana, Poverenika za ravnopravnost, nevladinih organizacija, a posebno Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom i Republičke izborne komisije u cilju obezbeđivanja potpune pristupačnosti svih biračkih mesta, kao i na unapređenju pristupačnosti izbornog materijala. Ostaje, međutim, puno prostora za poboljšanje jer, kako pokazuju podaci sa poslednjih parlamentarnih izbora održanih 21. juna 2020. godine, čak 56% biračkih mesta (na reprezentativom uzorku) nije bilo pristupačno. Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u okviru prvog posebnog cilja uvodi meru koja predviđa povećanje broja pristupačnih biračkih mesta za 50% do kraja 2024. godine. Imajući u vidu dosadašnje trendove, biće potrebno dosta napora da se ovaj cilj ostvari.

Kao što smo istakli, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom definiše slučajeve u kojima se može govoriti o diskriminaciji u pogledu prava na rad i zapošljavanje osoba sa invaliditetom (članovi 22 i 26). Nakon ovih pionirskih koraka ka uređivanju i definisanju diskriminacije u pogledu zapošljavanja, usledio je Zakon o zabrani diskriminacije koji je preuzeo i dodatno razradio oblike diskriminacije, dok je Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju detaljnije pristupio definisanju mera i politika koje će direktno povećati zapošljivost osoba sa invaliditetom. Položaj u radnim odnosima osoba sa invaliditetom uređuje i Zakon o radu pa tako prema članu 12. koji propisuje pravo na odgovarajuću zaradu, uslove rada i oblike zaštite i prava zaposlenih, osobe sa invaliditetom imaju i pravo na posebnu zaštitu u skladu sa zakonom. Cilj

analize su pre svega politike koje su usmerene na povećanje zapošljivosti i obezbeđivanje adekvatnih obuka, programe subvencija kao i postupke određivanja radne sposobnosti.

Zakon je doneo obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom za sva preduzeća sa 20 i više zaposlenih i, posle više od 10 godina primene Zakona, broj zaposlenih osoba sa invaliditetom je neosporno u kontinuiranom postepenom porastu, što svakako doprinosi boljem razumevanju delotvornosti mera i zakonskih obaveza, odnosno možemo bolje utvrditi koliko je porast broja zaposlenih osoba sa invaliditetom rezultat isključivo uvođenja zakonske obaveze, a koliko su drugi faktori koji doprinose zapošljavanju kao što su razvoj društvene svesti, poboljšanje okruženja u kojima se osobe sa invaliditetom obrazuju, kreću ili imaju dodira sa kulturom ostali neiskorišćeni. Ono što smo u analizi istakli kao veoma važan segment poboljšanja ove oblasti jeste potreba za jasnijim definisanjem kaznenih odredbi u delu Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom.

Dostupnost prilika za rad i uključivanje osoba sa invaliditetom na tržište rada ima veliki značaj kao pretpostavka socijalne inkluzije u sve sfere društvenog života i zbog toga je potrebno posmatrati ga u širem kontekstu od posmatranja da je to isključivo problem socijalne politike. U okviru trećeg posebnog cilja, Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom predviđa sistemsko uvođenje perspektive invaliditeta u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika. U okviru budućeg akcionog plana potrebno je predvideti konkretne aktivnosti koje bi imale merljive indikatore i takođe pripremiti plan monitoringa i prikupljanja podataka, kako bi zadati ciljevi od 15% više zaposlenih osoba sa invaliditetom na godišnjem nivou bili ostvarljivi. Nova Strategija je ponudila ciljeve koje želi da postigne, ali nije dovoljno jasno analiziran problem zapošljavanja kroz elaboraciju uzročno-posledičnih veza ovog pitanja.

Niska stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom i dalje je jedan od najvažnijih problema. Same osobe sa invaliditetom i njihova udruženja ističu problem zapošljavanja, stručnog usavršavanja i profesionalne rehabilitacije, kao i problem prilagođavanja radnih mesta. U analizi su ističani jako interesantni podaci iz različitih istraživanja, a jedno od njih je istraživanje Unije poslodavaca iz 2017. godine⁵, gde se navodi da procenjeni broj osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji iznosi oko 700 000, od čega 215 000 do 300 000 pripada kategoriji potencijalno radno angažovanog stanovništva starosti od 15 do 65 godina.

Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) koja vodi kontinuirane i sistematizovane podatke o broju nezaposlenih i zaposlenih, odnosno broju radno aktivnog i neaktivnog stanovništva u Srbiji, ukupan broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom je u blagom ali kontinuiranom opadanju. Za potrebe ovog izveštaja u cilju sticanja uvida u trendove i rezultate mera zapošljavanja, urađen je pregled podataka za period 2015 - 2019. godine sa detaljnim pregledom poslednja tri godišnja izveštaja NSZ.

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

Analizom izveštaja NSZ za poslednje tri godine, od 2017 do 2019. godine,⁶ ukupan broj osoba sa invaliditetom koji je bio uključen u različite mere u okviru paketa usluga kretao se oko **9.100** po godini, a imajući u vidu da je prosečan broj osoba sa invaliditetom na evidenciji u toku ove tri godine iznosio **14.431**, znači da je obuhvat politika koje sprovodi NSZ oko 63% ukupnog broja onih koji se nalaze na evidenciji. Potreba da se kroz programe obuka i dodatnog osposobljavanja i usavršavanja osobama sa invaliditetom pruži šansa na tržištu je očigledna, što takođe pokazuju podaci po kojima se najveći broj osoba sa invaliditetom, u periodu traženja posla, na evidenciji nezaposlenih nalaze se više od 5 godina.

Često se moglo čuti da programi i katalozi obuka koji se izrađuju na godišnjem nivou nisu adekvatni potrebama osoba sa invaliditetom i tržištu rada. Lokalne filijale NSZ nisu u dovoljnoj meri uključene u sistematsku procenu potreba za obukama iako se redovno vode razgovori sa osobama na evidenciji i sa poslodavcima, filijale nemaju puno uticaja na to šta će se od obuka pojaviti u katalogu i koliki će broj onih koji su na evidenciji moći da pohađa obuke. Takođe, ne postoji jasna veza između obuka i izvesnosti zapošljavanja, što utiče na motivaciju osoba sa invaliditetom da se uključe u programe obuka. Veliki broj filijala zbog nedostatka sredstava ne obezbeđuje troškove prevoza i personalnih asistenata za osobe sa invaliditetom, čime se destimuliše i smanjuje mogućnost za zapošljavanje. Pristupačan prevoz predstavlja veliku prepreku za dostojanstven život pre svega, a naročito utiče na pitanje zapošljivosti, kasnije i očuvanju radnog mesta. U praksi, pored redovnog javnog prevoza koji, je u 90% slučajeva nepristupačan, samo u Beogradu postoji tzv. specijalizovani javni prevoz za osobe sa invaliditetom. Koliko je ovo pitanje važno za održivo zapošljavanje, ali i potpunu uključenost govore i same osobe sa invaliditetom kroz svoja svedočanstva. Pored prevoza koji obezbeđuje Grad Beograd, pojavile su se i komercijalne inicijative kao što je to učinilo udruženje građana CarGo, koje je uvelo specijalizovana vozila u svojoj ponudi.⁷

Broj onih koji posao nađu preko programa ili mera NSZ je oko 10% od ukupnog broja na evidenciji, a od tog broja procenat onih koji su našli posao putem subvencija za poslodavce je preko 60% godišnje, dok se putem javnih radova i kroz privremene i povremene poslove angažuje oko 10% onih koji su na evidenciji godišnje. Refundacija u cilju prilagođavanja radnih mesta kao mera nije u velikoj meri zastupljena te, imajući u vidu relativno mali broj osoba i poslodavaca koji su koristili ovu meru, može se zaključiti da potencijal refundacije primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta za podsticanje zapošljavanja nije dovoljno iskorišćen, ali i da se mora modifikovati pristup, kako bi poslodavci mogli da računaju na dugoročniju podršku u tom smislu.

Najveći izazovi postoje u pogledu sistema procene radne sposobnosti, koja se u praksi još uvek zasniva na medicinskom modelu invaliditeta, gde se mogućnost da se osoba sa invaliditetom proceni kao potpuno nesposobna za rad po oceni nevladinih organizacija previše često koristi. Danas je opšte prihvaćen socijalni pristup invaliditetu, koji prilazi invaliditetu kao socijalnom fenomenu. Odgovornost društva i države je da stvara uslove za jednako učešće svih svojih članova. Socijalni pristup stavlja težište na barijere sa kojim se osoba sa invaliditetom suočava u

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

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

svakodnevnom životu, baziran je na ljudskim pravima i podrazumeva odgovornost društva da obezbedi uslove za ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom u svim oblastima života. Preporuke u cilju unapređenja ovog procesa, pored Komiteta UN za pitanja osoba sa invaliditetom, upućivala su nezavisna tela u Srbiji, kao i nevladine organizacije. Posebno je naglašavana neophodnost unapređivanja kapaciteta članova komisija za procenu radne sposobnosti kroz dodatne obavezne obuke i povećanje ulaganja u razumna prilagođavanja za osobe sa invaliditetom na radnom mestu, te da se procene izvode uzimajući pojedinačne okolnosti na terenu. Komisije nemaju dovoljno kapaciteta da se na adekvatan način bave svim pojedinačnim slučajevima. Izveštaji sa procene radne sposobnosti ne sadrže dovoljno konkretne informacije o tome šta osoba može da radi samostalno, a u kojim domenima joj je potrebna podrška. Važno je naglasiti da ishodi ovih procena imaju odlučujući uticaj na budući život osoba sa invaliditetom te se zato mora pristupiti reformi kako bi se ovaj proces više posmatrao iz ugla politika podrške.

Značajno je uzeti u obzir i zapažanja iz izveštaja o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja koji je pripremila institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, gde se navodi da su ispitani akteri na tržištu rada saglasni da su najdiskriminisane grupe na tržištu rada osobe sa invaliditetom i stariji radnici i radnice, gde takođe postoji visoka saglasnost anketiranih sa tvrdnjama koje ukazuju na neravnopravnost osoba sa invaliditetom zbog neprilagođenosti radnog mesta ili uslova rada.⁸ Istraživanja ukazuju da je trećina zaposlenih osoba sa invaliditetom doživela kršenje principa učestvovanja, inkluzije i pristupačnosti (35%), kao i diskriminaciju (30%), što se najčešće ogleda kroz odnose sa kolegama i nerazumevanje poslodavaca.⁹

Praćenje uslova rada, efekti podsticaja, zadržavanje radnog mesta, adekvatnost socijalizacije su otvorena pitanja, a usled sve manjeg broja doktora medicine rada postavlja se i pitanje kapaciteta državnih tela, odnosno zdravstvenog sistema za sprovođenje mera iz oblasti zaštite na radu, procene radnog okruženja itd. Istraživanje Unije poslodavaca pokazuje da poslodavci primećuju da određeni broj osoba sa invaliditetom brzo odustaje od rada, ukoliko se suoči sa frustracijama poput neostvarivanja radnih normi, sporijeg rada, neodobravanja kolega itd. Odustajanje od rada osoba sa invaliditetom obično nastupa u prvih mesec dana radnog angažovanja, ali se može dogoditi i nakon prvih nekoliko meseci. Problemi kada je u pitanju uklapanje u kolektiv i nepodržavajuća socijalna klima samo produbljuju socijalni jaz, koji osobe sa invaliditetom doživljavaju kao izrazito demotivirajući. Neprihvatajuća socijalna klima i predrasude tako dalje podstiču socijalno udaljšavanje osoba sa invaliditetom, napuštanje radnog mesta i, namesto njihove integracije u društvo, utiču još veću društvenu izolaciju i odustajanje od daljeg aktivnog traženja zaposlenja.

Uspešnost društvene integracije osoba sa invaliditetom koja uključuje i njihovo zapošljavanje i zadržavanje radnog odnosa u velikoj meri zavisi od uključenosti njihove primarne porodice u taj proces. Ukoliko je porodica osobe sa invaliditetom angažovana i ima sredstava za staranje, obrazovanje i, u najširem smislu, podršku za osposobljavanje člana svoje porodice za samostalan život, integrisanost pojedinaca u društvo je uspešnija.

⁸ Istraživanje „Diskriminacija na tržištu rada”, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, oktobar 2019. godine;

⁹ Holistički izveštaj 2013: Nadgledaj svoja prava, Monitoring prava osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, Centar za orijentaciju društva.

Na kraju ovog istraživanja ponuđene su konkretne preporuke i predlozi za unapređenje kako pravnog okvira, tako i institucionalnog okvira koji podrazumeva uspostavljanje novih specijalizovanih tela i unapređenje koordinacije rada institucija. Takođe, kao jedan od ključnih mehanizama za sagledavanje stanja i sistemko unapređivanje ove oblasti jeste Narodna skupština koja sa svojim odborima, a pre svega Odborom za ljudska i manjiska prava i ravnopravnost polova može da bude veza između različitih aktera i omogući dijalog koji će dovesti do novih i kvalitetnijih zakoniskih rešenja i politika.

II Osnovna svrha, cilj i obrazloženje za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora

Na osnovu zajedničkog projekta koji realizuju Odbor za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost Narodne skupštine Republike Srbije i WFD, ovo istraživanje će obuhvatiti sveobuhvatnu procenu delova Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom¹⁰ (Sl. Glasnik, br. 33/2006 i 13/2016) i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom¹¹ (Sl. Glasnik, br. 36/2009 i 32/2013). Zadatak istraživanja je da se analiziraju odredbe ovih zakona koristeći se metodologijom poznatom kao „Post-zakonodavni nadzor“ (PZN), koja pomaže parlamentima i njihovim radnim telima da ispituju da li zakoni zemlje daju očekivane ishode, u kojoj meri i, ako ne, zašto ne i da obezbede tačan rezime prikupljenih informacija i podataka sa nalazima i preporukama.¹²

Prvi parlament koji je primenio ovu inovativnu metodologiju je bio Parlament Ujedinjenog Kraljevstva koji je putem svoje posebne komisije za pravna pitanja još 2006. godine uspostavio osnovne principe na kojima se zasniva ovaj postupak. Primarni razlozi zbog koji parlamenti koriste PZN jesu: a) da se utvrdi da li zakonodavstvo deluje u praksi, kako je planirano; b) da se doprinese boljem uređenju (sekundarno zakonodavstvo); c) da se stavi fokus na implementaciji i ostvarivanju ciljeva politika; d) da se identifikuje i širi dobra praksa tako da se mogu izvući pouke iz uspeha i neuspeha otkrivenih kroz ovaj postupak. Pored toga, može se pomenuti potreba da se preventivno deluje u pogledu potencijalnih štetnih efekata novog zakonodavstva na osnovna prava, kao i, na primer, na životnu sredinu ili na ekonomsko i socijalno staranje.¹³ Primer Ujedinjenog Kraljevstva sledili su i parlamenti Belgije, Nemačke, Australije, Kanade, koji su post-zakonodavni nadzor primenjivali na različite načine, oslanjajući se na postojeće parlamentarne institute za sprovođenje nadzorne funkcije ali i razvijajući nove postupke koji su unapređivali postojeću praksu. Tako, trenutno poznajemo dve ključne karakteristike PZN: nadzor koji ima za cilj jačanje zakonodavnih kompetencija i nadzor koji je usmeren na veću efikasnosti kontrole rada izvršnih organa.¹⁴

U prvom slučaju radi se o rastućem trendu racionalizacije procesa donošenja zakona i sve veće potražnje za preispitivanjem kvaliteta zakona kroz postupke koji mogu obezbediti da parlamenti efikasnije upravljaju svojim već veoma kompleksnim procesima koje autori nazivaju i

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 Post-zakonodavni nadzor- Uperedna studija praksi post-zakonodavnog nadzora u odabranim parlamentima i obrazloženje njenog mesta u demokratiji De Vrieze, F. & Hasson, V., 2017)

¹³ Parlamentarni nadzor nad ciljevima održivog razvoja i primena principia post-zakonodavnog nadzora, (Fitsilis, F. i De Vrieze, F., 2019);

¹⁴ Post-zakonodavni nadzor u Evropi, Kako je nadzor nad primenom zakona u Evropi postalo snažnije, (De Vrieze, F., 20120);

„zakonodavnom složenošću“.¹⁵ Ova vrsta postupka predstavljala zakonodavnu evaluaciju koja je fokusirana na poboljšanje kvaliteta usvojenog zakonodavstva, razumevanja uzročno-posledičnih veza između zakona i promene koje nastaju, i teži smanjenju nejasnoća i nepoverenja u sam proces, ali i omogućava zakonodavcu da uči, odnosno popravlja načinjene propuste.

U drugom slučaju, PZN može imati oblik posebnog mehanizma u parlamentu za vršenje efikasnog nadzora nad radom izvršne vlasti. Preispitivanjem vladinih intervencija, podzakonskih akta i izmena različitih zakona te neaktivnosti u postupanju, parlament može da utvrdi u kojoj meri zakoni jedne zemlje odgovaraju svoj svrsi, nameni, celishodnosti odnosno kako to vlada upravlja efikasnom primenom svojih politika i poštovanje zakonskih obaveza. Svaka nova zakonodavna inicijativa od strane vlade koja teži izmeni postojeće ili uspostavljanje nekog novog pravnog okvira treba da pokrene i parlamentarni nadzor kojim će se utvrđivati osnovanost ili opravdanost vladine intervencije. Cilj je da se uspostavi preventivni kontrolni mehanizam koji može da ishoduje i zaustavljanjem daljeg postupka ukoliko se analizom utvrdi da vlada nije adekvatno obrazložila svoju inicijativu. Na taj način PZN pruža parlamentu dodatnu ulogu koja nije samo zakonodavna ili kontrolna već i proaktivnu ulogu harmonizacije zakonodavstva države. Međutim, kako je postupak sprovođenja nadzora podrazumeva kontinuirani rad, adekvatne resurse i ljudske kapacitete za sprovođenje, evaluaciju i obradu podataka postoji potreba da se dalje unapređuju kapaciteti parlamenta kako bi se prednosti post-zakonodavnog nadzora iskoristile u potpunosti.

Narodna skupština Republike Srbije kao predstavničko telo i zakonodavni organ ima Ustavom i Zakonom o Narodnoj Skupštini jasno definisanu ulogu u praćenju primene zakona i nadzoru nad radom izvršne vlasti. Skupština Srbije ima kroz svoje odbore mogućnost da sektorski prati primenu zakona i stanja u oblastima ali i kroz razmatranje izveštaja koje redovno ili vandredno podnose ministarstava i organizacije izvršne vlasti. Putem instituta peticija i predstavki, Skupština prikuplja informacije o tome kako se zakoni sprovode, ali ne sprovodi analize niti sistemski obrađuje podatke koji se na ovaj način prikupljaju. Takođe, Skupština ima mogućnost da kroz javna slušanja uključi širi krug zainteresovane javnosti u proces nadgledanja primene zakona. Tako je u saradnji Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost i Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva održana sednica na temu pristupačnosti, a u okviru obeležavanja Međunarodnog dana osoba sa invaliditetom.¹⁶ Jedna od važnijih mehanizama koji Skupština ima na raspolaganju je razmatranje preporuka i izveštaja nezavisnih tela u oblastima zaštite ljudskih prava kao što su Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.

U dosadašnjoj praksi Narodna skupština Srbije nije samostalno sprovodila analize u vezi sa primenom zakona i pripremala svoje preporuke. U okviru postupka donošenja zakona ili izmena i dopuna zakona Skupština dobija analize efekata propisa i razloge za donošenje zakona koji pripremaju predlagači zakona. Ovi podaci su često informativnog i generičkog karaktera, te ne pružaju širi uvid u probleme koje zakon treba da reši. U saradnji sa donatorskom zajednicom, ministarstvima, istraživačkim ustanovama, institutima, nevladinim organizacijama i dr, Narodna skupština, kao što smo istakli organizuje tematske javne rasprave koje služe da se određena

¹⁵ Kada zakoni postanu suviše kompleksni, (Heaton, R., 2013);

¹⁶ 25. sednica Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost, 2. decembar 2019. godine-
<http://www.parlament.gov.rs>

pitanja od javnog značaja predstave narodnim poslanicima i donosiocima odluka ali nemaju sistemski karakter koji bi omogućio izrade dodatnih analiza od strane Stručne službe Skupštine.

U našem slučaju, post-zakonodavnim nadzorom je obuhvaćeno ispunjavanje cilja dva zakona: Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (Sl. Glasnik, br. 33/2006 i 13/2016) i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (Sl. Glasnik, br. 36/2009 i 32/2013). Pre svega, fokus je stavljen na analizu postignutih rezultata u pogledu ravnopravnog učešća u društvenom životu, uklanjanje fizičkih i administrativnih prepreka u pogledu pristupačnosti javnim objektima, površinama i pružaocima različitih usluga, kako socijalne zaštite tako i prevoza, obrazovanja i obuke, zapošljavanja i drugih aspekata koji omogućavaju punu društvenu uključenost.

Ključna pitanja u analizi bila su vezana za to da li se i kako primenjuju norme o fizičkoj pristupačnosti iz Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i da li i kako se primenjuju norme u vezi obuke i zapošljavanja osoba sa invaliditetom iz Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Takođe pitanja koja se odnose na to u kojem obimu su postavljene norme ostvarile svoje ciljeve, odnosno na koji način su poboljšale položaj osoba sa invaliditetom, da li se određenim izmenama ili dopunama zakonskih rešenja može poboljšati položaj osoba sa invaliditetom, koje zakonske norme je potrebno unaprediti, koje eventualno doneti, a gde bi trebalo raditi na kontrolnoj funkciji odnosno poboljšati primenu postojećih rešenja? Da li se i u kom obimu primenjuju kaznene odredbe predviđene zakonom i kako funkcionišu mehanizmi zaštite prava?

III Metodologija sprovođenja post-zakonodavnog nadzora

3.1 Metodologija rada

Metodologija razvijena za pripremu PZN Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom usklađena je sa Vodičem koji je Vestministerska fondacija za demokratiju izradila kao podršku sprovođenju post-zakonodavnog nadzora, na globalnom nivou.¹⁷

Kao što smo istakli, postupak PZN se odnosi na trenutak u kojem parlament postavlja samom sebi sledeće pitanje: da li zakoni ostvaruju očekivane ishode, u kojoj meri/razmeri i, ako ne, zašto ne. Stoga, glavna svrha post-zakonodavnog nadzora je: proveriti da li se zakon sprovodi u praksi kako je i planirano; doprineti boljoj regulaciji/uređenosti podzakonskih akata; poboljšati implementaciju i ostvarivanju ciljeva javnih politika; identifikovati i širiti dobru praksu tako da se pouke mogu izvući iz uspeha i neuspeha otkrivenih ovim nadzorom.

Priprema ovog izveštaja sledila je tok koji je definisan kroz praksu izrade sličnih istraživanja i analiza te je uključivala nekoliko faza:

1. Faza planiranja

- Izbor zakona i tema koje bi bile predmet analize, određivanje svrhe i ciljeva analize. Ova faza je vođena i koordinisana od strane predstavnika Vestminisarske fondacije i predstavnika Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost Skupštine Srbije;
- Identifikovanje i obaveštavanje o procesu izrade PZN relevantnih institucija i drugih organa kao i ostalih aktera - obezbeđivanje liste kontakata relevantnih aktera, zaposlenih u institucijama, kao i u drugim državnim organima radi konsultovanja i prikupljanja informacija/podataka;
- Prikupljanje osnovnih informacija i podataka kao izrada pregleda primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje reguliše date oblasti, kao i priprema upitnika za intervjuisanje sagovornika i prikupljanje podataka;

2. Faza implementacije

- Konsultovanje, odnosno direktni intervjui sa zainteresovanim stranama, akterima i predstavnicima nadležnih organa koji su identifikovani kao akteri u prethodnim fazama;

¹⁷ Post-zakonodavni nadzor: Vodič za parlamente, Franklin De Vrieze, London, novembar 2017, dostupan na, https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf

- Analiziranje informacija, podataka i nalaza prikupljenih u PZN o procesu i izrada nacrtu analize;
- Prikupljanje povratnih informacija od parlamenta. Ova faza omogućava narodnim poslanicima i nadležnom odboru da sprovodi kontrolu kvaliteta, kao i da i dostavi svoje komentare, pitanja i predloge u vezi forme, sadržaja i nalaza istraživanja u fazi kada je ono još u radnoj fazi;
- Izrada finalne verzije post-zakonodavne analize;
- Organizacija diskusije/rasprave povodom izrađene post-zakonodavne analize i istaknutih preporuka. Ova faza je od velikog značaja zato što omogućava verifikaciju uvida do kojih se došlo ali i ostavlja mogućnost donošenja novih zaključaka u skladu sa informacijama koje su pružene tokom debate.

3. Faza naknadnog praćenja

- Objavljivanje post-zakonodavne analize i njeno dalje distribuiranje;
- Pružanje podrške parlamentu za organizovanje javnog/nadzornog saslušanja kako bi se neke od preporuka dalje definisale u moguće izmene i dopune regulative;
- Ocenjivanje dobijenih rezultata iz post-zakonodavne analize, kao i sveobuhvatnog procesa od strane parlamenata.

Sam Izveštaj o sprovođenju post-zakonodavne analize predstavlja evaluaciju primene odredbi dva zakona koji se odnose na omogućavanje fizičke pristupačnosti i podsticanje zapošljavanja kod osoba sa invaliditetom. Period koji se analizirao je od godine donošenja, što za Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom podrazumeva period od 2006. godine do 2020. godine, a za Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom od 2009. godine do 2020. godine.

Ovaj proces podrazumeva merenje dostignuća specifičnih rezultata i nedostataka i procenu uticaja ovih specifičnih dostignuća i nedostataka na sveukupnu primenu izabраниh oblasti u okviru ova dva zakona.

Kao posebni ciljevi evaluacije tj. post-zakonodavne analize postavljeni su:

- procena delotvornosti primene izabраниh oblasti u okviru dva zakona;
- procena delotvornosti mera i politika u okviru izabраниh oblasti i utvrđivanje novih pitanja koja su relevantna za primenu ova dva zakona;
- definisanje izvučenih pouka, dobre prakse i izazova, u primeni regulative i drugih relevantnih zakona/dokumenata;
- obezbediti ključne preporuke glavnim akterima, Odboru koji je direktno uključen u razmatranje primene ovih mera i politika.

Za prikupljanje podataka, primenjene su sledeće metode:

- 1) pregled relevantnih dokumenata: zvanični izveštaji o sprovedenim aktivnostima, redovni ili posebni izveštaji različitih insitucija, zakoni i drugi normativni akti (amandmani,

podzakonska akta, propisi), studije, istraživački izveštaji, medijski izveštaji, kao i zvanična statistika i druge baze podataka;

- 2) dubinski intervjui sa predstavnicima zakonodavne i izvršne vlasti, nezavisnih organa, javnih institucija i civilnog sektora, kao i na onlajn sastancima usled pandemije izazvane virusom COVID-19.

Nakon svih prikupljenih podataka, različitih dokumenata i dobijenih informacija, pristupilo se analizi, pisanju prvih nalaza i kreiranju izveštaja. Naredna faza podrazumeva prezentaciju Izveštaja kroz prikaz nalaza i preporuka. Takođe, distribuiranje samog Izveštaja će u ovoj fazi biti posebno značajno kako bi postao dostupan što široj javnosti.

Nedostatak jedinstvene baze podataka o položaju i problemima sa kojima se osobe sa invaliditetom susreću, kao i neposredni podaci o temama kojima se PZN bavio, u velikoj meri otežava analitički rad u ovoj oblasti. Značajan deo istraživačkog rada obuhvatio je sprovođenje intervjua sa stručnjacima i stručnjakinjama različitih profila iz više gradova Srbije, koji se u svom direktno susreću sa problemima koje zakoni koji su predmet PZN regulišu. Putem intervjua prikupljene su i informacije sa terena i iz institucija sistema koje su direktno zadužene za sprovođenje zakona.

Plan sprovođenja intervjua podudarao se sa početkom pandemije COVID-19. Navedena situacija nas je dovela u poziciju da veliki deo intervjua obavimo telefonskim putem ili korišćenjem online aplikacija, što je uticalo na tempo sprovođenja istraživanja i ograničilo sticanje dodatnih direktnih uvida kroz posete samim institucijama ili organizacijama. Podaci koje je trebalo dobiti putem navedenih intervjua pribavljeni su putem komparativne analize ili neposredno, kroz razgovore sa ostalim akterima. Takođe, veliki deo podataka prikupljen je i uporednim analizama izveštaja državnih organa, kao bi se kroz podatke ustanovila veza između različitih nivoa nadležnosti za sprovođenje ovih zakona.

3.2. Identifikacija ključnih aktera zaduženih za primenu zakona

Ključni akteri u primeni i praćenju sprovođenja Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom obuhvataju veliki broj institucija, ustanova, tela, organa, javnih preduzeća i organizacija, koji se na direktan ili posredan način bave ovim temama. Zakonodavani i regulatorni prostor zaštite i obezbeđivanja prava osoba sa invaliditetom je, kao što već istakli, veoma razvijen i u priličnoj meri decentralizovan u smislu nadležnosti za primenu, praćenje i unapređivanje prava.

Ovde ćemo samo skrenuti pažnju na one ključne institucije za sprovođenje ovog zakona, počev od Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP), kao i Kancelarije za ljudska i manjinska prava, zatim Ministarstava prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, kulture i medija, unutrašnjih poslova, zdravlja, građevinarstva i infrastrukture, državne uprave i lokalne samouprave, finansija; jedinice lokalne samouprave (JLS) kao i organe i javne ustanove poput centara za socijalni rad (CSR), NSZ, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) i Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO), te Poreske uprave, škola, domova zdravlja i

bolnica, do javnih medijskih servisa i jedinica lokalne samouprave pa sve do ustanova kulture i muzeja. Takođe, veliki broj udruženja građana i organizacija civilnog društva je uključen, kako na lokalnom nivou pružajući određene socijalne usluge i servise, tako i na nacionalnom nivou gde se bave praćenjem primene, unapređenja pravnog okvira, ali i zaštitom prava osoba sa invaliditetom. Ovde treba dodati i veliki broj privrednih društava i preduzeća na koja se neposredno primenjuju zakonske odredbe i koji suštinski jesu akteri u ostvarivanju ciljeva zakona.

Ključni akter u institucionalnom dizajnu jeste MRZBSP, koje kroz sve svoje nadležnosti i organizacije radi na sprovođenju regulative, a posebno kroz svoj Sektor za zaštitu osoba sa invaliditetom i sprovođenje inspekcijskog nadzora. Sistem podrške koji se sprovodi od strane JLS i CSR, ali i kroz nadležnost NSZ, predstavlja ključni mehanizam sprovođenja mera i politika propisanih u okviru zakona koji su predmet ove analize.

Skupština Srbije, kao najviše predstavničko telo i zakonodavni organ, ima veoma važnu ulogu u delu praćenja primene zakona, uključivanje organizacija i pojedinaca u procese konsultovanja u vezi sa unapređenjem zakonodavnog okvira, kao i promocije uključenosti osoba sa invaliditetom u ostvarivanju svog aktivnog i pasivnog biračkog prava. Skupština Srbije kroz svoje odbore ima mogućnost da sektorski prati primenu zakona i stanje u oblastima, ali i kroz razmatranje izveštaja kako ministarstava i organizacija izvršne vlasti, tako i kroz razmatranje preporuka i izveštaja nezavisnih tela u oblastima zaštite ljudskih prava, kao što su Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, o čemu će biti reči u narednom segmentu.

IV Institucionalni i zakonodavni okvir koji reguliše oblasti koje su predmet post-zakonodavne analize

Republika Srbija je uradila puno na institucionalnom i zakonodavnom planu kako bi se obezbedilo poštovanje ljudskih prava osoba sa invaliditetom. Donet je Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Zakon o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, Zakon o kretanju uz pomoć psa vodiča, i drugi zakoni kao što je Zakon o planiranju i izgradnji, koji sadrže odredbe koje treba da doprinesu unapređenju položaja osoba sa invaliditetom.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom donet je 2006. godine, sa izmenama i dopunama iz 2016. godine i na snazi je dovoljno dugo da bi se analiziralo u kojoj meri su ispunjeni ciljevi i svrha donošenja. Zakon pored opšte zabrane diskriminacije propisuje i posebne slučajeve diskriminacije vezane za: zdravstvene usluge, vaspitanje, obrazovanje, zapošljavanje i radni odnos, udruženja, pružanje usluga i korišćenje objekata i površina, prevoz, kao i u vezi sa bračnim i porodičnim odnosima. Takođe, zakonom su propisane mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom, kao i postupak u sporu za zaštitu od diskriminacije zbog invalidnosti. Na drugoj strani, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom koji je donet 2009. godine, sa izmenama i dopunama iz 2013. godine, na detaljan način uređuje oblasti profesionalne obuke, osposobljavanja i odsticaja za poslodavce u cilju što većeg zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Takođe, 5. marta 2020. godine, Vlada Republike Srbije je usvojila drugu po redu Nacionalnu strategiju za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom. Strategija obuhvata period od 2020. do 2024. godine¹⁸, a osnovni cilj je unapređenje društvenog i ekonomskog položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, kao i ravnopravno učešće u društvenom životu, kroz uklanjanje prepreka u oblasti participacije, pristupačnosti, zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja i obuke, zapošljavanja i drugih aspekata koji omogućavaju punu društvenu uključenost.

Sve ove aktivnosti dovele su do određenog stepena unapređenja položaja osoba sa invaliditetom. Postignuta je vidljivost problema sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom u našem društvu, a u značajnoj meri su razbijene predrasude i stereotipi koji su bili veoma izraženi u ranijem periodu. Ipak, to je i dalje posebno ranjiva grupa koja se suočava sa nizom problema.

Jedan od veoma korisnih mehanizama za praćenje položaja i prava osoba sa invaliditetom jesu redovni godišnji izveštaji Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji na godišnjem nivou precizno mere propuste u radu državnih organa, povrede koje nastaju usled

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

pogrešnog tumačenja ili neprimenjivanja određenih zakoniskih normi, vode statistiku o broju žalbi i postupaka zaštite prava osoba sa invaliditetom itd. Takođe, veliki broj nevladinih organizacija, kao i udruženja koja ili pružaju usluge ili štite prava osoba sa invaliditetom, redovno izveštavaju o stanju u navedenim oblastima, ali i ulažu napore da kroz aktivno javno zagovaranje dođe do pozitivnih promena, kako u normativnom, tako i u delu dobre primene zakona.

U procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji (EU), izvršene su značajne izmene zakonodavstva u cilju usklađivanja sa evropskim i međunarodnim standardima i uspostavljanja institucionalnog okvira za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ocene svih relevantnih organizacija i međunarodnih institucija konstatuju da je zakonodavstvo Srbije uglavnom dobro i da u narednom periodu posebnu pažnju treba obratiti na poboljšanje implementacije zakonskih rešenja.

Naše inicijalno skeniranje vertikalnog i horizontalnog zakonodavstva utvrdilo je da je u Republici Srbiji trenutno na snazi više od 110 zakona, konvencija, uredbi, pravilnika, strategija i akcionih planova, koji ili direktno uređuju oblasti osiguranja i zaštite prava osoba sa invaliditetom, ili sprovode određene mere ili afirmativne akcije u skladu sa važećim propisima. Ovo, sa jedne strane, pokazuje izrazitu želju zakonodavca, ali i izvršne vlasti, da što šire normira ovu oblast, ali sa druge strane, takođe dovodi do jedne pravne neusaglašenosti, preklapanja i prenormiranja, koje u praksi dovodi do otežane primene i stvara nejasnoće kod tumačenja prava.

U nastavku ćemo kratko predstaviti samo ključne delove ovog širokog regulatornog okvira i ukazati na međusobnu povezanost zakona i normi kojima se regulišu oblast zaštite i obezbeđivanja prava osoba sa invaliditetom u Srbiji, grupišući ih u tematske celine, iako neki zakoni i podzakonski akti pripadaju različitim sektorima izvršne vlasti. Celokupan popis primarnog i sekundarnog zakonodavstva nalazi se u prilogu ovog istraživanja. Dodatno, predstavimo i institucionalni okvir za primenu i praćenje sprovođenja zakona, kao i mehanizme za zaštitu osoba sa invaliditetom od diskriminacije.

4.1. Ustavni okviri i međunarodne norme

- Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS" br. 98/2006), Drugi deo: Ljudska i manjinska prava i slobode

Član 21. Zabrana diskriminacije¹⁹ na jedan sveobuhvatan način definiše pravo na jednakost i zabranu diskriminacije, dok u velikom broju ostalih članova dalje definišu prava i slobode svih građana pružajući ustavne garancije i za zaštitu prava osoba sa invaliditeom. Tako se kroz čitav niz članova garantuje pravo na obaveštenost, izborno pravo, pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima, sloboda udruživanja, pravo na rad, pravo na zaključenje braka i ravnopravnost supružnika, sloboda odlučivanja o rađanju, prava deteta, pravo na pravnu pomoć, zdravstvena

¹⁹ *Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije. Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.*

zaštita, socijalna zaštita („Invalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata pruža se posebna zaštita, u skladu sa zakonom”), penzijsko osiguranje, pravo na obrazovanje itd.

- Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom (Zakon o potvrđivanju Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 42/2009)²⁰

Donošenjem Konvencije Ujedinjenih nacija (UN) o pravima osoba sa invaliditetom²¹, dat je podstrek, ali obaveznost državama potpisnicama da se pitanjima prava osoba sa invaliditetom pristupi kao pitanju ljudskih prava, što podrazumeva promenu obrasca invaliditeta sa medicinskog na socijalni model. Invaliditet se više ne posmatra kao problem i isključivo kao medicinsko pitanje, koje treba da rešavaju samo medicinski stručnjaci i socijalna politika, već i kao pitanje ljudskih prava koje treba rešavati koristeći pozitivne mere i inkluzivnu politiku. Cilj ove konvencije je da se unapredi, zaštiti i osigura puno i jednako uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda svim osobama sa invaliditetom i unapredi poštovanje njihovog urođenog dostojanstva.

Članom 33. Konvencije preporučeno je državama potpisnicama osnivanje i izgradnja nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije UN. Nacrtom akcionog plana za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, predviđeno je da ulogu ovog mehanizma u Srbiji obavlja Zaštitnik građana, čime će Srbija na najadekvatniji način ispuniti ovu preporuku.

Ostali međunarodni sporazumi i konvencije na čiju se primenu Republika Srbija obavezala su:

- Zakon o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom (Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 42/2009);
- Zakon o potvrđivanju Ugovora iz Marakeša o olakšavanju pristupa objavljenim delima za osobe koje su slepe, slabovide ili sa drugim teškoćama u čitanju (Ugovor Svetske organizacije za intelektualnu svojinu) – usvojen od strane Narodne skupštine 24. januara 2020.godine.
- Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, (Sl. glasnik SCG - Međunarodni ugovori, br. 9/03, 5/05 i 7/05, i Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori, br. 12/10);
- Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, (Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori, no. 42/09);
- Preporuke Saveta Evrope o koherentnoj politici za osobe sa invaliditetom, (1992);
- Evropski plan akcije za osobe sa invaliditetom za period od 2006. do 2016. godine (2006) Saveta Evrope;
- Međunarodna organizacija rada takođe ima uticaja na položaj osoba sa invaliditetom, te je Srbija ratifikovala Konvenciju br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju

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

²¹ Načela ove konvencije su: (a) poštovanje urođenog dostojanstva, individualna samostalnost uključujući slobodu vlastitog izbora i nezavisnost osoba; (b) zabrana diskriminacije; (c) puno i efikasno učešće i uključivanje u društvo; (d) uvažavanje razlika i prihvatanje osoba sa invaliditetom kao dela ljudske raznolikosti i čovečanstva; (e) jednake mogućnosti; (f) dostupnost; (g) ravnopravnost žena i muškaraca; (h) uvažavanje razvojnih sposobnosti dece sa invaliditetom kao i poštovanje prava dece sa invaliditetom na očuvanje svog identiteta.

osoba sa invaliditetom (iz 1983. godine ratifikovana 1987.godine), Konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u vezi sa zaposlenjem i zanimanjem (iz 1958. godine, ratifikovana 1961. godine) i Konvencija br. 142 o profesionalnom usmeravanju i obuci u razvoju ljudskih resursa (iz 1975. godine, ratifikovana 1982. godine);

- UN Agenda održivog razvoja 2030²², cilj br. 4 odnosi se na obezbeđivanje inkluzivnog i kvalitetnog obrazovanja za sve, kao i na jednak pristup svim nivoima obrazovanja i profesionalne obuke, uključujući osobe sa invaliditetom, cilj br. 5 se odnosi na postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanja svih žena i devojaka, uključujući i žene i devojke sa invaliditetom, i cilj br. 10 koji promovira smanjenje nejednakosti unutar i između zemalja jačanjem i promovisanjem socijalne, ekonomske i političke inkluzije svih, uključujući i osobe sa invaliditetom;
- Evropska strategija za osobe sa invaliditetom 2010-2020: Evropa bez barijera²³. Ova strategija je važan dokument EU koji definiše opšti okvir politike za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, kao i konkretnije mere i aktivnosti u određenim oblastima;
- Preporuke Mehanizama za ljudska prava UN-a, posebno Komiteta za prava osoba sa invaliditetom, ali i drugih odbora koji su dali preporuke u vezi sa poboljšanjem statusa osoba sa invaliditetom;
- OEBS-ov dokument iz Kopenhagena iz 1990. godine²⁴, „pravo građana da traže političku ili javnu funkciju, pojedinačno ili kao predstavnici političkih partija ili organizacija, bez diskriminacije“; Moskovski dokument OEBS-a iz 1991. godine²⁵, „da se preduzmu koraci kako bi se osobama sa invaliditetom obezbedile jednake mogućnosti da u potpunosti učestvuju u životu svog društva;“ i „da promovišu odgovarajuće učešće takvih osoba u donošenju odluka u poljima koja se njih tiču“. Helsinški dokument OEBS-a iz 2008. godine²⁶ podvlači značaj ljudskih prava (uključujući prava osoba sa invaliditetom) i inkluzije;

4.2. Zakonodavni okvir koji se tiče zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblastima fizičke pristupačnosti

Imajući u vidu cilj post-zakonodavne analize i zahtev Odbora za ljudska i manjiska prava i ravnopravnost polova da se posebna pažnja posveti temama fizičke pristupačnosti i zapošljavanja u sledećim sekcijama ovog istraživanja biće predstavljen zakonodavni okvir koji reguliše ove oblasti. Već nekoliko puta smo pomenuli Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom usvojen je 2006. godine (Sl. Glasnik, br. 33/2006), koji predstavlja prvi zakon koji definiše zabranu diskriminacije u Srbiji. Ovaj zakon generalno propisuje zabranu diskriminacije, ali takođe uvodi posebne definicije i definiše posebne slučajeve diskriminacije u vezi sa zdravstvenim uslugama, obrazovanjem, obrazovanjem, zapošljavanjem i radnim pravima, udruženjima, socijalnim uslugama i pristupačnošću javnih institucija i javnih površina, stanovanja, prevoza , kao i

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>

na bračnim i porodičnim odnosima. Takođe, zakon propisuje mere za unapređenje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom, kao i postupke za rešavanje sporova, sankcije i sudsku zaštitu.

Pored toga, zakon određuje koji su to posebni oblici diskriminacije („Diskriminacija na osnovu invaliditeta u ostvarivanju prava iz radnog odnosa smatra se: 1. utvrđivanjem niže plate zbog invalidnosti zaposlenog, bez obzira na radni učinak; ...“) . Zakonom je takođe propisana obaveza da se afirmativne mere sprovedu na originalan način („Državna uprava, teritorijalna autonomija i organi lokalne samouprave nadležni za obrazovanje i obuku dužni su da preduzmu mere da obrazovanje i invalidnost osoba sa invaliditetom postanu sastavni deo opšteg obrazovnog sistema“). S obzirom na opštu prirodu ovih odredbi i činjenicu da su određena područja života osoba sa invaliditetom regulisana i drugim zakonima, postoji potreba za preciznim uređenjem mera za sprečavanje diskriminacije (Zakon o osnovama obrazovanja - politika inkluzivnog obrazovanja) ili za definisanje afirmativnih mera (Zakon o planiranju i izgradnji).

Zakonom je jasno definisana diskriminacija u vezi sa pružanjem usluga korišćenjem objekata i površina (član.13), tako da se svako odbijanje, odnosno nečinjenje da se obezbedi tehnička adaptacija objekta koja je neophodna da bi se pružila uluga osobama sa invaliditetom, smatra diskriminacijom. Članom 16 dalje je propisano da je svaki vlasnik objekta u javnoj upotrebi kao i javno preduzeće nadležno za održavanje javnih površina dužno da obezbedi pristup objektu odnosno javnoj površini. Na ovaj način zakonodavac je učinio ogroman broj državnih institucija, organa i organizacija obaveznim da na, pre svega, proaktivan način otklone arhitektonske prepreke i prilagode svoje prostore za nesmetano kretanja osobama sa invaliditetom. Zakonom se dodatno, kroz član 33, jasno stavlja u nadležnost i obavezu lokalnim samoupravama da preduzimaju mere radi povećanja pristupačnosti svojih zgrada, javnih površina i prevoza. Zakonodavac je imao jasnu nameru da se ovakim normama pre svega uputi poruka javnim organima i jedinicama lokalne samouprave da je pitanje pristupačnosti jedno od ključnih u smislu aktivnog uključivanja u društveni, politički i ekonomski život. Kao što ćemo videti u nastavku ovog istraživanja, odredbe vezane za omogućavanje pristupačnosti nisu bile poštovane na propisan način i efekti ovih mera su prilično kasnili u odnosu na prvobitnu nameru zakonodavca.

Posle skoro 10 godina primene, Zakon je izmenjen 2016. godine (Službeni glasnik, br. 13/2016) po prvi put, što predstavlja redak primer zakonodavstva koje nije modifikovano u tako dugom periodu, imajući u vidu da je zakonodavna praksa u Srbiji prepuna čestih i naknadnih izmena zakona. Amandmanima su uvedene odredbe koje omogućavaju osobama sa invaliditetom da koriste faksimile u pravnim radnjama pred organima javne uprave, kao i u svim drugim službama koje su prepoznale kao diskriminaciju odbacivanje faksimilskih potpisa pred javnim organima, i u vršenju (najšireg) spektra usluge (banke, prodaja ...). Takođe, pružanje faksimilnog potpisa za osobe sa invaliditetom predviđeno je kao podsticajna mera i predviđa kaznu u slučaju odbijanja upotrebe faksimila.

Ostali zakoni i podzakoniski akti koji bliže definišu i propisuju ponašanje državnih organa, privrednih subjekata, kao i svih građana u pogledu fizičke pristupačnosti uključuju oblasti zdravstva, obrazovanja, izgradnje i uređenja javnih površina, saobraćaja, socijalne zaštite, izbornog prava itd. Ovde će biti predstavljeni samo neki od njih, dok se celokupan spisak regulative nalazi u prilogu ovog istraživanja.

- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada²⁷ ("Sl. glasnik RS", br. 104/2016, 9/2020) – ovim je stavljen van snage raniji Zakon o socijalnom stanovanju koji je osobama sa invaliditetom garantovao kvotu od deset posto pristupačnih stanova. Zakon osobama sa invaliditetom načelno omogućava pristup socijalnom stanovanju, ali bez garantovanja ikakvih kvota, pa je time položaj osoba sa invaliditetom pogoršan;
- Zakon o planiranju i izgradnji²⁸ ("Sl. glasnik RS 72/2009-105, 81/2009-76 (ispravka), 64/2010-66 (US), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (US), 50/2013-23 (US), 98/2013-258 (US), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (dr. zakon), 9/2020-3) propisuje standarde pristupačnosti, obavezu da objekti visokogradnje javne i poslovne namene moraju da se projektuju i grade tako da se osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama omogućava nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad kao i da se stambene i stambeno-poslovne zgrade sa deset i više stanova moraju projektovati i graditi tako da se osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama omogućava nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad. Dodatno, površine i objekti javne namene se moraju projektovati tako da se učine pristupačnim osobama sa invaliditetom;
- Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama²⁹ (Sl. glasnik RS, br. 22/2015);
- Zakon o kretanju uz pomoć psa vodiča (Sl. glasnik RS, br. 29/2015)³⁰;
- Pravilnik o bližim uslovima i načinu korišćenja objekata u javnoj upotrebi u oblasti zdravstvene zaštite od strane osobe koja se kreće uz pomoć psa vodiča (Službeni glasnik RS, br. 87/2015)³¹ – donet na osnovu Zakona o kretanju uz pomoć psa vodiča;
- Zakon o javnim nabavkama³² (Sl. glasnik RS, br. 91/2019) ovo je novi Zakon koji takođe kao i prethodni reguliše uslove pod kojima je u konkursnoj dokumentaciji naručilac dužan da propiše obavezno poštovanje tehničkih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom, odnosno da tehničko rešenje bude pristupačno za sve korisnike, kao i mogućnost postavljanja pristupačnosti kao kriterijuma za kvalitativni izbor odnosno osiguranja kvaliteta ponuda.
- Odluka o proceni pristupačnosti biračkih mesta u Republici Srbiji od 20. decembra 2019. godine;³³
- Uputstva za sprovođenje izbora RIK donosi za svake izbore. Izborni propisi su posebno važni zbog dostupnosti izbornog procesa osobama sa invaliditetom. Problemi u praksi se javljaju u pogledu dostupnosti biračkog mesta, i dostupnosti prilagođenog izbornog materijala, ali i u pitanjima identifikacije osobe, kao i glasanja na kućnoj adresi. Više o tome u delu istraživanja koji se bavi primenom regulative.

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

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>

4.3. Zakonodavni okvir koji se tiče unapređenja zapošljivosti i profesionalnog osposobljavanja osoba sa invaliditetom

Kao što je bilo reči u prethodnom poglavlju, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom koji je donet 2009. godine sa izmenama i dopunama iz 2013. godine na detaljan način uređuje oblasti profesionalne obuke, osposobljavanja, podsticaja za poslodavce u cilju što većeg zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Zakonom se žele stvoriti povoljni uslovi i pružiti podsticaju kako bi se osobe sa invaliditetom u što većoj meri uključile na tržište rada i u skladu sa svojim mogućnostima iskoristile svoje sposobnosti radi ravnopravnog uključivanja u svet rada, a time i druge sfere društvenog života.

Zakon predviđa niz mera okrenutih pre svega poslodavcima i institucijama sistema i uključuju: podsticaje za zapošljavanje, regulisanje postupaka procena radnih sposobnosti, obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom, propisuje uslove za osnivanje i obavljanje delatnosti preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Međutim, primena ovog Zakona nije dala dovoljno jasnih rezultata u podledu efikasnosti procesa utvrđivanja radnih sposobnosti, održivosti mera podsticaja zapošljavanja, otklanjanja fizičkih i organizacionih prepreka za uključivanje svih u programe obuka i osposobljavanja, praćenje kvaliteta radnih mesta kao i uzajamni odnos pruženih obuka i zahteva od strane tržišta nije dovoljno jasno vidljiv u praksi. O ovim temama biće dodatno reči u delu koji se bavi primenom ovog Zakona u praksi.

Ostali propisi koji se direktno ili indirektno bave oblašću zapošljavanja osoba sa invaliditetom su:

- Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ("Službeni glasnik RS", br. 36/09, 88/10 i 38/15, 113/2017-192 (dr. zakon), 113/2017-274),
- Zakon o javnim nabavkama³⁴ ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019) – u članu 37. Zakon propisuje uslove za sprovođenje rezervisane javne nabavke kao postupak javne nabavke u kojem mogu učestvovati samo ustanove, organizacije, udruženja ili privredni subjekti za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, ako ta lica čine najmanje 50 % zaposlenih, pri čemu svi učesnici u zajedničkoj ponudi i svi podizvođači moraju da budu iz navedene grupacije subjekata;
- Zakon o radu ("Službeni glasnik RS br. 24/2005, 61/2005, 54 /2009, 32 /2013, 75/2014, 13 /2017 - US, 113/2017) garantuje posebnu zaštitu osobama sa invaliditetom;
- Zakon o zaposlenima u javnim službama ("Sl. glasnik RS", br. 113/2017, 95/2018, 86/2019);
- Zakon o bezbednosti i zaštiti na radu ("Sl. glasnik RS", br. 101/2005, 91/2015 i 113/2017 - dr. zakon) takođe uređuje posebnu zaštitu lica sa invaliditetom;
- Pravilnik o načinu izvršavanja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja te obaveze³⁵ ("Sl. glasnik RS", br. 101/2016); ovim aktom se detaljno propisuju uslovi i obaveze poslodavaca i dalje razrađuju norme iz Zakona;
- Pravilnik o načinu i kriterijumima za sprovođenje mera aktivne politike zapošljavanja³⁶ („Službeni glasnik RS“, br. 102/2015, 5/2017, 9/2018); ovde se dodatno definišu uslovi i

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

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

obaveze u vezi sa subvencijama za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, a naročito prepoznaje Nacionalnu službu za zapošljavanje (NSZ) kao aktera u tom procesu;

- Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i standardima za sprovođenje mera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije³⁷ („Službeni glasnik RS“, br. 36/2010);
- Odluka o otvaranju budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticaj zapošljavanja osoba sa invaliditetom;³⁸
- Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom³⁹ („Službeni glasnik RS“, br. 36/2010 i 97/2013).
- Pravilnik o obrazovanju i načinu rada organa veštačenja Republičkog fonda PIO („Službeni glasnik RS“, br. 58/19);
- Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti („Službeni glasnik RS“, br. 14/19).

4.4. Institucionalni okvir

Zakonodavani i regulatorni prostor zaštite i obezbeđivanja prava osoba sa invaliditetom je, kao što već istakli, veoma razvijen i u priličnoj meri decentralizovan u smislu nadležnosti za primenu, praćenje i unapređivanje prava. Imajući u vidu krovni karakter zakona, a posebno Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom broj institucija, ustanova, tela, organa, javnih preduzeća je izuzetno velik. Ovde ćemo samo skrenuti pažnju na one ključne institucije za sprovođenje ovog zakona počevši od Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBSP), kao i Kancelarije za ljudska i manjinska prava, zatim Ministarstava prosvete i nauke, kulture i medija, unutrašnjih poslova, privrede, zdravlja, građevinarstva i infrastrukture, državne uprave i lokalne samouprave, finansija, kao i organi i javne ustanove poput centara za socijalni rad (CSR), NSZ, Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO) i Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje (RFZO), te Poreske uprave, škola, domova zdravlja i bolnica, do javnih medijskih servisa i jedinica lokalne samouprave pa sve do ustanova kulture i muzeja.

Kao što smo napomenuli, ključni akter u institucionalnom dizajnu jeste MRZBSP, koje kroz sve svoje nadležnosti i organizacije radi na sprovođenju regulative, a posebno kroz svoj Sektor za zaštitu osoba sa invaliditetom. U Sektoru za zaštitu osoba sa invaliditetom obavljaju se poslovi koji se odnose na: pripremu strateških dokumenata, zakona i propisa, praćenje usklađenosti sa propisima Evropske unije, sprovođenje inspekcijskog nadzora, kontrolu raspodele i trošenja sredstava budžeta kao i praćenje i unapređenje oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja.

Takođe, važno je istaći da se pitanjima prava i položaja osoba sa invaliditetom bave i različiti saveti koje formira Vlada Srbije. Tako smo u prošlosti imali na primer Savet za osobe sa invaliditetom koji je osnovan prvi put 2005. godine, a rad je u novom sazivu obnovljen još 2013. godine⁴⁰. Takođe,

³⁶ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganiorganizacije/pravilnik/2015/102/1/reg>

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

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-troskovima-kriterijumima-procenu-radne-sposobnosti-invaliditet.html>

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

Vlada je formirala još jedno telo pod nazivom Savet za praćenje realizacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine. Pretragama po portalima Vlade Republike Srbije i ministarstava, kao i Kancelarije za ljudska i manjinska prava nije moguće utvrditi učinkovitost ovih saveta niti aktivnosti koje su se sprovodile u pogledu unapređenja prava osoba sa invaliditetom. Sa druge strane Tim Vlade Republike Srbije za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU) ima veoma zapažene rezultate i proaktivno radi na unapređenju politika, ali i prikupljanju i obradi podataka koji su od značaja ne samo za prava osoba sa invaliditetom, nego i za šira pitanja socijalne inkluzije i smanjenja siromaštva.

Naravno, Skupština Srbije, kao najviše predstavničko telo i zakonodavni, organ ima veoma važnu ulogu u delu praćenja primene zakona, uključivanja organizacija i pojedinaca u procese konsultovanja u vezi sa unapređenjem zakonodavnog okvira, kao i promocije uključenosti osoba sa invaliditetom u ostvarivanju svog aktivnog i pasivnog biračkog prava. Skupština Srbije, ima kroz svoje odbore, mogućnost da sektorski prati primenu zakona i stanje u oblastima ali i kroz razmatranje izveštaja, kako ministarstava i organizacija izvršne vlasti, tako i kroz razmatranje preporuka i izveštaja nezavisnih tela u oblastima zaštite ljudskih prava, kao što su Zaštitnik građana, i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, o čemu će biti reči u narednom segmentu.

4.5. Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije

Ustavom Republike Srbije, kao i krovnim zakonima, definisani su dodatni mehanizmi zaštite ljudskih i manjinskih prava, koji se direktno odnose i na prava i položaj osoba sa invaliditetom. Zakonom o zaštitniku građana⁴¹ (Sl. glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007), ili, kako se često govori, o Ombudsmanu, ovaj organ je definisan kao nezavisan i samostalan državni organ, zadužen da štiti i unapređuje poštovanje sloboda i prava. Posebnu pažnju Zaštitnik građana posvećuje zaštiti: prava pripadnika nacionalnih manjina, prava deteta, prava osoba sa invaliditetom, prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova. Zaštitnik građana kontroliše, proveravajući navode pritužbe ili postupajući po sopstvenoj inicijativi, da li organi državne uprave, republički javni pravobranilac, organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja prema građanima postupaju u skladu sa zakonima i drugim propisima Republike Srbije ili načelima rada dobre uprave. Zaštitnik građana sačinjava i Narodnoj skupštini podnosi godišnji izveštaj o uočenim nedostacima i nepravilnostima u radu organa uprave tokom izveštajne godine, kao i predloge za unapređenje ljudskih i manjinskih prava pred organima uprave.

Veoma važno je istaći da se Zaštitnik građana sistematski bavi praćenjem primene propisa, kako kroz saradnju sa državnim organima i nevladinim sektorom, tako i kroz postupke razmatranja pritužbi i predstavki građana u odnosu na rad državnih organa. Više reči o tim postupcima i preporukama koje svake godine priprema Zaštitnik građana u narednom segmentu, gde se bavimo primenom propisa. Ovde je sa stanovišta zaštite prava lica sa invaliditetom, posebno važna uloga Zaštitnika građana kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (kontrola zdravstvenih ustanova – postupanje prema hospitalizovanim licima, odnosno licima koja su smeštena u posebnim ustanovama dečije i socijalne zaštite, kazneno-popravnim zavodima, zatvorima). Veliko

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

iskustvo i znanje koje je ova institucija stekla predanim radom u cilju zaštite prava građana može biti iskorišćeno i u pogledu primene člana 33 Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom koji predviđa osnivanje i izgradnju nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije. Naime, nacrtom akcionog plana za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, predviđeno je da Zaštitnik građana da bude organ koji sprovodi tu aktivnost, što je podržao i sam Zaštitnik građana kroz Mišljenje⁴² upućenim Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Takođe, Zaštitnik građana u partnerstvu sa lokalnim samoupravama i nevladinim organizacijama aktivno radi na promociji teme pristupačnosti pa je tako uspostavljena platforma Mapa pristupačnosti i ustanovljena godišnja nagrada jedinicama lokalne samouprave koje su u prethodnoj kalendarskoj godini najviše doprinele razvoju svih oblika pristupačnosti na svojoj teritoriji. Savet za osobe sa invaliditetom koji čine istaknuti stručnjaci i aktivisti iz ove oblasti, a koji funkcioniše u okviru rada Zaštitnika građana, još je jedan značajan mehanizam stručnog praćenja primene i izrade predloga za unapređenje zakonodavnog okvira.

Zakon o zabrani diskriminacije⁴³ (Sl. glasnik RS br. 22/2009) pojam diskriminacije obuhvata sve slučajeve diskriminacije. Ipak, naročito radi potrebe postizanja javne svesti kod građana, organa javne vlasti, kao i svih drugih subjekata na koji se zakon odnosi, zakonodavac je imao potrebu da zakonom posebno opiše većinu posebnih slučajeva diskriminacije, kao, na primer, šta se podrazumeva pod diskriminacijom u postupcima pred državnim organima, diskriminacijom u oblasti radnih odnosa, diskriminacijom u pružanju javnih usluga, diskriminacijom u oblasti verskih prava, rodnom diskriminacijom, diskriminacijom na osnovu seksualne orijentacije, diskriminacijom osoba sa invaliditetom, diskriminacijom dece, diskriminacijom u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja, diskriminacijom manjina, diskriminacijom zbog političkog mišljenja, diskriminacijom lica sa invaliditetom i diskriminacijom s obzirom na zdravstveno stanje. Neki od ovih posebnih slučajeva diskriminacije su ili će biti bliže uređeni kroz pojedine odredbe posebnih zakona ili u celini posebnim zakonom kao što je Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom.

Zakonom o zabrani diskriminacije, ustanovljeno je i posebno nezavisno telo – Poverenik za zaštitu ravnopravnosti koji treba da obezbedi uspešno sprečavanje, zabranu i borbu protiv svih oblika, vrsta i slučajeva diskriminacije. Poverenik jednom godišnje priprema opšte izveštaje o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti; on može da pripremi i posebne izveštaje koji se odnose na posebne oblike diskriminacije. Jedna od bitnih funkcija poverenika jeste da prima i razmatra pritužbe zbog povrede odredaba ovog zakona i da daje mišljenje i preporuke, te da u korektnim slučajevima izriče mere (opomena). Od posebnog značaja predstavlja ovaj deo rada Poverenika zato što sa jedne strane ohrabruje pojedince da se izbere za svoja prava, kroz pritužbe prati primenu zakona, daje preporuke za otklanjanje povreda i na kraju ima ulogu zaštitnog mehanizma.⁴⁴

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/reg>

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

4.6. Strateški okvir zaštite od diskriminacije osoba sa invaliditetom

Što se tiče strateškog okvira, već je pomenuto da je početkom 2007. godine doneta prva strategija koja se neposredno bavila položajem osoba sa invaliditetom u svim oblastima života, dok su rezultati primene te strategije i analiza stanja dati kroz Informaciju o sprovođenju strategije, čije podatke i nalaze koristimo u delu koji se bavi primenom propisa. Ono što je prva strategija donela jesu ciljevi za period od 2007. godine do 2015. godine, te šest strateških oblasti i u okviru svake od njih definisan po jedan opšti cilj, koji je razrađen na posebne ciljeve, kojih je bilo ukupno 16. Akcioni plan za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2013. do 2015. godine, usvojen je za poslednji, dvogodišnji period njene primene strategije, a izrađen je skladu sa utvrđenom vizijom, principima i opštim strateškim ciljevima.

Imajući u vidu da je postojala potreba za izradom nove strategije MRZBSP formiralo je tim povodom Radnu grupu čiji su članovi/ice predstavnici/-e resornog ministarstva, drugih relevantnih institucija za oblast socijalne zaštite, kao i predstavnici/-e organizacija civilnog društva. U razgovoru sa određenim sagovornicima čuli smo da ovaj proces nije bio dovoljno transparentan i da nisu svi relevantni akteri bili uključeni u proces pripreme i donošenja ove strategije.

Nacionalna strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020 do 2024. godine usvojena je na sednici Vlade Republike Srbije 5. marta 2020. Ova strategija se u velikoj meri naslanja na proces započete sa prvom strategijom i nastavlja da promovise ciljeve i programe koji su bili sprovedeni u ranijem periodu. U smislu formata i strukture kao i ažurnosti podataka nova strategija je u velikoj meri unapređena, te sada obuhvata jedan opšti cilj, a smanjen je broj posebnih ciljeva:

- 1) povećana društvena inkluzija osoba sa invaliditetom;
- 2) obezbeđeno uživanje prava osoba sa invaliditetom na poslovnu sposobnost i porodični život na ravnopravnoj osnovi sa drugima i efikasna zaštita od diskriminacije, nasilja i zlostavljanja;
- 3) sistemsko uvođenje perspektive invaliditeta u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika.

Takođe, ciljevi, programi i mere su na jedan metodičan način postavljeni u jednu celinu. Više o samim merama i indikatorim koji su postavljeni u samoj strategiji u delu koji se bavi primenom propisa i opisom stanja u ovoj oblasti.

I druga strateška dokumenta Vlade Republike Srbije u različitim oblastima ukazuju na potrebu unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, a kao posebno važni izdvajaju se:

- Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji (za period od 2018 – 2026. godine);
- Strategija bezbednosti i zdravlja na radu u Republici Srbiji (za period od 2018 – 2022. godine);
- Nacionalna strategija socijalnog stanovanja za period od 2012. do 2022. godine;

- Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, 2010 (nije vremenski ograničena);
- Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji (2018–2026. godine);
- Akcioni plan za poglavlje 23 EU, odeljak „Osnovna prava“,⁴⁵
- Program reformi zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji, koji je utvrdio i sledio prioritete u oblasti zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU;
- Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine prepoznaje osobe sa invaliditetom kao jednu od grupa koja je u nepovoljnoj poziciji na tržištu rada, odnosno, kao posebno ugroženu grupu;
- Strategija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije i Akcioni plan za sprovođenje Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije za period 2014-2018; Akcionom planu postoji 17 mera koje su usmerene ka osobama sa invaliditetom;
- Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost 2016-2020, sa Nacionalnim akcionim planom za sprovođenje strategije 2016-2018; navedeno je da se posebna pažnja posvećuje eliminisanju višestruke diskriminacije i poboljšanju položaja višestruko diskriminisanih žena, među kojima su i žene sa invaliditetom.

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

V Analiza primene regulatornog okvira u oblastima fizičke pristupačnosti i podsticaja zapošljavanja osoba sa invaliditetom

Iako se puno radilo na normiranju i definisanju zabrane diskriminacije, država Srbija je tek Popisom stanovništva⁴⁶ koji je sproveden 2011. godine prvi put je uključila i pitanja o invaliditetu, koja su se odnosila na to da li i u kojoj meri ispitanici imaju teškoća u obavljanju svakodnevnih aktivnosti zbog problema sa vidom, sluhom, mobilnošću, pamćenjem ili koncentracijom, komunikacijom i samostalnošću pri odevanju, ishrani i održavanju lične higijene. Prilikom prikupljanja podataka o invaliditetu u ovom popisu korišćen je socijalni model i pristup invaliditetu, prema kome osoba može smatrati da nema teškoća u obavljanju svakodnevnih aktivnosti kod kuće, u školi ili na poslu i pored postojanja određenog zdravstvenog problema, zahvaljujući podršci okoline, korišćenju odgovarajućih pomagala i slično. Rezultati Popisa pokazuju da u Republici Srbiji živi 571.780 osoba sa invaliditetom od ukupno 7.186.862 stanovnika, što predstavlja oko 8% ukupnog stanovništva. Prosečna starost osoba sa invaliditetom (oko 67 godina) viša je za gotovo 25 godina od prosečne starosti ukupnog stanovništva (42,2 godine). Posmatrano prema polu, među osobama sa invaliditetom veći je udeo žena (58,2%) nego muškaraca. Prema vrsti teškoća, najveći procenat je onih koji imaju teškoće sa mobilnošću, a najmanje osoba koje imaju probleme u komunikaciji.

Dodatne uvide u rezultate Popisa pripremio je Milan M. Marković 2014. godine, u okviru analize „Osobe sa invaliditetom u Srbiji“⁴⁷ gde se navodi da od ukupnog broja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, 12,2% nije pohađalo osnovno obrazovanje, što predstavlja 41,9% ukupnog stanovništva Republike Srbije koje nikada nije išlo u osnovnu školu. To znači da svaka osma osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji starosti 15 godina i više godina nikada nije išla u osnovnu školu.

Situacija sa novim generacijama je u određenoj meri povoljnija, te se u dobu od 15 do 18 godina nalazi 1,6% osoba sa invaliditetom koje nikada nisu pohađale osnovnu školu, a najveći broj (65%) pripada kategoriji osoba starih 75 i više godina. Obrazovna struktura osoba sa invaliditetom je nepovoljna, 32,8% od ukupne populacije su osobe sa invaliditetom koje nisu završile osnovno obrazovanje, iako su ga u određenom trajanju pohađale, dok je 3,4% osoba sa invaliditetom završilo više obrazovanje, a 3,2% osoba sa invaliditetom je fakultetski obrazovano. Niži obrazovni nivo osoba sa invaliditetom odnosno nepovoljna struktura obrazovanja predstavlja jedan od važnih faktora njihove visoke stope nezaposlenosti ali isto tako nedovoljno vidljiv pomak između generacija takođe govori i o nedovoljno delotvornim politikama inkluzivnog obrazovanja.

Imajući u vidu ekonomsku samostalnost i izvore prihoda, među osobama sa invaliditetom najzastupljeniji izvor prihoda je penzija (61,7%) ili spadaju u kategoriju izdržanih lica (20,5%),

⁴⁶ Stanovništvo, Invaliditet (Podaci po opštinama i gradovima), Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji, Republika Srbija, Republički zavod za statistiku, Beograd 2013.

⁴⁷ Milan M. Marković, Osobe sa invaliditetom u Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014.

dok zaradu ili druga primanja po osnovu rada ostvaruje 6,8%, a socijalna primanja 4,9% od ukupnog broja osoba sa invaliditetom.⁴⁸ Udeo žena u ukupnom broju izdržanih osoba sa invaliditetom iznosi 70,3%. Ovi podaci nam dodatno govore o tome koliko su politike zapošljavanja i podrške osamostaljivanju nefikasne, te nedovoljna primena zakona uticali na to da se ovakvo stanje zapravo godinama ne menja i da se nedovoljno radi na održivom uključivanju u tržište rada osoba sa invaliditetom.

5.1. Obaveze u odnosu na Konvenciju UN i preporuke koje su upućene Srbiji

Imajući u vidu da se Srbija ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom obavezala na sprovođenje kao i činjenica da našim ustavnim okvirom ova Konvencija jeste deo unutrašnjeg prava Srbije potrebno je osvrnuti se na primenu same Konvencije, ali i preporuka koje su vezane za njenu primenu.

U skladu sa odredbama Konvencije o obavezama izveštavanja o sprovođenju odredbi dokumenta, Srbija je 2012. godine podnela Komitetu za prava osoba sa invaliditetom Inicijalni izveštaj⁴⁹ o sprovođenju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u Srbiji. Komitet je 2016. godine razmotrio Inicijalni izveštaj Srbije, uzimajući u obzir i izveštaje Zaštitnika građana, alternativnih izveštaja Nacionalne organizacije osoba sa invaliditetom Srbije (NOOIS-a⁵⁰, u saradnji sa Centrom za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije – CSŽ) i izveštaja drugih organizacija civilnog društva. Na osnovu svega toga, Komitet je usvojio Zaključna zapažanja⁵¹ sa 32 preporuke Srbiji 21. aprila 2016. godine, a Srbija je 2017. godine Komitetu podnela izveštaj⁵² o merama preduzetim na sprovođenju dve preporuke - u oblastima zapošljavanja i poslovne sposobnosti, koje su prepoznate kao prioritetne.

Nacionalne organizacije osoba sa invaliditetom Srbije je izradila više analiza u vezi sa efektima primene propisa, a prema rezultatima Analize sprovođenja preporuka Komiteta za prava osoba sa invaliditetom iz 2018. godine,⁵³ koju je izradio ekspert za oblast ljudskih prava i zaštite od diskriminacije dr Damjan Tatić⁵⁴, Srbija je preduzela niz mera na sprovođenju 25 preporuka koje iziskuju kontinuiranu realizaciju, uz neprekidno preduzimanje odgovarajućih mera. Više preporuka nije sprovedeno u zadovoljavajućoj meri, a nisu sprovedene preporuke iz stava 34. (koja se odnosi na zabranu mogućnosti vršenja medicinskih mera bez prethodne saglasnosti osobe sa invaliditetom), 58. (pristup garantovanoj kvoti od 10% pristupačnih stanova) i 62. (ratifikacija Sporazuma iz Marakeša - koji je u međuvremenu ratifikovan u Skupštini Srbije) Zaključnih zapažanja Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.

⁴⁸ *Ibid.*

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

⁵⁰ Nacionalna organizacija osoba sa invaliditetom Srbije NOOIS okuplja 15 republičkih saveza udruženja osoba sa invaliditetom i predstavlja više od pola miliona građana i građanki Srbije sa invaliditetom. Više na: <http://noois.rs/o-nama>

⁵¹ https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_crp_d_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_crp_d.doc

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

⁵⁴ Takođe, član UN Komiteta za prava osoba sa invaliditetom.

U završnom delu istraživanja, navedeno je da treba preduzeti mere među kojima su: usvojiti Strategiju unapređenja položaja osoba sa invaliditetom i prateće akcione planove; izmeniti pravni okvir u oblastima procene invalidnosti i servisa podrške, kao i iz oblasti obrazovanja i zdravstvene zaštite gde je potrebno predvideti i da uskraćivanje razumnih prilagođavanja predstavlja akt diskriminacije itd.⁵⁵

Komitet je preporučio Srbiji da razvije sveobuhvatan plan za obezbeđivanje pristupačnosti i za otklanjanje postojećih barijera, promoviše univerzalni dizajn i pristupačnost za sve objekte, javne servise i javni prevoz, kao i informacije i komunikacije (preporuka iz paragrafa 18 Zaključnih zapažanja). Veći deo komentara odnosno preporuka se može podvesti pod upućivanje države Srbije na doslednu primenu postojećih propisa, ali i na to da je potrebno sistematski pristupiti pitanju otklanjanja prepreka za što veću pristupačnost. Naglašena je potreba za jačanje sistema nadzora i pooštavanje sankcija za slučaj nepoštovanja standarda pristupačnosti što se kroz dalje naše istraživanje jasno uočava kao problem u ovoj oblasti.

Takođe, Komitet je preporučio Srbiji da preispita primenu propisa u praksi kako oni ne bi bili na štetu uključivanja osoba sa invaliditetom na otvoreno tržište rada i kako bi se obezbedila razumna prilagođavanja za ove osobe na radnom mestu (preporuka iz paragrafa 54). Uprkos postojanja multidisciplinarnih komisija, procena radne sposobnosti se i dalje zasniva na medicinskom modelu „nesposobnosti”. Zbog toga je preporučeno Republici Srbiji da preispita praksu primene zakona, da bi se obezbedilo da zakonski propisi o zapošljavanju i učestvovanju u tržištu rada ne budu na štetu osoba sa invaliditetom i da garantuju obezbeđivanje razumnog prilagođavanja na radnom mestu.

Dodatno, Komitet je preporučio Srbiji da ojača mere podrške kako bi osobe sa invaliditetom koje su trenutno angažovane u radnim centrima mogle da pređu na otvoreno tržište rada (preporuka iz stavova 55. i 56.), zbog toga što mere za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada nisu delotvorne, pa preporučuje da Republika Srbija kod poslodavaca promoviše pravo na zapošljavanje osoba sa invaliditetom na jednakoj osnovi sa drugima i da ojača mere podrške za prelazak svih osoba sa invaliditetom koje su trenutno u radnim centrima na formalno zapošljavanje na otvorenom tržištu rada, obezbeđujući pri tom poštovanje svih prava u skladu sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom (2006).

Trebalo bi primetiti da iako Zakon o socijalnoj zaštiti i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom predviđaju mogućnost osnivanja radnih centara, oni nisu u značajnoj meri zaživeli u praksi i relativno mali broj osoba sa invaliditetom je angažovan u radnim centrima što ćemo pokazati u narednim delovima istraživanja koji se bave pitanjem delotvornosti ovog zakona. Srbija je kroz zakonska i podzakonska rešenja primenila veliki deo Konvencije, međutim nije dovoljno doneti propisi koji definiše prava i obaveze ukoliko takav postupak ne prati napor i jasna volja da se politike pripreme, usvoje i primene imajući u vidu najbolji interes onih na koje se te politike odnose u ovom slučaju to su osobe sa invaliditetom.

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

5.2 Analiza primene zakona i predviđenih mera u oblasti fizičke pristupačnosti javnim objektima, površinama i stambenim objektima

Kao što smo već nekoliko puta istakli, Zakon o zaštiti od diskriminacije se može tretirati kao opšti ili krovni zakon koji horizontalno usmerava drugo zakonodavstvo na usklađivanje sa opštim principima i merama, ali takođe utiče na takozvano vertikalno usklađivanje različitih propisa koji regulišu određene oblasti kao što su obrazovanje, zdravstvo, planiranje i izgradnja, izbori, stanovanje, bezbednost u saobraćaju, poreski i carinski propisi, pa sve do postavljanja opreme za obeležavanje prostora na javnim saobraćajnim i drugim površinama za slepa i slabovidna lica; komunalne delatnosti i mogućnost obezbeđivanja javnog gradskog prevoza i nesmetanog parkiranja za osobe sa invaliditetom i dr.

Pristupačnost je opšti termin koji se koristi kako bi se opisao stepen do kojeg su fizičko okruženje, prevozna sredstva, informacije i komunikacije, uključujući informacione i komunikacione tehnologije i sisteme, kao i objekti, robe i usluge pristupačni najvećem broju ljudi. On predstavlja jedan od osnovnih preduslova za ravnopravno učešće osoba sa invaliditetom u svim oblastima društvenog života. Kao što smo već istakli i pored postojećeg zakonskog okvira, u Republici Srbiji mnoge javne ustanove, objekti, površine, usluge i informacije ostaju nepristupačne osobama sa invaliditetom i teškoćama u kretanju i komunikaciji.

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom jasno propisuje diskriminaciju u vezi sa pružanjem usluga i korišćenjem objekata i površina u članu 13. gde se kaže da je zabranjena diskriminacija na osnovu invalidnosti u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama. Pod objektima u javnoj upotrebi se smatraju: objekti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, sporta, turizma ili objekti koji se koriste za zaštitu životne sredine, zaštitu od elementarnih nepogoda i slično. Dok se pod javnim površinama smatraju: parkovi, zelene površine, trgovi, ulice, pešački prelazi i druge javne saobraćajnice i slično. Zakon takođe definiše da se pod diskriminacijom u smislu ovog člana (čl.13 stav 3) podrazumeva odbijanje da se izvrši tehnička adaptacija objekta neophodna da bi se usluga pružila korisniku sa invaliditetom.

Ovo je jako važno, jer ukazuje na nameru zakonodavca da obaveže sve one koji koriste objekte u javnoj upotrebi i javne površine da se pre svega prilagode ovim rešenjima odnosno principima. Međutim, Zakonom nije samo propisana obaveza da se svi objekti u javnoj upotrebi ili površine prilagode osobama sa invaliditetom nego se i ponašanje koje podrazumeva odbijanje ili pasivan odnos prema otklanjanju barijera smatra diskriminatornim. Posmatrajući kaznene odredbe iz člana 47. ovog Zakona, uočava se da ne postoji kazna za ovaj vid diskriminacije. Naime, propisane su kazne za diskriminaciju usled nepružanje usluga ili pružanje usluga pod nepovoljnijim uslovima za osobe sa invaliditetom (čl.13 stav 5 tačke 1 i 2) ali nisu propisane kazne ukoliko se povreda izvrši u odnosu na prava iz stav 5 tačke 3 ovog člana. Ovo svakako ostavlja veliki prostor za različita tumačenja obaveznosti i urgentnosti izvršenja tehničkih adaptacija ali i dovodi do onoga što će mnogi nalazi potvrditi, a to je nesistemski i *ad hoc* pristup, pre svega državnih organa, ali ostalih pravnih subjekata prema pitanju otklanjanja fizičkih barijera.

Zakon, sa druge strane, predviđa i propisuje mere za stvaranje pristupačnog okruženja u članu 33, gde upućuje jedinice lokalne samouprave (JLS) na to da su dužne da preduzmu mere s ciljem da se fizička sredina, zgrade, javne površine i prevoz učine pristupačnim osobama sa invaliditetom. Ovde je dakle želja zakonodavca bila da se JLS posebno obavežu na to da na svojoj teritoriji proaktivno rade na sistematskom rešavanju problema. Takođe, ovakve mere nisu propisane posebno za ostale državne organe i tela. U delu koji definiše kaznenu politiku, Zakon ne propisuje bilo kakve kazne u vezi ne postupanja po ovoj meri ili kako Zakon kaže „dužnost“ JLS. Brojni nalazi iz prakse govore, da većina JLS nije ovom problemu pristupila dovoljno ažurno, koordinisano i sistemski i da se u mnogim slučajevima čekalo na inicijative udruženja osoba sa invaliditetom ili pojedinaca.

Kada govorimo o problemu pristupačnosti potrebno je da istaknemo i dva ključna principa ili standarda koje je donela Konvencija UN, princip univerzalnog dizajna i princip razumnog prilagođavanja. **Univerzalni dizajn**⁵⁶ podrazumeva planiranje i izgradnju na takav način da je osigurana pristupačnost svim ljudima bez obzira na to da li imaju invaliditet ili ne odnosno predstavlja intervenciju na površinama javne namene, objektima za javno korišćenje ili objektima namenjenih stanovanju, uključujući i prateće uređaje i opremu, s osnovnim ciljem da se stvore jednake mogućnosti pristupa, učešća i upotrebe za sve potencijalne korisnike, bez potrebe za dodatnim prilagođavanjem ili specijalizovanim dizajnom.

Zakon o planiranju i izgradnji ne prepoznaje ovaj termin, iako je sam Zakon menjan veliki broj puta, pa čak i u toku jedne godine, zakonodavac se nije odlučivao da ovaj princip uvrsti u sastavni deo zakona. Prostor za tako nešto svakako postoji, imajući u vidu da u samom Zakonu postoji iscrpna lista principa, termina i standarda koji se primenjuju. Zakon je na drugoj strani jeste prepoznao značaj problema pristupačnosti definišući elemente pristupačnosti kao obavezne tehničke mere, standardi i uslovi projektovanja, planiranja i izgradnje kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama. Zakon propisuje šta pravila uređenja sadržana u prostornom planu područja posebne namene, prostornom planu JLS i urbanističkim planovima moraju da sadrže i to je u članu 30. stavu 5 jasno istaknutom kao i uslove kojima se površine i objekti javne namene čine pristupačnim osobama sa invaliditetom, u skladu sa standardima pristupačnosti.

Zakon o planiranju i izgradnji dalje obavezuje odgovornog izvođača radova da radove izvodi prema dokumentaciji na osnovu koje je izdata građevinska dozvola, odnosno projektu za izvođenje, u skladu sa propisima, standardima, uključujući standarde pristupačnosti tehničkim normativima i standardima kvaliteta koji važe za pojedine vrste radova, instalacija i opreme (član 152.) Zakon takođe razrađuje mere stručnog nadzora koje obezbeđuje investitor nad primenom svih standarda pa i onih koji se odnose na standarde pristupačnosti (čl.153).

⁵⁶ "Universal design" means the design of products, environments, programmes and services to be usable by all people, to the greatest extent possible, without the need for adaptation or specialized design. "Universal design" shall not exclude assistive devices for particular groups of persons with disabilities where this is needed.

Vidi na: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-2-definitions.html>

Resorno ministarstvo je takođe usvojilo i poseban Pravilnik⁵⁷ koji se u svojim načelima prepoznaje i definiše „**dizajna za sve**“ odnosno univerzalnog dizajna kako je to Konvencija nazvala. Pravilnik pristupačnost definiše kroz primenu tehničkih standarda u planiranju, projektovanju, građenju, rekonstrukciji, dogradnji i adaptaciji objekata i javnih površina, pomoću kojih se svim ljudima, bez obzira na njihove fizičke, senzorne i intelektualne karakteristike, ili godine starosti osigurava nesmetan pristup, kretanje, korišćenje usluga, boravak i rad, itd.

Pravilnik jasno propisuje da je pristupačan objekat, njegov deo ili oprema jeste onaj objekat, deo objekta ili opreme koja osigurava ispunjavanje obaveznih elemenata pristupačnosti. Takođe, definisani su uslovi za planiranje, projektovanje i izgradnju pristupačnog prostora u skladu sa tehničkim standardima pristupačnosti, te su detaljno propisani svi tehnički elementi koji se odnose na rastojanja, pristupačnosti za savladavanje visinskih razlika, izgled arhitektonskih elemenata kojima se osigurava pristupačnost, kretanja i boravka u prostoru – stambene i stambeno-poslovne zgrade i objekti za javno korišćenje, kao i javnog saobraćaja. Takođe je i propisima o javnim nabavkama predviđena obaveza podnosioca zahteva za odobravanje sredstava iz javnih nabavki da u projektnoj dokumentaciji priloži i dokaze o poštovanju tehničkih standarda pristupačnosti za dobra i usluge za osobe sa invaliditetom.

Dakle, normativno i krovni zakon, kao i prateći ključni pravilnik jasno definišu i propisuje ne samo opšte mere i standarde, neko i detaljna uputstva, kao i tehničke elemente građevinskih projekta koji su obavezni elementi dozvola za izvođenje radova. I pored ovako dobrog okvira, u praksi se u velikom broju slučajeva ovi standardi ne primenjuju. Neki od problema koji su vidljivi u praksi se pre svega odnose na nedostatak stručnog kadra koji bi mogao da sprovodi nadzor nad adaptacijama ali i nad izvođenjem radova na novim objektima, nedovoljan broj arhitekata⁵⁸ koji je upoznat sa standardima univerzalnog dizajna, takođe izvođači radova često vrše korekcije u dozvoljenom obimu ali na taj način suštinski onemogućavaju pristupačnost. Oblast planiranja i izgradnje na najslikovitiji način prikazuje odnos društva i države prema pitanjima pristupačnosti gde je vidljiva želja da se stvari normativno uredi ali i nemoć državnih organa koji nemaju dovoljno kapaciteta da tako veliku oblast koja već ima veliki broj nasleđenih pitanja, kao što je nelegalna gradnja, na adekvatan način nadzora i postepeno dovede na nivo standarda postavljenih u regulativi.

Drugi važan institutu koji nam je donela Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom jeste **razumno prilagođavanje** koje je označava neophodno i adekvatno modifikovanje i usklađivanje kojim se ne nameće nesrazmerno, odnosno, nepotrebno opterećenje, tamo gde je to u konkretnom slučaju potrebno, kako bi se obezbedilo da osobe sa invaliditetom uživaju, odnosno, ostvaruju ravnopravno sa drugima sva ljudska prava i osnovne slobode (čl 2. stav 1. tačka 4.)⁵⁹ Komitet je

⁵⁷ Pravilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama (Sl. glasnik 22/2015).

⁵⁸ Univerzalni dizajn i pristupačnost postali su deo obaveznog nastavnog plana i programa na Univerzitetu u Novom Sadu dok su opcioni predmet na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

⁵⁹ "Reasonable accommodation" means necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure to persons with disabilities the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms; Vidi na:

preporučio Srbiji da preispita zakonodavni okvir i propiše da odbijanje pružanja razumnih prilagođavanja u svim oblastima predstavlja zabranjeni akt diskriminacije i pooštri sankcije za počiniocе diskriminacije nad osobama sa invaliditetom (preporuka broj 10 Zaključnih zapažanja).

Nacionalna organizacije osoba sa invaliditetom (NOOIS) je podnela inicijativu da se u Zakon o zabrani diskriminacije uvede institut razumnog prilagođavanja kako bi se efektivnije sprovedile odredbe zakona kao i da se pooštri kaznena politika u odnosu na počiniocе diskriminacije nad osobama sa invaliditetom. Ova dva amandmana jesu u skladu sa preporukama Komiteta UN ali predlagač izmena i dopuna zakona nije imao razumevanja ili volje da na ovaj način ispuni preporuke i unapredi pravni režim koji garantuje prava osoba sa invaliditetom.

Srbija još uvek nije izradila sveobuhvatan plan za obezbeđivanje pristupačnosti i za otklanjanje postojećih barijera. Kada se posmatra pristupačnost saobraćajnica i javnih površina, postojanje različitih prepreka kao što su rupe, otvoreni šahtovi, nepropisno postavljen urbani mobilijar, visoki ivičnjaci, nedostatak taktilnih traka i zvučnih semafora i slično, onemogućava nesmetano kretanje osoba sa invaliditetom. Neki gradovi, poput Novog Sada i Pančeva, usvojili su lokalne strategije i akcione planove za stvaranje pristupačnog okruženja. Akcioni planovi za stvaranje pristupačnog okruženja usvojeni su i u Apatinu, Bačkoj Palanci, Velikom Gradištu, Vrbasu, Žablju, Zrenjaninu, Inđiji, Majdanpeku, Novom Pazaru, Pirotu, Somboru, Temerinu, Kladovu, Titelu i Užicu.

Dobar primer sistematičnog pristupa problemu pristupačnosti daje Grad Beograd je 2014. godine započeo kampanju „Beograd bez barijera” u okviru koje je u saradnji sa JKP Gradsko stambeno i nevladinim organizacijama postavljeno je više od pet stotina rampi za osobe sa invaliditetom, a sam program ima za cilj pomoć u kretanju osobama sa invaliditetom, kao i starijim osobama, kako bi imali bezbedan pristup svojim stanovima. U cilju olakšanog kretanja slepih i slabovidih osoba na teritoriji Beograda, Sekretarijat za saobraćaj je tokom 2019. i 2020. godine izvršio ozvučenje 89 semaforskih raskrsnica. Planirano je da se i dalje, u sklopu rekonstrukcije gradskih saobraćajnica, sukcesivno vrši postavljanje kako taktilnih traka, tako i zvučne signalizacije.⁶⁰

Nacionalna strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020 do 2024. godine ističe kao jedan od posebnih ciljeva, povećanu društvenu inkluziju osoba sa invaliditetom i predložena je mera koja se odnosi na obezbeđivanje pune pristupačnosti objekata, javnih površina, informacija, usluga i proizvoda osobama sa invaliditetom. Kao što smo već naglasili, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je nosilac sprovođenja ove mere te se očekuje da kroz usvajanje Akcionog plana, koji je trenutno u fazi nacrta, detaljnije predvidi kreiranje i sprovođenje mera za pristupačnost.

Takođe, ovde treba pohvaliti jasno definisanje indikatora odnosno ciljanih vrednosti koje se žele dostići primenom mera, 10% na godišnjem nivou u odnosu na baznu godinu. Najavljeno je da će se u okviru primene strategije u prvoj godini obaviti sveobuhvatno skeniranje stanja, kako bi se kvatifikovali ciljevi, ali to nije jasno istaknuto u Strategiji kao jedan od suštinski važnih koraka, te

<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-2-definitions.html>

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

ostaje da se vidi da li će budući akcioni plan predvideti takavu aktivnost. Pitanje je da li sam okvir koji nudi Strategija može da doprinese ostvarenju ovog cilja, ili je potrebno razmišljati o drugačijem institucionalnom aranžmanu za rešavanje ovog problema. Iskustva iz drugih oblasti nam govore da se često stvari značajno menjaju ukoliko se konkretnom temom ne bave samo resorna ministarstva i organi, već se na nivou Vlade uspostvljaju koordinaciona tela i kancelarije, koje uz jasnu političku podršku efikasnije sprovode i koordiniraju mere koje su zakonima ili strategijama propisane.

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je kroz projekat povećanja pristupačnosti javnih objekata osobama sa invaliditetom i otežanim kretanjem (projekat u okviru IPA 2016) mapiralo javne objekte u određenom broju jedinica lokalne samouprave (treće i četvrte kategorije razvijenosti) za koje je potrebno povećanje pristupačnosti i izrada tehničke dokumentacije za odabrane objekte. U drugoj fazi bi se kroz IPA finansiranje radilo na izvođenju radova, a projektom je obuhvaćeno i 30 obrazovnih ustanova (3 predškolske ustanove, 5 srednjih škola, 1 muzička škola i 21 osnovna škola).

MRZBSP reviziju pristupačnosti ustanova socijalne zaštite vrši jednom godišnje i to kroz analizu izveštaja o radu ustanova socijalne zaštite koju sprovodi Republički zavod za socijalnu zaštitu. Fizička pristupačnost prostorija u kojima se nalaze stručne službe CSR u jedinicama lokalne samouprave nije još uvek adekvatna. Podaci iz 2018. godine pokazuju da od 170 anketiranih CSR 72 ima (fiksnu ili pokretnu) rampu, rukohvate ima 94 centra, pristupačno prizemlje ima 118, lift (ukoliko zgrada ima više spratova) ima 156, dok pristupačan toalet ima 97 centara.⁶¹ Ovde je važno istaći da anketiranje koje na godišnjem nivou sprovodi Republički zavod za socijalnu zaštitu jeste odličan način prikupljanja podataka od centara za socijalni rad, ali ograničenje predstavlja to što se ti podaci nisu sistematizovani, niti se objavljuju kroz izveštaje.

Ovo Ministarstvo u okviru svog redovnog rada planira i sprovodi konkurse za organizacije i lokalne samouprave, gde podržava projekte koji se tiču povećanja pristupačnosti objekata i javnih površina. Tako je finansirano postavljanje 109 rampi u preko 40 lokalnih samouprava, čime su neki objekti prvi postali dostupni osobama sa invaliditetom, poput Zadužbine Ilije M. Kolarca, Beogradskog sajma, filijala PIO fonda, opština, domova zdravlja, dečijih vrtića, obrazovnih ustanova i drugih objekata.⁶² Kako se u izveštaju ministarstva navodi tokom 2019. godine nastavilo se sa realizacijom projekata usmerenih na povećanje pristupačnosti institucija od javnog značaja i za finansiranje projekata koje realizuju savezi i udruženja osoba sa invaliditetom u 2019. godini obezbeđeno je 450.000.000,00 dinara. Na konkursu za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u 2019. godini Ministarstvo je odobrilo 90 projekata za 34 saveza udruženja osoba sa invaliditetom i preko 500 lokalnih organizacija u sastavu saveza.⁶³ Ovo je, kratkoročno, dobar model za prevazilaženje urgentnih problema u zajednici, ali ostaje pitanje sistematičnosti u pristupu koji svakako podrazumeva izradu sveobuhvatne analize potreba, procenu finansijskih zahteva i pripremu akcionog plana.

⁶¹ Dopis Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu iz oktobra 2019. godine upućen za potrebu izrade Strategije za unapređenja položaja osoba sa invaliditetom.

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

⁶³ Nacionalna strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Srbiji za period od 2020 do 2024. godine.

Sto se tice škola i obrazovnih ustanova, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja navodi da sredstva za finansiranje ovih vidova podrške obezbeđuje jedinica lokalne samouprave. Kako bi prikupilo podatke o pristupačnosti obrazovnih ustanova Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je u saradnji sa SIPRU izradilo indikatore pristupačnosti obrazovnih ustanova⁶⁴. Ovde ostaje problem nedovoljne koordinacije i sistematičnog pristupa u prikupljanju i obradi podataka u vezi sa pristupačnošću školskih i akademskih institucija. Različiti nivoi nadležnosti, pitanja titulara odnosno vlasništva nad objektima, takođe i poverena samostalnost kad je reč o akademskim ustanovama, ostavlja ovo pitanje na rešavanje individualnim i čestim *ad hoc* aktivnostima usmerenim na otklanjanje npr. arhitektonskih prepreka zato što se u školu ili fakultet upisala osoba sa poteškoćama u kretanju. Dakle, iako su jasni standardi kao i uslovi koji se moraju poštovati prilikom izradnji i adaptacija objekata čak i kada se takve aktivnosti dešavaju one nisu rezultat proaktivne želje za otklanjanje smetnji u kretanju svih, pa tako i osoba sa invaliditetom, već su plod sporadičnih akcija koje nemaju sistemski karakter.

Novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada ne propisuje obaveze za stambenu zajednicu da sprovede investicione radove radi omogućavanja dostupnosti stambene zgrade/stana osobama sa invaliditetom, iako bi tumačenjem odredbi koje definišu stambenu zajednicu kao pravno lice mogla da se izvede obaveza tog pravnog lica da poštuje Zakon o zabrani diskriminacije, kao standarde pristupačnosti stambenim objektima⁶⁵. Imajući ovo u vidu, ali i višegodišnje zanemarivanje ovog pitanja, stanovanje osoba sa invaliditetom predstavlja poseban problem i direktno utiče na izolovanost osoba sa invaliditetom i obim njihovog društvenog uključivanja. Adaptacije zgrada i mesta stanovanja osoba sa invaliditetom nisu sistemski rešene, te su osobe sa invaliditetom kao i one stambene zajednice koje pristupe otklanjanju prepreka prinuđene da se same obezbede finansijska sredstva za adaptacije, ali i što je veći problem da ispune vrlo komplikovane procedure za dobijanje saglasnosti i obavljanja tehničkog prijema izvedenih radova. Ovo u praksi dovodi do toga da se takvi radovi ne prijavljuju, da nije izvršen adekvatan stručni nadzor, što dovodi do povećanja opasnosti za kretanje osoba sa invaliditetom. Takođe, jedan od velikih izazova predstavljaju radne sredine koje su uglavnom nepristupačne, uključujući i u privatnom sektoru, što dodatno otežava slobodan i ravnopravan pristup zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

Pitanje pristupačnosti javnog prevoza ostaje i dalje otvoreno jer regulatorni okviri nije u dovoljnoj meri precizno definisao obaveznost pristupa sredstava javnog prevoza odnosno da npr. svaki prevoznik ima tehničke mogućnosti za ulazak lica u kolicima u prevozno sredstvo koje se koristi za pružanje usluga. U praksi, javni prevoz je u najvećem broju slučajeva nepristupačan, a samo u Beogradu postoji tzv. specijalizovani javni prevoz za osobe sa invaliditetom, čiji kapaciteti nisu dovoljni da zadovolje potrebe svih potencijalnih korisnika, a koji je organizovan kao kombi prevoz.⁶⁶ Čak i u slučajevima kada nova saobraćajna vozila ispunjavaju standarde pristupačnosti stajališta često nisu pristupačna što otežava sprovođenje ovih mera što opet pokazuje potrebu da se ovim pitanjima pristupu na kontinuiran i sistematičan način.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Pravilnikom o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom. Pravilnik se odnosi i na stambene i poslovno-stambene zgrade sa deset i više stanova.

⁶⁶ GSP Beograd, Prevoz osoba sa invaliditetom, dostupno na: http://gsp.rs/specijalni_prevoz.aspx

Grad Beograd se izdvaja po tome što u okviru svog javnog prevoza ima specijalizovana vozila koja u saradnji sa nevladinim organizacijama stavlja na raspolaganje osobama sa invaliditetom. Kako same osobe sa invaliditetom ističu mnogim ljudima je ovaj prevoz jedini izlaz. Nije mali broj onih koji zahvaljujući ovoj službi stižu do lekara, odlaze na terapije, idu u školu, na fakultet ili posao. Takođe, udruženje građana "CarGo" je, prvi put u Srbiji, omogućilo korišćenje specijalizovanih vozila za svoje članove sa invaliditetom. Oni su u svoju ponudu uvrstili pet kombija marke "ford tranzit" prilagođenih po švedskim standardima.

Što se tiče saobraćaja i saobraćajne infrastrukture, Zakonom o bezbednosti saobraćaja na putevima propisana su pravila koja obezbeđuju pristup, ravnopravno sa drugima, fizičkom okruženju osobama sa invaliditetom. U drumskom saobraćaju omogućeno je postavljanje opreme za slepa i slabovidna lica, koja služi za obeležavanje prostora na javnim saobraćajnim i pešačkim površinama, prilazima do objekata, za kretanje po objektima za javno korišćenje, kao i ugradnja posebnih signalnih uređaja kojima se obezbeđuje nesmetano i orijentisano kretanje slepih i slabovidnih lica. I propisima o drugim vrstama saobraćaja – vazdušnom, predviđene su određena prava lica sa smanjenom pokretljivošću.

Pristupačnost biračkim mestima kao i učešće u samom izbornom postupku osoba sa invaliditetom još uvek nije rešen u potpunosti. Potrebno je takođe naglasiti da su zajedničkim zalaganjem Zaštitnika građana, Poverenika za ravnopravnost, nevladinih organizacija, a posebno Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom i Republičke izborne komisije (RIK) načinjeni značajni koraci u obezbeđivanju potpune pristupačnosti svih biračkih mesta, kao i na unapređenje pristupačnosti izbornog materijala. Naime, i Zaštitnik i Poverenik su u redovim izveštajima, ali i posebnim mišljenjima godinama ukazivali na potrebu ravnopravnog učešća osoba sa invaliditetom u izborom procesu, kako u pogledu fizičke pristupačnosti, tako i u smislu dostupnosti izbornog materijala te su upućivali RIK-u preporuke i mišljenja da prilikom donošenja uputstva za sprovođenje izbora, posebno ukaže na potrebu predlaganja biračkih mesta koja su pristupačna za osobe sa invaliditetom i da su JLS posebno dužne da predlože objekte koji ispunjavaju standarde pristupačnosti.

Potrebno je bilo uputiti JLS u to da predlažu objekte u kojima će se nalaziti biračka mesta, čiji je ulaz pristupačan, vrata dovoljno široka za prolaz kolica, sa obeleženim parking mestom za osobe sa invaliditetom i pristupačnim prilazom objektu, kao i da ako objekat ima pristupačno prizemlje, glasanje bude organizovano u ovim delovima objekta itd. Ovo, međutim, nije davalo velike rezultate u praksi, pa je tako izveštajima CRTA-inih posmatračkih misija „Građani na straži“⁶⁷ zabeleženo da je na parlamentarnim izborima 2016. godine 59% biračkih mesta nije bilo dostupno za osobe sa invaliditetom, sledeće godine na predsedničkim izborima ukupno 56%, dok je na izborima 2018. godina za Skupštinu Grada Beograda taj broj iznosio 53%. Dakle, veoma mali trend pada nepristupačnih biračkih mesta bio je prisutan u posmatranom periodu, međutim, taj trend je prekinut na poslednjim izborima, kada je broj ponovo porastao na 56% biračkih mesta koja nisu zadovoljavala standarde pristupačnosti.

⁶⁷ Vidi na: <https://cra.rs/posmatracke-misije>

Zapažen pomak u rešavanju ovog pitanja jeste načinjen potpisivanjem Protokola o saradnji između RIK-a i Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije, decembra 2019. godine, kada je dogovorena sveobuhvatna saradnja, koja je rezultirala donošenjem Odluke o proceni pristupačnosti biračkih mesta,⁶⁸ u skladu sa kojom su opštinske/gradske uprave obrazovale mešovite timove⁶⁹ za procenu pristupačnosti biračkih mesta. Timovi su prikupili podatke o pristupačnosti biračkih mesta, odnosno objekata u kojima se biračka mesta nalaze, izvršili analizu prikupljenih podataka i utvrdili mere za unapređenje u skladu sa Vodičem⁷⁰ koji je pripremljen za ovu namenu. Na osnovu izveštaja timova, RIK je tamo gde je bilo mogućnosti, odredio pristupačnija biračka mesta, za izbore raspisane za 21. jun 2020. godine. Imajući u vidu nedostatak vremena i ograničenja usled pandemije Covid-19, procenat nepristupačnih biračkih mesta je ipak ostao na visokom nivou sa 56% (na reprezentativnom uzorku), te ostaje da se vidi da li će RIK imati snage da jedinicama lokalne samouprave nametne standarde pristupačnosti prilikom predlaganja objekata za neke naredne izbore.

Ono što je takođe jako dobar pokazatelj sistematskog pristupa jeste činjenica da će se procena prilagođenosti vršiti na svake dve godine uz pomoć Upitnika za procenu pristupačnosti koji je standardizovan i već primenjivan u praksi. RIK je listu biračkih mesta koja su u bila obuhvaćena ovom prvom procenom objavila na svom sajtu i time dodatno doprinela standardizovanom pristupu prikupljanja i obrade podataka o pristupačnosti, koji svakako mogu i ostale državne institucije da preuzmu kao model dobre prakse.

Na osnovu uvida u godišnje izveštaje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti može se zaključiti da je primetan višegodišnji uzlazni trend povećanja broja pritužbi i da se na osnovu podnetih pritužbi može konstatovati da su diskriminaciji najčešće izložene osobe sa invaliditetom, što potvrđuju i ostala objavljena istraživanja.⁷¹ Invaliditet kao osnov diskriminacije se po broju pritužbi već godinama se nalazi u vrhu po broju podnetih pritužbi, a u nekim godinama, kao 2018. godine i 2017. godine, i kao prvi osnov diskriminacije. Među glavnim izazovima u pogledu poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom mogu se izdvojiti: pristupačnost objektima, površinama, uslugama i informacijama, zapošljavanje, razumno prilagođavanje radnih mesta i poslova, pristup obrazovanju i stručnom osposobljavanju, broj i obuhvat uslugama zdravstvene i socijalne zaštite, omogućavanje samostalnog odlučivanja i dr.

Povećan broj pritužbi ne znači samo da su osobe sa invaliditetom više diskriminisane nego prethodnih godina, već ukazuje i na veću osnaženost osoba sa invaliditetom i njihovih udruženja da prepoznaju diskriminaciju i zatraže zaštitu. Najveći broj pritužbi se odnosi na postojanje fizičkih, pa je tako u 2017. godini po ovom osnovu bilo podneto 35% pritužbi, 2018. godine čak 79% se odnosilo na pritužbe zbog arhitektonskih barijera. U 2019. godini taj broj je opao na 32% što svakako govori o prisutnosti ovog problema.⁷² Poverenik je u svojim godišnjim izveštajima dao niz

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

⁶⁹ 843 člana radnih timova za procenu pristupačnosti, u čiji rad je bilo uključeno i 132 predstavnika udruženja osoba sa invaliditetom, procenjivali su pristupačnost biračkih mesta.

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

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

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

mišljenja o nepristupačnosti zgrada, bolnica, hotela i drugih javnih objekata, kako samim zgradama, tako i prostorijama u kojima se pružaju usluge unutar ovih objekata (kao što su, na primer, sale za vežbanje, sobe, bazeni, lift, recepcija, restoran, TV sala i sl.), te je preporučeno da se preduzmu sve neophodne mere u cilju sprovođenja radova i obezbeđivanja adekvatnog pristupa objektima i svim prostorijama u kojima se nalaze zajednički sadržaji i pružaju usluge, kako bi osobe sa invaliditetom mogle na ravnopravan način da ih koriste.

U cilju obezbeđivanja pristupačnosti, postupajući po pritužbama građana i građanki, udruženja osoba sa invaliditetom i organizacija civilnog društva doneo veliki broj mišljenja u kojima je utvrdio diskriminaciju osoba sa invaliditetom zbog postojanja fizičkih barijera koje onemogućavaju samostalan pristup objektu i uslugama. Tako su zbog nepristupačnosti objekata u javnoj upotrebi osobama sa invaliditetom u prošlim godinama vođeni postupci protiv Poreske uprave, JP Pošta Srbije, centara za socijalni rad, upravnog okruga, takođe i protiv domova zdravlja i škola, gradske izborne komisije grada Beograda, ustanova kulture, muzeja i mnogih drugih javnih i državnih institucija i organa.⁷³

Uvidom u godišnje izveštaje Zaštinika građana za protekle tri godine, može se zaključiti da broj predmeta u oblasti prava osoba sa invaliditeom nema velikih oscilacija i da iznose oko 4% od ukopnog broja predmeta⁷⁴. Broj pritužbi koji se odnosi na pristupačnost objektima je u porastu u posmatranom periodu od poslednje tri godine, što svakako govori o prisutnosti i učestalosti ovog problema, ali i o povećanoj spremnosti pre svega osoba sa invaliditetom, kao i udruženja građana da se obraćaju institucijama i organima kako bi ih podstakli da ispune zakonsku obavezu i otklone arhitektonske i ostale prepreke za neometan pristup objektima. Tako je 2017. godine broj pritužbi koji se odnosio na arhitektonske prepreke iznosio 2%, dok se 2018. godine broj predmeta povećao na skoro 7%, da bi 2019. godine čak 14% predmeta bilo vezano za ovo pitanje. Ono što smo već ranije istakli i kada smo govorili o radu Poverenika jeste da se pritužbe u najvećem broju, preko polovine odnose na rad republičkih agencija, zavoda, direkcija, fondova, ustanova i javnih službi.

U cilju povećanja vidljivosti problema, ali i motivisanja lokalnih samouprava da proaktivno otklanjanju prepreke pristupačnosti na svojoj teritoriji, Zaštitnik građana zajedno sa Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO) i SIPRU od 2017. godine dodeljuje nagrade jedinicama lokalne samouprave koje su u prethodnoj godini najviše doprinele razvoju svih oblika pristupačnosti i otklanjanju barijera, kao doprinos promovisanju pristupačnosti i univerzalnog dizajna na svojoj teritoriji. Nagrade su do sada dobili gradovi Leskovac, Sombor, Smederevo i Loznica i GO Vračar, Bujanovac, Užice, Svilajnac, Novi Sad, Kruševac, Kragujevac i GO Vračar, Pirot i Niš. Takođe, veliki broj gradova i opština je dobijao pohvale za inicijative i napore koje su činili na portavljanju stanja u svojoj teritoriji. Konkurs za dodelu nagrada za 2019. godinu je završen aprila 2020. godine, te se dodela nagrada očekuje do kraja ove godine.⁷⁵

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 [Javni poziv JLS Zaštitnik građana](#)

Zaštitnik građana je 2015. godine promovisao „Mapu pristupačnosti“ koju je izradio u saradnji sa Udruženjem za reviziju pristupačnosti, sa ciljem podizanja nivoa svesti o značaju same pristupačnosti, podsticanja organa i ustanova da se rešavanju ovog značajnog problema posvete u što većoj meri, kao i da se lokalne samouprave, nevladine organizacije i građani uključe u prikupljanje što većeg broja podataka o pristupačnosti objekata u Srbiji. Mapa pristupačnosti nalazi na adresi mapapristupacnosti.rs, a može se otvoriti i preko sajta Zaštitnika građana (zastitnik.rs).⁷⁶

Kao rezultat postupanja po pritužbama koje su za predmet imale objekte u javnoj upotrebi, Zaštitnik građana i Udruženje za reviziju pristupačnosti su 2018. godine pokrenuli su projekat prikupljanja podataka o pristupačnosti objekata javne namene u 26 gradova i opština na teritoriji Republike Srbije, izabranih na osnovu saznanja do kojih je Zaštitnik građana došao u ranije sprovedenim postupcima kontrole. Podaci prikupljeni tokom poseta izabranim lokalnim samoupravama i objektima od javnog značaja - domovima zdravlja, centrima za socijalni rad, filijalama/ispostavama Republičkog Fonda PIO i administrativnim centrima (opštinske/gradske uprave), kao i tokom direktnih razgovora sa predstavnicima lokalne samouprave i organizacijama civilnog društva.

U posebnom izveštaju „Pristupačnost za sve“ istaknuto je da su nepristupačne ili teško pristupačne upravo ustanove u kojima građani treba da ostvare svoja elementarna prava, kao što su filijale Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstvene ustanove, ustanove u oblasti socijalne zaštite i obrazovanja, policijske stanice, organi uprave ili pravosudni organi.⁷⁷ Izveštaj na sveobuhvatan i stručan način pristupa problemu pristupačnosti i ponudio je niz konkretnih preporuka. Neke od njih su:

- Fond PIO treba da u najkraćem vremenskom intervalu prilagodi nesmetanom funkcionisanju i kretanju osoba sa teškoćama u kretanju sve objekte filijala i ispostava Fonda u kojima građani ostvaruju svoja prava;
- JLS treba da kontinuirano preduzimaju mere kako bi se objekti u javnoj upotrebi i javne površine učinili u potpunosti pristupačnim osobama sa invaliditetom;
- JLS treba da, prilikom izmena i dopuna regulative kojom se uređuje organizacija javnog saobraćaja na lokalnom nivou, uvedu pristupačnost objekata i prevoznih sredstava kao uslov za obavljanje delatnosti u javnom prevozu. Do ispunjenja potpune pristupačnosti prevoznih sredstava u javnom prevozu, lokalne samouprave će obezbediti servis prevoza putnika sa invaliditetom;
- Organi nadležni za vođenje i ažuriranje biračkih spiskova i organi nadležni za sprovođenje izbora treba da obezbede uslove kako bi osobe sa invaliditetom nesmetano ostvarivale izbornu pravo i pravo na neposredno izjašnjavanje i odlučivanje.

Imajući u vidu sve ključne informacije, izveštaje i podatke do kojih smo došli i koji su nam bili dostupni, kao i na osnovu uvida koje smo stekli kroz razgovore, odnosno intervjue sa predstavnicima institucija i nevladinih organizacija, možemo doneti zaključke na osnovu činjenica o

⁷⁶ <https://mapapristupacnosti.rs/>

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

stanju primene zakonskih i međunarodnih obaveza u pogledu obezbeđivanja pristupačnosti osobama sa invaliditetom. Sumirani nalazi kao i preporuke u vezi ove oblasti nalaze se u poslednjem delu post-zakonodavne analize.

5.3. Analiza primene mera i politika u oblasti podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom

Niska stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom i dalje je jedan od najvažnijih problema kada je reč o društvenom položaju ove populacije. Oblast zapošljavanja osoba sa invaliditetom, je pored Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, kao posebnog propisa, dodatno regulisana Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Ovaj Zakon je doneo obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom svim preduzećima sa 20 i više zaposlenih i posle više od 10 godina primene Zakona broj zaposlenih osoba sa invaliditetom je neosporno u kontinuiranom postepenom porastu što svakako otvara pitanja o delotvornosti mera i zakonskih obaveza, odnosno to koliko je porast broja zaposlenih osoba sa invaliditetom rezultat isključivo uvođenja zakonske obaveze, a koliko faktori kao što je stanje društvene svesti i okruženja u kojem se osobe sa invaliditetom obrazuju, kreću, imaju dodira sa kulturom, doprinose njihovom zapošljavanju.

Dostupnost prilika za rad i uključivanja osoba sa invaliditetom na tržište rada ima veliki značaj kao pretpostavka socijalne inkluzije u sve sfere društvenog života i zbog toga je potrebno posmatrati ga u širem kontekstu od konteksta problema socijalne politike. Zakonska regulativa u Republici Srbiji koja se odnosi na zapošljavanje osoba sa invaliditetom prilično je solidna i uključuje zapošljavanje na otvorenom tržištu ili pod posebnim uslovima, a regulisan je radni odnos, prava i obaveze iz radnog odnosa, profesionalna rehabilitacija i dr. Predviđeni su i različiti podsticaji – mere aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koje i finansijski i nefinansijski treba da pomognu poslodavcu koji zapošljava osobu sa invaliditetom.

Rezultati Popisa 2011. godine, pokazuju da je od celokupnog broja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, ekonomski aktivno stanovništvo čini 710.107 osoba, odnosno, u ukupnom procentu 12,4%, a od svih osoba sa invaliditetom 9% u trenutku popisa ima zaposlenje, što čini da je gotovo 90% osoba sa invaliditetom ekonomski neaktivno.⁷⁸ Ti podaci se uveliko razlikuju od zemalja EU, gde je stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom oko 50%.

Za sagledavanje problema zapošljavanja osoba sa invaliditetom, od velikog je značaja stalno praćenje podataka i trendova koji se na tržištu rada dešavaju kao posledica mnogih eksterinih i internih ekonomskih faktora. Zapošljavanje i tržište rada direktno su uslovljeni makro- i mikro-ekonomskim trendovima, te tako i povoljna ekonomska situacija u koji se Srbija nalazi poslednjih nekoliko godina pozitivno utiče i na pitanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Prema podacima NSZ koja vodi kontinuirane i sistematizovane podatke o broju nezaposlenih i zaposlenih, odnosno broju radno aktivnog i neaktivnog stanovništva u Srbiji, ukupan broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom je u stalnom blagom opadanju. Za potrebe ovog izveštaja, u cilju sticanja uvida u trendove i rezultate mera zapošljavanja, uradili smo pregled podataka za period 2015 - 2019. godine sa detaljnim pregledom poslednja tri godišnja izveštaja NSZ.

⁷⁸ Milan M. Marković, Osobe sa invaliditetom u Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2014.

Tako je 2017. godine ukupan broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom prijavljenih na evidenciju NSZ (bez obzira na aktivnost) bio 22.254 (8.316 su žene, odnosno 37,4%), dok je aktivnih nezaposlenih osoba sa invaliditetom **15.416** (6.037 od kojih su žene – 39,2%). U toku 2017. godine filijalama NSZ poslodavci su podneli 1.411 prijava potreba za zapošljavanjem/radnim angažovanjem za 3.074 nezaposlene osobe sa invaliditetom. U tom cilju, po podnetim prijavama, poslodavcima je upućeno ukupno 5.295 nezaposlenih osoba sa invaliditetom, od kojih je zaposleno/radno angažovano **1.846** osoba sa invaliditetom od kojih je njih 660 posao pronašlo kroz podsticaje za poslodavce, a putem javnih radova radove na privremenim i povremenim poslovima kroz programe NSZ i lokalnih samouprava angažovano 1.798 osoba sa invaliditetom.⁷⁹ Ovde je važno reći da je NSZ počev od 2017. godine prestala da u svojim godišnjim izveštajima objavljuje odvojene podatke o ukupnom broju prijavljenih osoba sa invaliditetom i onih koji su u statusu aktivno nezaposlenih kao što je to bio slučaj u ranijim godinama,⁸⁰ već samo one koje se odnose na broj aktivno nezaposlenih osoba sa invaliditetom.

Podaci za 2018. godinu ukazuju da se broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom u neznatnoj meri smanji i iznosio je **14.562** (od koji je 40,2% žena), a da je na osnovu 1.403 podnetih prijava poslova za angažovanje 3.539 osobe, na razgovore upućeno 5.325, a da je zaposleno/radno angažovano **1.567** osoba sa invaliditetom, od koji je 901 do posla došla kroz mere podsticaja putem subvencija. Dodatno je kroz javne radove i programe NSZ i lokalnih samouprava angažovano 1.596 osoba sa invaliditetom.⁸¹

U poslednjim izveštaju za 2019. godinu, ukupan broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom prijavljenih na evidenciji NSZ bio je **13.331** (od čega 5.574 ili 41,8% čine žene), poslodavci su podneli 1.307 prijava potreba za zapošljavanjem/radnim angažovanjem za 2.663 nezaposlene osobe sa invaliditetom. Po podnetim prijavama, poslodavcima su upućene ukupno 10.164 nezaposlene osobe sa invaliditetom, od kojih je zaposleno/radno angažovano **1.435** nezaposlenih osoba sa invaliditetom od koji je 1.043 do posla došlo kroz mere podsticaja putem subvencija, a dodatno je 1.198 osoba sa invaliditetom bilo deo nekog od programa lokalnih javnih radova.⁸²

Kao što smo naglasili u samom uvodu, postoji jasan napredak u oblasti zapošljavanja osoba sa invaliditetom i postoji blagi trend smanjivanja nezaposlenosti. Pa ipak, uzimajući u obzir ukupan broj osoba sa invaliditetom u Srbiji i procenu veoma niske zaposlenosti postoji očigledno sistemsko ograničenje ili limitiranost mera koje je država donela. Ključna institucija u ovom procesu jeste NSZ koja radi direktno i sa korisnicima programa i sa poslodavcima. Međutim, postavlja se pitanje kapaciteta i mogućnosti da NSZ da se ovim pitanjem bavi na efikasniji i efektivniji način, o čemu će biti reči u nastavku ovog istraživanja.

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

⁸⁰ 2016. godine ukupan broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom prijavljenih na evidenciju Nacionalne službe (bez obzira na aktivnost) je 22.582 (8.033 su žene – 35,57%), dok je aktivnih nezaposlenih osoba sa invaliditetom **15.778** (5.804 su žene, odnosno 36,78%).

2015. godine ukupan broj nezaposlenih osoba sa invaliditetom prijavljenih na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje (bez obzira na aktivnost) je 22.785 (8.053 su žene – 35,54%), dok je aktivnih nezaposlenih osoba sa invaliditetom **15.909** (5.790 su žene, odnosno 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

Kao što smo istakli već ranije Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom definiše slučajeve u kojima se može govoriti o diskriminaciji u pogledu prava na radi i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Tako, Zakon u članu 22. diskriminacijom zbog invalidnosti u zapošljavanju smatra:

- neprimanje u radni odnos osobe sa invaliditetom ili pratioca osobe sa invaliditetom zbog invalidnosti, odnosno zbog svojstva pratioca osobe sa invaliditetom;
- postavljanje posebnih zdravstvenih uslova za prijem u radni odnos osobe sa invaliditetom, osim ako su posebni zdravstveni uslovi za obavljanje određenih poslova utvrđeni u skladu sa zakonom;
- prethodna provera psihofizičkih sposobnosti koje nisu u neposrednoj vezi sa poslovima za koje se zasniva radni odnos;
- odbijanje da se izvrši tehnička adaptacija radnog mesta koja omogućuje efikasan rad osobe sa invaliditetom, ako troškovi adaptacije ne padaju na teret poslodavca ili nisu nesrazmerni u odnosu na dobit koju poslodavac ostvaruje zapošljavanjem osobe sa invaliditetom.

Takođe, u članu 26. kao posebno težak oblik diskriminacije zbog invalidnosti smatra uznemiravanje, vređanje i omalovažavanje zaposlenog sa invaliditetom od strane poslodavca, odnosno neposredno nadređenog lica u radnom procesu, zbog njegove invalidnosti. Ovo je izuzetno važna odredba koja na pravi način prepoznaje diskriminaciju od strane okoline ili kolektiva kao deo problema u ostvarivanju potpune uključenosti osoba sa invaliditetom u tržište rada. Kao što će se pokazati kroz analizu podataka, osobe sa invaliditetom okruženje i radnu atmosferu često navode kao problem za prilagođavanje i dostojanstven rad. Mora se primetiti, sa druge strane, da Zakon nije predvideo kaznene odredbe odnosno mere u slučaju kršenja prava iz ovih članova, što je zapravo ista situacija kao i kod problema pristupačnosti. Ovo je posebno važno kada se ima u vidu da je diskriminacija u oblasti rada teško vidljiva i dokaziva između ostalog i zbog toga što je pokrivena pravnom formom, a proističe iz mogućnosti diskrecionog ovlašćenja poslodavca u vezi sa primanjem i raspoređivanjem radnika prema potrebama posla.

Kao što smo naveli u uvodu, nakon ovih pionirskih koraka ka uređivanju i definisanju diskriminacije u pogledu zapošljavanja, usledio je Zakon o zabrani diskriminacije koji je preuzeo i dodatno razradio oblike diskriminacije, dok je Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju detaljnije pristupio definisanju mera i politika koje će direktno povećati zapošljivost kod osoba sa invaliditetom. Cilj naše analize su, pre svega, politike koje su usmerene na povećanje zapošljivosti, ali pre nego detaljnije razmotrimo domašaje tog Zakona, potrebno je naglastiti da su pitanja zapošljavanja, prava na rad i zaštitu radnih prava osoba sa invaliditetom regulisana i drugim sektorskim zakonima, Ustavom, kao i međunarodnim standardima koje smo preuzeli. Tako se Komitet UN za prava osoba sa invaliditetom u svojim preprukama osvrnuo na nekoliko problema. U svojoj preporuci iz Završnih komentara, Komitet UN je preporučio Srbiji da preispita usklađenost svojih propisa sa odredbama Konvencije i da izvrši potrebne izmene radi usklađivanja, naročito u oblastima procene radne sposobnosti i servisa podrške (preporuka 6, 55-56 iz Zaključnih zapažanja se odnose na položaj i prava osoba sa invaliditetom u pogledu rada i zapošljavanja)⁸³. U sprovođenju procene radne sposobnosti u Srbija se obavezala da radi na unapređenju

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

procedura, uključujući i ujednačavanje pristupa u postupanju komisija. Ipak, još se nije pristupilo mogućim izmenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Takođe, Komitet UN je preporučio napuštanje politike radnih centara jer nije dovoljno delotvorna i dovodi do dodatne izolacije osoba sa invaliditetom. Iako i Zakon o socijalnoj zaštiti i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom predviđaju mogućnost osnivanja radnih centara, oni nisu u značajnoj meri zaživeli u praksi i relativno mali broj osoba sa invaliditetom je angažovan u radnim centrima. O radu komisija i radnim centrima će više biti reči u nastavku ovog poglavlja.

Položaj u radnim odnosima osoba sa invaliditetom uređuje i Zakon o radu pa tako prema članu 12. koji propisuje pravo na odgovarajuću zaradu, uslove rada i oblike zaštite i prava zaposlenih, osobe sa invaliditetom imaju i pravo na posebnu zaštitu u skladu sa zakonom. Ostali delovi zakona detaljno opisuju zabranu neposredne i posredne diskriminacije osoba koje traže zaposlenje ili su već zaposlene, na osnovu ličnih svojstava koja uključuju i zdravstveno stanje, odnosno invalidnost. Takođe, propisuju se obaveze poslodavca da osobi sa invaliditetom obezbedi obavljanje poslova prema radnoj sposobnosti, u skladu sa zakonom. Ipak, ukoliko osoba sa invaliditetom odbije da prihvati posao ili ukoliko poslodavac ne može zaposlenom da obezbedi odgovarajući posao, poslodavac je u mogućnosti da zaposlenom otkáže ugovor o radu, odnosno zaposleni se može smatrati viškom.

Dakle, postoji jasan pravni okvir koji se tiče pitanja sprečavanja diskriminacije ali u praksi se pokazalo da to jeste jedan od osnovnih razloga nemotivisanosti osoba sa invaliditetom jer se u radom okruženju i kolektivima ne radi dovoljno da podizanju svesti o ovom problemu te često dolazi do marginalizacije pa čak i direktnog odnosa omalovažavanja od strane kolektiva. Ono što takođe ostavlja prostora za različitu primenu propisa jeste otpuštanje osoba sa invaliditetom iz radnog odnosa. gde se ostavlja prostor za tumačenja šta jeste (ne)mogućnost poslodavca da prilagodi prostor i kakav posao mogu da odbiju osobe sa invaliditetom, tako da je ovde potrebno, kao što je i Komitet UN preporučio, pojačati pravnu zaštitu osoba sa invaliditetom.

Imajući u vidu nepovoljnu obrazovnu strukturu osoba sa invaliditetom, propisima o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom predviđen je razvoj programa obuka zasnovanih na potrebama tržišta rada koji zadovoljavaju osnovne kriterijume za ostvarivanje planiranih rezultata i sticanje stručnih kompetencija. Mere podrške za zapošljavanje osoba sa invaliditetom uključuju subvencije za otvaranje novih radnih mesta, refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta za osobe sa invaliditetom, refundacija troškova obezbeđivanja stručne podrške za osobe sa invaliditetom koje se zapošljavaju pod posebnim uslovima (radna asistencija), subvencija zarade za osobe sa invaliditetom koje nemaju radnog iskustva, samozapošljavanje, javni radovi i druge mere.

Potreba da se kroz programe obuka i dodatnog osposobljavanja i usavršavanja osobama sa invaliditetom pruži šansa na tržištu je očigledna samo kada su uzmu najsvježiji podaci po kojima se najveći broj osoba sa invaliditetom, u periodu traženja posla, na evidenciji nezaposlenih nalazi preko 10 godina (u 2017. godini njih 3.146, u 2018. godini 3.173 osobe i u septembru 2019. godine 2.853 osobe). Kako pokazuju podaci na evidenciji NSZ najviše je **nezaposlenih** osoba sa

invaliditetom sa III stepenom stručne spreme (4.672 osobe u 2017. godini, 4.344 u 2018. godini i 3.660 osoba u septembru 2019. godine), a potom sa I stepenom stručne spreme (4.672 osobe u 2017. godini, 4.344 u 2018. godini i 3.660 osoba u septembru 2019. godine). Kada se analizira stručna sprema žena sa invaliditetom koje se nalaze na evidenciji nezaposlenih, najviše ih je sa IV stepenom srednje stručne spreme.

Tokom 2019. godine, a taj trend je sličan i 2018. i 2017. godine, posmatrano prema kvalifikacionoj strukturi najveći broj **zaposlenih** osoba sa invaliditetom su kvalifikovani radnici sa III stepenom stručne spreme (46,27% od čega 36% žena), slede osobe sa invaliditetom sa IV stručne spreme (20,39% od čega 36% žena) i polukvalifikovani radnici sa II stepenom stručne spreme (12,58% od čega 41% žena), a zatim slede osobe sa invaliditetom sa završenim osnovnim obrazovanjem (12,15% od čega 46% žena).⁸⁴

Kako bi se ova loša slika promenila, pored Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, država i kroz programe obuka koje organizuje i sprovodi NSZ kontinuirano sprovodi mere podrške u aktivnom traženju posla, organizuje obuke i programe jačanja individualnih kapaciteta, pomaže u traženju adekvatnog posla, te pruža stručne savete. Ove mere su deo tzv. Paketa usluga koji se odnosi na sve koji se nalaze na evidenciji NSZ, pa tako se one odnose, uz određene dodatne mere, i na osobe sa invaliditetom te podrazumevaju posredovanje u zapošljavanju i uključivanje nezaposlenih osoba sa invaliditetom u mere aktivne politike zapošljavanja pod opštim uslovima i po prilagođenim programima, u skladu sa utvrđenim individualnim planom zapošljavanja i, po potrebi, procenjenom radnom sposobnošću.

Analizom izveštaja NSZ za poslednje tri godine od 2017 do 2019. godine⁸⁵ ukupan broj osoba sa invaliditetom koji je bio uključen u različite mere u okviru paketa usluga se kretao oko **9.100** po godini, a imajući u vidu da je prosečan broj osoba sa invaliditetom na evidenciji u toku ove tri godine iznosio **14.431**, znači da je obuhvat politika koje sprovodi NSZ oko 63% ukupnog broja onih koji se nalaze na evidenciji. Ovde svakako postoji mogućnost podizanja kapaciteta NSZ da poveća broj svojih aktivnosti jer motivisanost i zapošljivost kod osoba sa invaliditetom direktno zavisi od kvaliteta i obuhvata ovakvih programa. Struktura paketa mera je, na primer, u 2018. godini izgledala ovako (podaci u 2017. i 2019 su prilično slični):

- u obuke za aktivno traženje posla uključeno je 1.553 nezaposlene osobe sa invaliditetom (653 žene);
- trening samoefikasnosti uspešno je završilo 156 osoba sa invaliditetom (92 žene); obuke u klubovima za traženje posla pohađalo je 253 polaznika sa invaliditetom (123 žene);
- na sajmovima zapošljavanja učestvovala su 4.594 nezaposlene osobe sa invaliditetom (1944 žene);

⁸⁴ Dopis Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja iz oktobra 2019. godine za potrebe izrade Strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Srbiji za period od 2020 do 2024. godine.

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

- u radionicu za prevladavanje stresa usled gubitka posla uključeno je 28 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (15 žena);
- obuka za razvoj preduzetništva, uključene su 284 nezaposlene osobe sa invaliditetom (111 žena);
- program stručne prakse, uključene su 23 nezaposlene osobe sa invaliditetom (12 žena);
- program sticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica, viškove zaposlenih i dugoročno nezaposlene, uključeno je 14 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (6 žena);
- obuke za tržište rada, uključeno je 609 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (379 žena);
- obuke na zahtev poslodavca za nezaposlene, uključeno je 7 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (6 žena);
- subvencija za samozapošljavanje, uključeno je 130 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (52 žene);
- subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih, uključene su 274 nezaposlene osobe sa invaliditetom (140 žena);
- subvencija zarade za osobe sa invaliditetom bez radnog iskustva, uključeno je 458 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (203 žene);
- refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta, uključeno je 14 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (6 žena);
- refundacija troškova zarade licu angažovanom na pružanju podrške - radna asistencija, uključeno je 25 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (14 žena);
- javni radovi, uključeno je 1.596 nezaposlenih osoba sa invaliditetom (738 žena).

Važno je istaći da je NSZ u 2019. godini po prvi put posebno uključila osobe sa invaliditetom i u programe koji su se odnosili na pripravnika za mlade sa visokim obrazovanjem, program pripravnika za nezaposlene sa srednjim obrazovanjem, podsticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica, viškove zaposlenih i dugoročno nezaposlene. Međutim, uvidom u podatke možemo zaključiti da je doseg ovih mera ograničen jer je ukupan broj osoba koje su prošle kroz ovaj program bio 21, od čega je bilo svega 6 žena.

Saradnja NSZ i jedinica lokalne samouprave je veoma važna kako bi se iskoristile mogućnosti podrške koju JLS pružaju osobama sa invaliditetom i udruženjima građana. Servisi podrške koji se finansiraju su jedan od načina da se prevaziđu ograničenja koja ima NSZ i na neki način JLS omogućavaju da programi zapošljavanja sprovedu. Tako na primer grad Beograd kroz svoj Savet za zapošljavanje održava redovna savetovanja sa NZS, nevladinim organizacijama i poslodavcima o načinim povećanja zapošljivosti. Jedan od projekata je pomogao u zapošljavanju osoba sa invaliditetom u IT sektoru i napravljen je centar za obuku na poslovima vezanim za IT, što predstavlja odličan primer.

Kao što je već bilo reči Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom obavezu zapošljavanja ima svaki poslodavac koji ima najmanje 20 lica u radnom odnosu. Poslodavac koji ima od 20 do 49 zaposlenih dužan je da ima u radnom odnosu jednu osobu sa invaliditetom. Poslodavac koji ima 50 i više zaposlenih dužan je da ima u radnom odnosu

najmanje dve osobe sa invaliditetom i na svakih narednih započelih 50 zaposlenih po jednu osobu sa invaliditetom. Kontrolu izvršenja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom vrši Poreska uprava u skladu sa propisima o poreskom postupku i poreskoj administraciji. Poslodavac je obavezan da vodi posebnu poslovno finansijsku dokumentaciju kojom dokazuje izvršenje ove obaveze i dostavlja je Poreskoj upravi na njen zahtev.⁸⁶

Zakonom je propisana i mogućnost za oslobođenje od obaveze zapošljavanja, odnosno novoosnovani poslodavac nema ovu obavezu u periodu od 24 meseca od dana otpočinjanja delatnosti; zatim, poslodavac koji učestvuje u finansiranju zarade za osobe sa invaliditetom zaposlene u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili socijalnom preduzeću i organizaciji u iznosu koji ne može biti manji od 50% od prosečne zarade u privredi Republike, oslobađa se obaveze zapošljavanja onolikog broja osoba sa invaliditetom koliko zarada finansira; poslodavac koji izvrši finansijske obaveze iz ugovora o poslovno tehničkoj saradnji, kupovini proizvoda ili vršenju usluga u postupcima javne ili druge nabavke sa preduzećem za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, u vrednosti od 20 prosečnih zarada u privredi Republike Srbije prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike u momentu zaključenja ugovora, oslobađa se obaveze zapošljavanja jedne osobe sa invaliditetom, za narednih 12 meseci od dana izvršenja obaveze.

Prema podacima Poreske uprave u 2017. godini, obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom prijavilo je 8.216 poslodavaca, koji su zaposlili 19.016 osoba sa invaliditetom. U 2018. godini, obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom prijavilo je 8.801 poslodavac, koji su zaposlili 21.218 osoba sa invaliditetom. Po osnovu obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom u 2017. godini poslodavci su izvršili uplatu sredstava u budžetski fond na ime zapošljavanja 8.258 osoba sa invaliditetom, a u 2018. godini uplatili su sredstva na ime zapošljavanja 8.890 osoba sa invaliditetom. Kada je u pitanju ispunjenje obaveze izvršavanjem obaveza iz ugovora, broj ovih ugovora u 2017. godini iznosi 267, a u 2018. godini broj ugovora je 352.⁸⁷ Ovi podaci pokazuju da je broj osoba sa invaliditetom koji su radnom odnosu kod poslodavaca gde ne uključujemo javne radove dosta manji od potencijala koji postoji. Mere NSZ za podsticaje zapošljavanja, kao i obaveze o obaveznom zapošljavanju koje sa druge strane propisuje zakon, imaju merljiv ali ograničen rezultat. Ako uzmemo u obzir da se prosečno godišnje kroz razne mere i programe NSZ zaposli oko 1,500 osoba sa invaliditetom, a da je prosečno u radnom odnosu oko 21.000 osoba, možemo da zaključimo da postoji još puno prostora za povećanje zapošljivosti i da treba pokrenuti novi ciklus programa podsticaja sa novim idejama i načinima zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Važan segment zapošljivosti osoba sa invaliditetom predstavlja procena radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja. Ovaj proces obuhvata medicinske, socijalne i druge kriterijume kojima se utvrđuju mogućnosti i sposobnosti osobe sa invaliditetom neophodne za

⁸⁶ Poslodavac može izvršiti obavezu na tri načina - zapošljavanjem osoba sa invaliditetom, uplatom sredstava u Budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili izvršenjem finansijske obaveze iz ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji sa preduzećem za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, kao i iz ugovora o kupovini proizvoda ili vršenju usluga tog preduzeća.

⁸⁷ Izveštaj o izvršenju obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom u 2017. i 2018. godini, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Sektor za rad i zapošljavanje, oktobar 2019.

uključivanje na tržište rada i obavljanje konkretnih poslova samostalno ili uz službu podrške, upotrebu tehničkih pomagala, odnosno mogućnosti zapošljavanja pod opštim ili pod posebnim uslovima. Postupak se sprovodi u okviru NSZ, takođe podrazumeva primenu pomenute Međunarodne klasifikacije funkcionisanja, invalidnosti i zdravlja, Svetske zdravstvene organizacije. Rad komisija za procenu radne sposobnosti regulisan je Pravilnikom o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom („Službeni glasnik RS“, br. 36/2010 i 97/2013) koji preciznije uređuje ovu proceduru kojom je obavezno obezbediti poštovanje ličnosti i dostojanstva, kao i zaštitu podataka o ličnosti, u svim fazama postupka.

Zahtev za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja i održanja zaposlenja podnosi se Nacionalnoj službi za zapošljavanje uz odgovarajuću medicinsku i drugu neophodnu dokumentaciju. Ukoliko lice podnosi uz to i zahtev za ostvarivanje prava na invalidsku penziju, to predaje nadležnoj filijali Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje. Procenu vrši komisija organa veštačenja Republičkog fonda PIO, koju čine: lekar veštak iz PIO, specijalista medicine rada, psiholog i stručni radnik NSZ. Na osnovu nalaza, mišljenja i ocene radne sposobnosti pomenute komisije, NSZ donosi Rešenje o proceni radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja koje je neophodno kako bi se osoba sa invaliditetom uključila u tržište rada i obavljanje poslova samostalno ili uz službu podrške. Troškove postupka nezaposlenog lica i lica zaposlenog u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom snosi NSZ. U slučaju da je podnosilac zahteva zaposlena osoba, onda sama snosi troškove procene radne sposobnosti ili troškove izmiruje poslodavac kod koga je u tom trenutku u radnom odnosu. U praksi se pokazalo da postoje određene nedoslednosti u primeni ovih rešenja, npr. postavljalo se pitanje da li troškove nalaza specijaliste koji je sastavni deo inicijalne medicinske dokumentacije snosi podnosilac zahteva, NSZ ili CSR, ili je oslobođeno plaćanja u Domu zdravlja. U praksi se ovo pitanje rešavalo od slučaja do slučaja, iako je tumačenem od strane Ministarstva zdravlja i mišljenjem Poverenika za ravnopravnost zauzet stav da je NSZ treba da preuzme ove troškove na sebe.

Forma konačne ocene bolesti i oštećenja koja utiču na radnu sposobnost određuje se na osnovu četvorostepene skale. Osoba kojoj je određen 0. stepen ne stiče status osobe sa invaliditetom jer se smatra da nema teškoće/prepreke pri radu ili da su one zanemarljive i ne utiču na izvršavanje radnih aktivnosti. Osoba sa I stepenom invaliditeta ima male teškoće koje utiču na radnu sposobnost u odnosu na zanimanje i poslove koje može da obavlja, ali ima mogućnosti da se zaposli pod opštim uslovima. Lica koja pripadaju kategoriji II stepena invalidnosti imaju umerene ili znatne prepreke u pogledu radne sposobnosti i njima je omogućeno zapošljavanje pod posebnim uslovima. Osobe sa III stepenom invaliditeta imaju višestruke ili potpune teškoće koje utiču na radnu sposobnost u tolikoj meri da osoba ne može da se zaposli ili održi zaposlenje ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, jer je njen radni učinak manji od jedne trećine radnog učinka zaposlenog na uobičajenom radnom mestu.

Preporuke u cilju unapređenja ovog procesa pored Komiteta UN za pitanja osoba sa invaliditetom upućivala su nezavisna tela u Srbiji kao i nevladine organizacije. Posebno je naglašavana neophodnost unapređivanja kapaciteta članova komisija za procenu radne sposobnosti kroz

dodatne obavezne obuke i povećati ulaganja u razumna prilagođavanja za osobe sa invaliditetom na radnom mestu, kako bi procene uzele u obzir pojedinačne činjenice sa terena. Potrebno je razvijati model procene koji nije isključivo vezan za medicinsku ocenu sposobnosti i raditi na tome da one budu usmerene ka otvaranju mogućnosti za bolje uključivanje osoba sa invaliditetom u tržište rada. Naime, u toku istraživanja smo nailazili na različita tumačenja efektivnosti izveštaja koji komisija izrađuje i definiše nivo radne sposobnosti, od toga su opisi onoga što osoba može da radi nedovoljno jasni i previše široki, do toga da nije jasno koje poslove može da obavlja i kakvo prilagođavanje je potrebno. Više o ovom će biti reči u delu sa nalazima i preporukama.

Pored zapošljavanja na otvorenom tržištu rada, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom predviđa i mogućnost zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom u okviru:

- preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom;
- radnog centra;
- socijalnog preduzeća i organizacije.

Zakon detaljno uređuje organizaciju i uslove za rad preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Profesionalna rehabilitacija je trajan proces koja obuhvata i mere i aktivnosti usmerene na održanje zaposlenja, napredovanje ili promenu profesionalne karijere i traje sve dok je osoba sa invaliditetom radno aktivna. Mere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije u preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom sprovodi stručni tim koji čine savetnik za integraciju na radnom mestu, personalni asistent i instruktor za obavljanje praktične nastave, na osnovu prethodne procene profesionalnih mogućnosti osobe sa invaliditetom. Profesionalna rehabilitacija pruža uvid u psihofizičke i radne sposobnosti osoba sa invaliditetom, interesovanja, mogućnosti u zapošljavanju, spretnost, izdržljivost, umešnost i ukazuje nam na očuvane radne sposobnosti/potencijale koji su od značaja za buduću profesionalnu aktivnost ovih lica. Proces profesionalne rehabilitacije obuhvata i socijalno-psihološku procenu i praktičnu proveru radnih sposobnosti osoba sa invaliditetom.

U periodu 2008. - jun 2015. godine, broj preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom kretao se od 59-49. Ukupan prosečan broj zaposlenih osoba sa invaliditetom u ovim preduzećima je oko 1.600, što u odnosu na ukupan broj zaposlenih u ovim preduzećima od 2.699 znosi 59,26%.⁸⁸ Broj preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom povećao se poslednjih godina, pa je u septembru 2019. godine ukupan broj ovih preduzeća, sa važećom dozvolom za rad MRZBSP, iznosio 57, dok je 2018. godine taj broj bio 52 preduzeća.⁸⁹ Takođe, ova preduzeća imaju jako dobar model međusobne saradnje i podrške koju ostvaruju preko svog udruženja koje je aktivno u pružanju

⁸⁸ Dopis Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja iz oktobra 2019. godine za potrebe izrade Strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Srbiji za period od 2020 do 2024. godine.

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

pomoći, deljenju znanja i osnaživanju i promociji svog kolektivnog žiga „fer proizvod“ koji se koristi za robe i usluge preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom.⁹⁰

Naša analiza se nije bavila posebno efikasnošću koncepta i samim pristupom koji određuje rad ovih preduzeća, kao ni efektima koje one imaju na ukupnu zapošljivost osoba sa invaliditetom, pre svega zato što je to tema koja obuhvata medicinsko-psihološko-didaktičkosocijalni pristup pružanju podrške osobama sa invaliditetom da u okviru posebnih radnih zajednica ostvare svoje potencijale. Cilj našeg istraživanja jeste da pomognemo u razumevanju efekata ovakvog pristupa kroz uvid u trendove i podatke, te tako možemo zaključiti da veliki broj preduzeća zasniva svoj model na proizvođačkoj, a u velikoj meri manuelnoj proizvodnji, na poslovima nižeg stepena kvalifikacija. Imajući u vidu sve veću zastupljenost uslužnih delatnosti, pre svega u oblastima elektronskog poslovanja uz primenu inovativnih IT rešenja, kao, na primer, *online* logistički centri ili korisnički centri sa automatizovanom podrškom, nameće se pitanje u kolikoj meri je moguć razvoj takvih programa koji bi uz podršku države mogli da postanu deo rada preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje.

Sa druge strane, radni centar jeste poseban oblik ustanove koja obezbeđuje radno angažovanje kao radno-terapijsku aktivnost osoba sa invaliditetom koje se ne mogu zaposliti ili održati zaposlenje ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, odnosno čiji je radni učinak manji od jedne trećine radnog učinka zaposlenog na uobičajenom radnom mestu. Radni centar može da obavlja delatnost pod uslovom da angažuje na radno-terapijskim aktivnostima najmanje pet osoba sa invaliditetom, odnosno da angažuje na radno-terapijskim aktivnostima najmanje 80% osoba sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj radno angažovanih i zaposlenih. Važno je reći da je Komitet UN dao preporuku (Završna razmatranja br.55) da se ova praksa napusti jer, smatra ovaj model „zaštitnih radionica“ dovodi do dalje izolacije i ne doprinosi aktivnom uključivanju osoba sa invaliditetom na tržište rada, niti u ostale društvene tokove.

Zakon takođe definiše socijalno preduzeće kao privredno društvo koje se osniva za obavljanje delatnosti koja je usmerena na zadovoljenje potreba osoba sa invaliditetom, i koje, nezavisno od ukupnog broja zaposlenih, zapošljava najmanje jednu osobu sa invaliditetom, dok je socijalna organizacija definisana kao oblik organizovanja koji se osniva radi obavljanje delatnosti koja je usmerena ka zadovoljenju potreba osoba sa invaliditetom i koji zapošljava najmanje jednu osobu sa invaliditetom.

Što se tiče institucionalne zaštite u pogledu osiguranja prava na zapošljavanje, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je tokom 2016. godine primio 14 pritužbi zbog diskriminacije osoba sa invaliditetom u oblasti rada i zapošljavanja. Tokom 2017. godine primili su 19 pritužbi iz ove oblasti, 2018. godine podneto je 18 pritužbi dok je taj broj opao 2019. Godine, kada je podneto 8 pritužbi zbog diskriminacije osoba sa invaliditetom u oblasti rada i zapošljavanja. U svojim redovnim godišnjim izveštajima Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ponavlja preporuke i skreće pažnju na potrebu unapređenja zapošljivosti i programa podrške na tržištu rada osobama sa invaliditetom.

⁹⁰ <https://www.uips.rs/o-udruzenju>

Između ostalog, Poverenik je preporučio nastavak sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja i mera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije osoba sa invaliditetom, radi omogućavanja što većeg uključivanja na otvoreno tržište rada. Imajući u vidu da Poverenik i postupa po pritužbama građana, od velike su važnosti i slučajevi koje Poverenik vodi i mišljenja koja upućuje organima. Pa tako, na osnovu različitih zvaničnih izvora, može se zaključiti da je bilo više primera diskriminatorskog ponašanja prema osobama sa invaliditetom u ovoj oblasti. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti utvrdio je diskriminatorско postupanje predsedavajuće Komisije za procenu radne sposobnosti u Novom Sadu, u postupku po pritužbi za diskriminaciju na osnovu invaliditeta u postupku za procenu radne sposobnosti.⁹¹ Poverenik je doneo mišljenje da su predsednica i članice Komisije koja je vršila procenu radne sposobnosti podnositeljke pritužbe, prekršile odredbe Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom jer su se obraćale sa omalovažavanjem, na uvredljiv način kao i zbog toga što žalbeni postupak nije adekvatno sproveden.

Ovaj slučaj na najeskiplicitniji način ukazuje na moguće probleme u radu komisija za procenu sposobnosti odnosno da je sa jedne strane data prevelika diskreciona moć odlučivanja o sudbini ljudi na osnovu, u suštini, medicinske procene sposobnosti, gde se zapravo ne vodi primarno računa o cilju procene koja treba da otvori mogućnost zapošljavanja, a ne da zatvara vrata radnog i socijalnog uključivanja osoba sa invaliditetom. Poverenik je, takođe, u toku 2017. godine, u skladu sa svojim nadležnostima, pokrenuo i parnični postupak (stratešku parnicu) zbog diskriminacije prema ženi koja je otpuštena sa posla zbog svog zdravstvenog stanja na osnovu kojeg joj je utvrđen invaliditet. Strateškom parnicom se omogućava zastupanje inividualnih interesa radi ostvarenja šireg društvenog cilja, odnosno, na ovaj način se putem sudskih presuda ostvaruje šira društvena promena, vrši uticaj na pravnu praksu i javne politike i unapređuje položaj diskriminiranih društvenih grupa.

U godišnjim izveštajima Zaštitnika građana navodi se da je ova nezavisna institucija u periodu od 2017. godine do 2019. godine primila ukupno 38 pritužbi u vezi sa pravom na zapošljavanje i profesionalnu rehabilitaciju. Budući da Zaštitnik građana nije nadležan da kontroliše rad privatnih preduzetnika, niti bilo kog oblika pravnog lica koje nije nosilac javnih ovlašćenja, Zaštitnik takvim situacijama pruža podršku kroz pravne pouke i pritužiocima predočava na druga pravna sredstva za zaštitu njihovih prava (inspekcija rada i/ili sud). Međutim, Zaštitnik građana, u predmetima u kojima je vodio postupke, uočio je da određeni nedostaci u propisima stvaraju probleme građanima u smislu da često NSZ, koja vrši procenu radne sposobnosti, utvrdi da lice nije u potpunosti izgubilo radnu sposobnost, tako da sa jedne strane ne može da ostvari pravo na invalidsku penziju, a sa druge strane, objektivno ne može da se zaposli.

U svom radu Zaštitnik je prepoznao i problem sprovođenja Zakona o zaposlenima u javnim službama⁹² gde su u okviru člana 58. propisane afirmativne mere prilikom izbora kandidata, kako bi proklamovani princip jednake dostupnosti radnih mesta bio ostvaren u punoj meri. Merama koje su usled potrebe za merama štednje uvedene u Srbiji, u smislu zabrane zapošljavanja, doprinele

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

⁹² „Službeni glasnik RS“, broj 113/17.

su smanjenom broju osoba sa invaliditetom koje su mogle biti zaposlene primenom afirmativnih mera. Takođe, Zaštitnik je uočio i prostor za unapređenje rada Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, te je u mišljenje o tekstu Nacrta zakona o visokom obrazovanju uneo da je potrebno urediti i pravo na zapošljavanje određenih ranjivih grupa primenom afirmativnih mera, pri jednakim uslovima kandidata, kako za nastavno, tako i za nenastavno osoblje visokoškolske ustanove.⁹³ Dakle, ukazano je na neke potrebu potpunog promovisanja i primene zakonskih rešenja koja podstiču zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Uvidi Zaštitnika, u manjem obimu nego kao kod pitanja pristupačnosti, od velikog su značaja jer ukazuju na nedostatke u sazrevanju celokupnog društva i nisku svest o potrebi ekonomskog uključivanja osoba sa invaliditetom kao preduslova za samostalan i dostojanstven život.

Za kraj ovog dela, vratićemo se na već pomenuto istraživanje koje je sprovedla Unija poslodavaca Srbije, gde se navodi da među trenutno nezaposlenim osobama sa invaliditetom (koje su učestvovala u istraživanju) skoro polovina nikada nije radila, dok su oni koji imaju radnog iskustva u najvećem broju slučajeva pokušavali da se zaposle od četiri do 20 godina. To sve ukazuje na deficit u ponudi poslova, ali i na niz drugih poteškoća, kao što su nespremnost poslodavaca za zapošljavanje ovih lica, stereotipi i predrasude poslodavaca i šire zajednice kao i nedostatak adekvatne edukacije i obuke osoba sa invaliditetom, posebno kada su u pitanju praktična radna obuka i sticanje iskustva, o čemu će još biti reči u zaključnim razmatranjima ovog istraživanja.

5.4. Kapaciteti državnih tela i organa za sprovođenje regulatornog okvira

Strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u svom prvom posebnom cilju predviđa da se broj objekata u javnoj upotrebi koji su pristupačni za osobe sa invaliditetom uveća za 10% na godišnjem nivou i zadužuje Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao nadležno za sprovođenje ovih mera. Dosadašnja iskustva i analize su pokazale da se inspekcijski nadzor ne sprovodi na adekvatnom nivou. Jedan deo razloga leži u nedovoljnoj volji organa da sprovedu poverene im nadležnosti, ali, takođe, veliki deo problema je vezan za nedostatak ljudskih resursa, odnosno broja inspektora, ali i njihove obučenosti i znanja da primene tehničke delove pravilnika i upustava za projektovanje i izvođenje radova u pogledu ispunjavanja standarda pristupačnosti. Lokalne komisije za javne nabavke takođe nisu na adekvatnom nivou upoznate sa standardima pristupačnosti koje mogu uvrstiti kao kriterijume prilikom odabira najpovoljnijih ponuđača.

Prema podacima Stalne konferencije gradova i opština, na osnovu podataka iz 50 jedinica lokalne samouprave – samo u dve je osnovan Savet za osobe sa invaliditetom, dok se u ovim opštinama i gradovima sprovodi 187 projekata namenjenih osobama sa invaliditetom, koji se finansiraju sredstvima lokalnih samouprava.⁹⁴ Postoji velika potreba za oranzovanjem obuka, kako za zaposlene u lokalnim samoupravama, tako i kod političkog rukovodstva i izabranih lica. Nedostatak saveta na lokalnom nivou jeste posledica nedovoljne društvene, ali političke svesti o problemima sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom. Podizanje kapaciteta državnih službenika treba da bude deo dugoročnog plana za stvaranje potencijala za pozitivne promene na lokalnu.

⁹³ Vidi na: <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>

⁹⁴ Dopis Stalne konferencije gradova i opština iz oktobra 2019. godine za potrebe izrade Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom.

Stanovanje osoba sa invaliditetom predstavlja jedan od gorućih problema u oblasti pristupačnosti i direktno utiče na izolovanost osoba sa invaliditetom i obim njihovog društvenog učešća. Zakon o planiranju i gradnju predviđa da stambene zgrade sa deset i više stanova moraju da ispune uslove pristupačnosti. Adaptacije mesta stanovanja osoba sa invaliditetom nisu sistemski rešene, te su osobe sa invaliditetom prinuđene da se snalaze za finansijske izvore za pomenute adaptacije, kao i da ispune vrlo komplikovane procedure za dobijanje neophodne saglasnosti. Jedinice lokalne samouprave koje su nadležne za vođenje evidencije stambenih zajednica, ali i za sprovođenje obaveza u vezi sa pristupačnošću objekata, nemaju dovoljno stručnog znanja niti ljudskih kapaciteta da izvrše terenske provere ili sprovedu nadzor nad radovima u cilju uklanjanja arhitektonskih prepraka koje samostalno sprovode stambene zajednice. Zato se rešenja moraju tražiti u izmeni Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, gde će stambene zajednice biti obavezne da evidentiraju i prijave arhitektonske prepreke kako bi JLS izradile registar, te mogle efikasnije da vode proces otklanjanja istih.

Kompleksnost pitanja zapošljivosti osoba sa invaliditetom je i u tome što se s jedne strane radi o zaštiti prava na rad i zaštiti od diskriminacije, a sa druge strane cilj politika je jačanje individualnih sposobnosti osoba sa invaliditetom i kapaciteta institucija da omoguće aktivno uključivanje na tržište rada. Ovde takođe ključnu ulogu imaju i poslodavci kao i ostali zaposleni koji čine radno okruženje. Dakle, isprepletanost pitanja fizičke i informacione pristupačnosti, podizanja individualnih sposobnosti, obezbeđivanja sistema podrške, podsticaja poslodavaca, praćenja i kontrole kvaliteta radnih uslova, osmišljavanja i sprovođenja obuka, otvaranja radnih mesta itd.

Imajuću u vidu sveobuhvatnost problema postavlja se pitanje koliko su adekvatni kapaciteti i mogućnosti da se NSZ ovim pitanjem bavi na efikasniji i efektivniji način, imajuću u vidu i ostale aktivnosti i poslove koje obavlja. Posebno je važno naglasiti nadležnost koju NSZ ima u pogledu koordinacije i sprovođenja procena radnih sposobnosti, kao i to da je se radi o kompleksnom socio-ekonomskom problemu, koji suštinski traži sistemski odgovor kroz pružanje pre svega podrške i asistencije osobama sa invaliditetom, smatramo da resursi kojima raspolaže NSZ ne omogućavaju dinamično i agilno bavljenje temom zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Filijale NZS koje su raspoređene po gradovima Srbije imaju savetnike za zapošljavanje koji su zaduženi za vođenje evidencije o osobama sa invaliditetom i održavaju stalne konsultacije u pogledu potreba za dodatnim obukama i usmeravaju ih u procesu traženja posla. Ono što je nedostatak jeste ograničenost ljudskih kapaciteta, jer je nedovoljan broj zaposlenih u odnosu na potrebe. Imajući u vidu da je potrebno razvijati personalizovan pristup, gde bi se pitanje zaposlenja rešavalo kroz saradnju više institucija, ali i u kontaktu sa porodicom ili ličnim asistentima, stručni radnici u NSZ nemaju dovoljno prostora da se posvete pojedinačnim slučajevima na adekvatan način. Iako se u okviru savetodavne podrške, gde stručni savetnici NSZ pružaju informacije i savete osobama sa invaliditetom, obavi prosečno preko 30 hiljada razgovora, postavlja se pitanje efikasnosti ovakvog modela, jer ne postoji jasan monitoring ishoda u smislu dobijanja adekvatne obuke ili posla.

Ovo se najjasnije vidi iz činjenice da NSZ ne radi evaluacije učinka obuka, odnosno da sistematski obrađuje lične ankete osoba sa invaliditetom i na osnovu toga priprema programe obuka. Takođe,

kada osoba sa invaliditetom dobije zaposlenje, ne održava se dalji kontakt sa savetnikom koji bi omogućio dodatne uvide NSZ u procese prilagođavanja i kvaliteta radnog mesta. NSZ bi trebala da odlučnije krene u uvođenje *koučing* principa gde bi se proces zapošljavanja osoba sa invaliditetom posmatrao kao širi krug aktivnosti uz angažovanje i koordinaciju više organa i institucija.

U pogledu pružanja i organizovanja obuka važno je istaći da obuke mogu izvoditi samo licencirane organizacije ili preduzeća gde usled nedostatka sertifikovanih tela na celom području rada filijala NSZ obuke često sprovode firme iz velikih centara kao što su Beograd ili Niš koje potom angažuju lokalne podizvođače koje obezbeđuju prostor i tehničku opremu. Na ovaj način se ne ostvaruje u dovoljnoj meri širenje znanja, informacija i mreže stručnih lica na lokalnom nivou što je za ovo pitanje od velikog značaja. Lokalni resursi kao što su srednje sručne škole ali lokalni preduzetnici se ne koriste u dovoljnoj meri, a takođe postoji i prostor koji sistem dualnog obrazovanja nudi za drugačiji pristup u pružanju obuka. Ovo posebno dolazi do izražaja kada se uzme u obzir da tri od četiri preduzeća koja su učestvovala ne organizuju stručnu praksu za osobe sa invaliditetom, dok u veoma malom broju preduzeća trenutno ima osobe sa invaliditetom na stručnoj praksi.

VI Zaključak i preporuke

6.1. Zaključna razmatranja

Kao što je istaknuto u više navrata, položaj i zaštita prava osoba sa invaliditetom, kao i regulatorni okvir, jesu unapređeni u posmatranom periodu od 2006. godine do 2020. godine. Prakse i primena regulatornog okvira, međutim, pokazuje nedostatke, kako na polju pravnog i institucionalnog aranžmana, tako i u pogledu jačanja celokupne društvene svesti, ali i nedovoljno jasno iskazanu volju donosioca odluka i organa za primenu politika. Skup zakona i regulativa čini jedan veoma kompleksan sistem u kojem se prepliću nadležnosti velikog broja institucija, a broj subjekata na koje se odnose obaveze zaštite i unapređenje prava i položaja osoba sa invaliditetom je gotovo nemoguće pobrojati. Ako na to dodamo jasne zahteve da se sve politike i regulative „prožimaju“ odnosno posmatraju iz perspektive invaliditeta u donošenju i primeni svih antidiskriminacionih principa i mera, možemo da očekujemo da se ova oblast dalje širi i u obimu i u kvalitetu samih rešenja.

14 godina od početka primene ovih odredbi, možemo reći da je cilj Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom u domenu omogućavanja pristupačnosti nije u potpunosti ispunjen, da efikasnost sistemskog rešavanja još nije na adekvatnom nivou i da je, pre svega, kod javnih institucija potrebno još političke volje da se princip pristupačnosti postavi kao obavezan element planiranja i sprovođenja javnih politika, budžetiranja i projektovanja javnih radova, izgradnje i rekonstrukcije javnih površina i objekata, osmišljavanja servisa podrške itd.

Često su u toku istraživanja isticani stavovi sagovornika da je oblast uspostavljanja i zaštite prava osoba sa invaliditetom previše kompleksna i da su nejasne kompetencije i preklapajuće nadležnosti različitih organa razlog za probleme u primeni donetih rešenja. Pitanje utvrđivanja odnosa između pojedinih politika je izuzetno teško. U praksi se to moglo videti i kroz svedočenja predstavnika institucija ili kompanija koji su imali izazove u primeni propisa jer, pre svega, nije bilo jasno koju odredbu iz kog zakona ili pravilnika treba primeniti. Ovo svakako nije neuobičajno za kompleksne oblasti, ali kada se radi o oblasti zaštite prava osetljivih grupa svaka nedoslednost ili nejasnoća dovodi do ugrožavanja i kršenja garantovanih prava. Tako, na primer, neadekvatno tumačenje pravilnika u pogledu fizičke pristupačnosti dovodi do toga da osobe sa invaliditetom ne mogu da ostvare sva prava na način na koji je to definisano, a često se dovodi i do ugrožavanja bezbednosti ili narušavanja zdravlja.

Savet za osobe sa invaliditetom Vlade Republike Srbije prvi put je formiran još 2002. godine, kasnije su novoformirane vlade takođe uspostavljale ovaj Savet, ali bez vidljivih rezultata i aktivnosti. Ovo telo je moglo bolje da bude iskorišćeno, baš zato što je namera da okuplja predstavnike relevantnih institucija ali i predstavnika samih osoba sa invaliditetom i stručne javnosti, te je moglo da služi za koordinaciju i prati sprovođenje propisa i politika relevantnih za osobe sa invaliditetom ali da bude forum za sistematske konsultacije sa osobama sa invaliditetom.

Međutim, dosadašnja praksa je pokazala da nije bilo političke volje da se ovom telu dodele adekvatni ljudski i finansijski resursi kako bi moglo da obavlja svoje nadležnosti. Jedan od razloga možemo tražiti i u jačanju trendova za formiranjem specijalizovanih operativnih tela za rešavanje određenih pitanja od velike političke važnosti.

Sa druge strane, evidentan je visok nivo profesionalizma i poznavanja pitanja iz ove oblasti kojom se već godinama bave kako stručnjaci iz nevladinih organizacija, tako i predstavnici državnih i nezavisnih institucija. Ovom skupu treba dodati i veliki broj stručnjaka i akademskih radnika koji se na fakultetima i institutima ovim temama bave i praktičnim i naučnim pristupom. Takođe, postoji značajan broj onih koji su u okviru svojih radnih mesta u privatnim preduzećima sticali znanja iz oblasti radnih prava osoba sa invaliditetom kao i znanja u vezi profesionalne rehabilitacije i uključivanja u radne kolektive. Dakle, postoji veliki broj ljudi koji se svakodnevno stručno, naučno i praktično bave primenom mera i regulative u ovoj oblasti, te ni znanja ni volje ne manjka. Potrebno je ove ljudske resurse udružiti i otvoriti mogućnost učešća što većeg broja stručnjaka u procesima donošenja odluka i monitoringa efikasnosti i efektivnosti primene propisa. Ovaj predlog bi išao u pravcu ostvarivanja trećeg cilja Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, gde je predviđeno sistemsko uvođenje perspektive invaliditeta u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika, te sagledavanje efekata svih javnih politika na položaj osoba sa invaliditetom u oblastima zapošljavanja, obrazovanja i obuke, socijalne i zdravstvene zaštite.

Sa druge strane nedostaje sprovođenje sličnih strateških inicijativa na lokalnom nivou, donošenje strateških dokumenata na lokalnom nivou, akcionih planova i formiranja lokalnih koordinacionih tela. Neke jedinice lokalne samouprave, na primer, Leskovac, Smederevo, Valjevo, Novi Sad i dr. imaju tela, odnosno neku vrstu mehanizma koji omogućavaju pre svega koordinaciju lokalnih politika i uključivanje predstavnika udruženja i organizacija osoba sa invaliditetom u procese donošenja odluka, međutim velika većina ostalih JLS nisu pristupile ovom problemu sistematično.⁹⁵ Uočeni problemi u vezi sa položajem osoba sa invaliditetom koji su direktno ili indirektno povezani sa primenom Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom vidljivi su u pogledu dostupnosti usluga i pristupa objektima u javnoj upotrebi i javnim površinama. Kako je Komitet UN preporučio, države treba da identifikuju prepreke i barijere u pristupačnosti, između ostalog i u odnosu na: (a) zgrade, puteve, prevozna sredstva i druge pogodnosti u zatvorenom i na otvorenom prostoru, uključujući škole, stambene objekte, zdravstvene objekte i radna mesta; (b) informacije, komunikacije i druge usluge, uključujući i elektronske usluge i hitne službe.⁹⁶

Takođe, bez obzira na činjenicu obima uklonjenih barijera raste odnosno da se kroz projekte nadležnog ministarstva i putem lokalnih projekata radi na otklanjanu fizičkih barijera, nije usvojen akcioni plan sa ovom temom na nivou Republike Srbije niti su akcioni planovi zaživeli masovnije u okviru rada lokalnih samouprava. Veoma mali broj JLS je usvojilo strategije i akcione planove za

⁹⁵ Dopis Stalne konferencije gradova i opština iz oktobra 2019. godine za porebe izrade Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom. Samo u dve JLS je osnovan Savet za osobe sa invaliditetom na osnovu podataka iz 50 JLS.

⁹⁶ Opšti komentar br. 2 Komiteta za prava osoba sa invaliditetom, para. 17.

pristupačnost, koje se primenjuju sa promenljivim uspehom.⁹⁷ Veći gradovi kao i glavni grad imaju veće budžetske mogućnosti, te se beleži i značajniji pomak na otklanjanju barijera u saobraćaju i javim objektima. Sa druge strane veliki broj centara za socijalni rad, filijala RFZO i PIO, EPS-a i Pošte Srbije i ostalih državnih tela i organa, kako na nacionalnom, tako i na lokanom nivou, nisu proaktivno, u skladu sa zakonima i obavezama, prilagođavale svoje prostore niti otklanjale arhitektonske prepreke, već se u velikom broju slučajeva čekalo na zahteve od strane osoba sa invaliditetom da bi se takve radnje pokrenule. Često smo čuli da je razlog takve situacije nedostatak sredstava, koji podrazumeva planiranje budžeta i radova u okviru godišnjih planova, da se čak i raspodeljena sredstva nekad preraspodele u toku godine na druge namene, da se takve aktivnosti baziraju na donatorskoj podršci itd.

Dobar primer nalazimo u saradnji gradova kroz projekat „Uspostavljanje međuopštinske saradnje u cilju osnivanja servisa podrške u mobilnosti i komunikaciji” između Beograda i Novog Sada i gradskih opština Vračar i Savski venac, okviru koga se pruža podrška u komunikaciji i informisanju osobama sa invaliditetom. Takođe, izrađena je aplikacija „Info za sve”, uz pomoć koje će osobama sa invaliditetom biti dostupne servisne informacije u audio-formatu i na znakovnom jeziku.⁹⁸

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u svom prvom posebnom cilju predviđa da se broj objekata u javnoj upotrebi koji su pristupačni za osobe sa invaliditetom uveća za 10% na godišnjem nivou i zadužuje Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao nadležno za sprovođenje ovih mera. Ostaje međutim nedefinisana bazna, odnosno polazna vrednost u odnosu na koju će se vršiti procena delotvornosti i pratiti ispunjenost indikatora. Takođe, dosadašnja praksa je pokazala nasumičan, nesistematski i *ad hoc* pristup kod državnih organa, tela i institucija u bavljenju problemom pristupačnosti.

Pristupačnost saobraćajnica i javnih površina - u svojim iskazima osobe sa invaliditetom navode razne vrste prepreka i govore o slabom kvalitetu površina kolovoza i trotoara (rupe, otvoreni šahtovi, nepropisno postavljen urbani mobilijar), navode visoke ivičnjake, nedostatak taktilnih traka, nedostatak zvučnih semafora. Veoma čest slučaj, pogotovu u malim opštinama, je da se prilikom rekonstrukcija ili izgradnje novih saobraćajnica ne vodi računa o tome kakva je bezbednost osoba sa invaliditetom prilikom kretanja. Tako, na primer, pretvaranje raskrsnica u kružne tokove veoma nepovoljno utiče na bezbedno kretanje, iako su ivičnjaci uklonjeni. Naime, usled uklanjanja semafora, osobe sa invaliditetom moraju da budu dodatno oprezne jer su prepuštene proceni vozača da li i u kom trenutku treba da ih propuste. Pogotovu je problem kod kružnih tokova koji su napravljeni sa velikim ostrvima ili spomenicima, te je generalna vidljivost prilikom kruženja i izlaženja iz kružnog toka smanjena.

Još uvek ne postoji adekvatna obuka o standardima pristupačnosti za arhitekte i lokalne organe koji izdaju dozvole za izgradnju i upotrebne dozvole. Znanja o ovoj oblasti postoje, jer su se u nekoliko poslednjih godina ovom temom aktivno bavile i nevladine organizacije koje su

⁹⁷ Nacionalni izveštaj o zakonodavnom i institucionalnom okviru i sprovođenju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, Beograd, 2014. godine.

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

organizovale skupove i prevodile razne međunarodne prakse na ovu temu, ali pristupačnost još uvek nije postala deo obaveznog programa stručnog usavršavanja arhitekata, inženjera i dizajnera. Principi „univerzalnog dizajna“ nisu u punoj meri zaživeli u okviru rada arhitektonskih i građevinskih komora i stručnih tela. Fakulteti se ne bave sistematski kroz svoje predmete ovim principima te se na nivou akademskog obrazovanja propušta da se „univerzalni dizajn“ učvrsti kao osnovni pristup u modernoj arhitekturi.

Kao što je istaknuto u analizi, postoji otvoreno je pitanje pristupačnosti objekata kulture kao i objektima koji se nalaze u režimu zaštite pod nadležnošću Zavoda za zaštitu spomenika, što često u praksi dovodi do nerazumevanja procedura i postupaka za dobijanje dozvola za rekonstrukciju radi uklanjanja arhitektonskih barijera i to se često dešava u slučajevima na lokalnom nivou, gde se usled dugih postupaka i procedura kasni sa realizacijama projekata.

Iako postoje usvojeni standardi o pristupačnosti i dovoljno predviđenih mera za sankcije, oni se ne primenjuju uvek, ni u dovoljnoj meri, zbog nedovoljnog inspekcijanskog nadzora. Još uvek ne postoji adekvatna obuka o standardima pristupačnosti za arhitekte i lokalne odbore, koji izdaju dozvole za gradnju i upotrebne dozvole. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture koje je zaduženo za nadzor i inspekcijske poslove mora unaprediti svoje kapacitete za doslednu kontrolu sprovođenja Zakona o planiranju i izgradnji kao i važećih podzakonskih akata. Takođe, iako je su u Zakonu o planiranju i izgradnji i u pretećim pravilnicima definisani uslovi za dobijanje upotrebni dozvola gde se pristupačnost ocenjuje kao uslov, nema podataka o tome koliko je objekata prošlo takvu kontrolu odnosno da li je neko izgubio licencu zbog nepoštovanja principa pristupačnosti pri projektovanju i izvođenju radova. Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezno poštovanje tehničkih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom, odnosno da tehničko rešenje bude pristupačno za sve korisnike, kao i mogućnost postavljanja pristupačnosti kao kriterijuma za kvalitativni izbor, odnosno osiguranja kvaliteta ponuda. Nije poznato u kolikom broju slučajeva ponude nisu prihvaćene usled nepoštovanja ovih standarda, odnosno koje javne nabavke su uzimale ovaj kriterijum kao bitan prilikom odlučivanja.

Pristupačan prevoz takodje predstavlja veliku prepreku. U manjim gradovima, a posebno u nerazvijenim opštinama, ne postoji nijedan od vidova pristupačnog prevoza za osobe sa invaliditetom, a ovo pitanje se često rešava putem projekata i međunarodnih donacija. Ovo takođe predstavlja dodatan izazov, kako kada je u pitanju obrazovanje, tako i kada je u pitanju pronalažanje posla, ali i zadržavanje statusa radno aktivnih pojedinaca. Kao što su primeri iz prakse pokazali, nemogućnost korišćenja prevoza čak utiče i na mogućnost učešća u programima obuka koje sprovodi NSZ, koja nema mogućnost finansiranja ili organizacije prevoza osoba sa invaliditetom koje ne žive u istom gradu u kojem je smeštena filijala NSZ. Opet ključna institucija nadležna za rešavanje ovog pitanja je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao i JLS koje moraju da pronađu sistemsko i održivo rešenje koje bi obuhvatalo saradnju sa prevoznicima ali i sa NSZ, poslodavcima i udruženjima osoba sa invaliditetom. Ovde je zapažen pomak u onim JLS koje izdvajaju sredstva za obezbeđivanje servisa podrške u pogledu pružanja usluga prevoza za osobe sa invaliditetom. U Beogradu, pored javnog prevoza, postoje i privatne inicijative da se specijalizovana vozila namenjena prevozu osoba sa invaliditetom koriste i u komercijalne svrhe.

Stanovanje osoba sa invaliditetom predstavlja jedan od gorućih problema u oblasti pristupačnosti i direktno utiče na izolovanost osoba sa invaliditetom i obim njihovog društvenog učešća. Adaptacije mesta stanovanja osoba sa invaliditetom nisu sistemski rešene, te su osobe sa invaliditetom prinuđene da se snalaze za finansijske izvore za pomenute adaptacije, kao i da ispune vrlo komplikovane procedure za dobijanje neophodne saglasnosti. Propuštena je prilika da se sa početkom primene novog zakona, kada se sprovodila registracija stambenih zajednica, uradi i upitnik o pristupačnosti koji bi JLS omogućio uvid u stanje na terenu.

Problem pristupačnosti biračkim mestima, kao i učešće u samom izbornom postupku osoba sa invaliditetom, još uvek nije rešen u potpunosti. Kao što smo istakli u analizi, određeni pomoci su načinjeni zajedničkim zalaganjem Zaštitnika građana, Poverenika za ravnopravnost, nevladinih organizacija, a posebno Centra za samostalni život osoba sa invaliditetom i RIK-a, dok Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom predviđa meru povećanja broja pristupačnih biračkih mesta za 50% do kraja 2014. godine. Imajući u vidu dosadašnje trendove biće potrebno dosta napora da se ovaj cilj ostvari.

Kao što je istaknuto u oblasti zapošljavanja postignut je vidan napredak, kako u pogledu zakonodavnog okvira, tako i konkretnih mera za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Takođe, od početka primene Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju izdvojena su i velika sredstva za podsticanje zapošljavanja, a i povećana je stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom. Ipak, i u ovoj oblasti nužno je obezbediti dalju, punu implementaciju donetih propisa kojima se podstiče zapošljavanje i unaprediti rad u postupcima procene radne sposobnosti u praksi.

Iz navedenog proizilazi da je politika zapošljavanja osoba sa invaliditetom suočena sa više izazova. Zaključak iz Izveštaja o sprovođenju Prve strategije jeste da je u oblasti zapošljavanja postignut napredak, kako u pogledu primene konkretnih mera za podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom, tako i u pogledu zakonodavnog okvira, ali da se prepreke do njegove pune implementacije moraju redovno analizirati kako bi se obezbedili mehanizmi za njihovo prevazilaženje.

U okviru trećeg posebnog cilja Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom predviđa sistemsko uvođenje perspektive invaliditeta u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika. U okviru budućeg Akcionog plana potrebno je predvideti konkretne aktivnosti koje bi imale merljive indikatore i, takođe, pripremiti plan monitoringa i prikupljanja podataka, kako bi se zadati ciljevi od 15% više zaposlenih osoba sa invaliditetom na godišnjem nivou bilo ostvarivo. Nova Strategija je ponudila ciljeve koje želi da postigne, ali nije dovoljno jasno definisan problem zapošljavanja kroz analizu uzročno posleđičnih veza. Takođe, postavlja se pitanje kapaciteta i mogućnosti da NSZ da se ovim pitanjem bavi na efikasniji i efektivniji način imajuću u vidu i ostale aktivnosti i poslove koje obavlja NSZ. Posebno kada se doda i nadležnost za koordinaciju i sprovođenje procena radnih sposobnosti kao i to da je se radi o kompleksnom socio-ekonomskom problemu koji suštinski traži sistemski odgovor kroz pružanje pre sve podrške i assistencije osobama sa invaliditetom smatramo da resursi kojima raspolaže NSZ ne omogućavanju dinamično i agilno bavljenje temom zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Niska stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom i dalje je jedan od najvažnijih problema. Same osobe sa invaliditetom i njihova udruženja ističu problem zapošljavanja, stručnog usavršavanja i profesionalne rehabilitacije, kao i problem prilagođavanja radnih mesta osobama sa invaliditetom. Potreba da se kroz programe obuka i dodatnog osposobljavanja i usavršavanja osobama sa invaliditetom pruži šansa na tržištu je očigledna samo kada su uzmu najsvježiji podaci po kojima najveći broj osoba sa invaliditetom, u periodu traženja posla, na evidenciji nezaposlenih nalaze se preko 10 godina. Činjenica je da kvalitetna radna mesta obezbeđuju ekonomsku nezavisnost, pospešuju lično ostvarivanje i predstavljaju najbolju zaštitu od siromaštva, od koga su osobe sa invaliditetom u velikom riziku. Često smo čuli da programi i katalozi obuka koji se izrađuju na godišnjem nivou nisu adekvatni potrebama osoba sa invaliditetom i tržištem rada. Lokalne filijale NSZ nisu u dovoljnoj meri uključene u sistematsku procenu potreba za obukama iako se redovno vode razgovori sa osobama na evidenciji filijale nemaju puno uticaja na to šta će se od obuka pojaviti u katalogu i koliki će broj onih koji su na evidenciji moći da pohađa obuke. Takođe, ne postoji jasna veze između obuka i izvesnosti zapošljavanja, što utiče na motivaciju osoba sa invaliditetom da se uključe u programe obuka. Veliki broj filijala zbog nedostatka sredstava ne obezbeđuje troškove prevoza i personalnih asistenata za osobe sa invaliditetom, čime destimuliše i smanjuje šanse za zapošljavanjem. Postoje dobri primeri međuopštinske saradnje, istakli smo grad Beograd, koji su finansirani na projektnoj osnovi te se može učiniti dosta toga da se ovakvi modeli sistematski uključe u budžetska finansiranja i prošire na veći broj JSL.

Kod subvencija za zapošljavanje, ključni izazov je nedovoljna koordinacija sistema obuka i zapošljavanja. Za subvencije konkurišu poslodavci u odnosu na svoje potrebe i često unapred isplaniranim angažovanjem lica, kako bi izbegli plaćanje penala. Trenutan iznos subvencija je 240 hiljada za angažovanje na period od godinu dana, što predstavlja nedovoljno dug period da bi se proces prilagođavanja i uključenosti sproveo na odgovarajući način. Sa druge strane, kako se ovaj iznos koriste za isplatu plate osobama sa invaliditetom, postavlja se pitanje efekata ove mere u smislu dužine angažovanja, kvaliteta radnog mesta itd. U razgovorima se razmatrala i mogućnost saradnje sa velikim investitorima koji primaju subvencije od strane Vlade Srbije za otvaranje fabrika i usluga u Srbiji, te da se razvije sistem obuka osoba sa invaliditetom koje bi bile zapošljavane u skladu sa obavezama iz zakona, odnosno jače povezati zapošljavanje koje subvencioniše država sa zapošljavanjem osoba sa invaliditetom. Kako se radi o *green field* investicijama, prilagođavanje radnog mesta bi moglo da se planira unapred, kao i obuka za potrebne profile. Ne postoji podatak koliko je osoba sa invaliditetom zaposleno putem subvencija države za privlačenje stranih investitora. Takođe, postoji prostor da se JLS više uključe u dijalog poslodavaca, NSZ i nevladinih organizacija, kako bi se pronašli modeli saradnje gde JLS mogu da obezbede finansijska sredstva za realizaciju pilot programa ili obezbeđivanje uslova za sprovođenje dogovorenih programa, kao što je to slučaj sa Savetom za zapošljavanje Grada Beograda.

Praćenje uslova rada, efekata podsticaja, zadržavanje radnog mesta, adekvatnost socijalizacije su sve otvorena pitanja usled sve manjeg broj doktora medicine rada postavlja se pitanje bazičnog sprovođenja mera iz oblasti zaštite na radu, procene radnog okruženja itd. Takođe, istaknut je sistemski problem urušavanja sistema medicine rada u poslednjih 10 godina te da je sve manje

lekara specijalista medicine rada.⁹⁹ U razgovoru sa sagovornicima zabeležili smo i nejasnoće oko toga ko je zapravo zadužen da prati uslove rada, način na koji je osoba sa invaliditetom uključena u kolektiv, ko sprovodi monitoring, ko prikuplja podatke za evaluaciju, ko bi sprovodio evaluaciju, da li se rade intervjui i održava kontakt sa osobama koje su dobile posao.

Komisije nemaju dovoljno kapaciteta da se na adekvatan način bave svim pojedinačnim slučajevima. Izveštaji sa procene radne sposobnosti ne sadrže dovoljno konkretne informacije o tome šta osoba može da radi samostalno, a u kojim domenima joj je potrebna podrška. Isto tako, propisana metodologija za određivanje radne sposobnosti se ne primenjuje jednobrazno niti dosledno, pa postoje velike razlike u radu različitih komisija za procenu radne sposobnosti, a globalna sposobnost se određuje na opštem nivou, a ne za specifične zadatke, komisije koja vrše procenu radne sposobnosti ne sastaju se u utvrđenom sastavu, utisak je da se češće radi o rutinskoj proceni nego o individualnom pristupu određivanja mogućnosti za obavljanje poslova. Često smo čuli da su ove komisije kod osoba sa invaliditetom „na lošem glasu“, jer se osobe stavljaju u psihički nedostojanstven položaj, gde se nalaze kao na suđenju, koje može da im utiče značajno na dalji tok života. Od roditelja smo čuli da izbegavaju da svoju odraslu decu, spremnu za rad, vode na procenjivanje sposobnosti zbog bojazni da će im se dodeliti neka od težih kategorija, koja će im smanjiti mogućnosti zapošljavanja.

Od poslodavaca smo čuli da su nalazi komisija previše generalni, opšteg karaktera, te ne daju dovoljno informacija na osnovu kojih bi oni mogli da definišu opis poslova. Kod jednog velikog javnog preduzeća smo čuli da pritisak koji imaju kao javno preduzeće da definišu ključne indikatore učinka svakog radnog mesta teško usklađuju sa opisima preostale radne sposobnosti. Ključni nedostatak vide i u svojim kapacitetima i znanju da se time bave, jer zbog smanjenja broja zaposlenih nemaju dovoljno stručnog kadra koji bi se unutar ogromnog sistema bavio ovim pitanjima.

Jedan od veoma važnih mehanizama koji se odnose na stimulisanje poslodavaca da zaposle osobe sa invaliditetom u okviru propisanih kvota jesu penali, odnosno nadoknade koje se plaćaju u slučaju da preduzeća ne ispune zakonske obaveze. Primenu ovih mere dosledno kontroliše Poreska uprava, ali problem predstavlja činjenica da se sredstva iz ovog fonda ne raspodeljuju samo za namene koje bi se odnosile unapređenje položaja osoba sa invaliditetom, već su sastavni deo celokupnog budžeta.

Prema rezultatima istraživanja koje je Poverenik sproveo u 2019. godini, osobe sa invaliditetom su jedna od najviše diskriminiranih društvenih grupa u Srbiji.¹⁰⁰ Tako, u istraživanju Odnos građana i građanki prema diskriminaciji, čak 96% naših sugrađana smatra da javne ustanove moraju biti pristupačne za sve osobe sa invaliditetom. Istovremeno, prema slobodnim asocijacijama građana,

⁹⁹ Broj je u poslednjih 10 godina, od kada je došlo do reforme ove službe i prilagođavanje tržišnom modelu, u stalnom opadanju. Pa je tako 2000. godine bilo 860 lekara specijalista medicine rada, 2010. godine je bilo 240, dok je 2018. godine taj broj pao na 164 lekara.

Više na: <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>

¹⁰⁰ Istraživanje odnosa građana i građanki prema diskriminaciji iz 2019. godine predstavlja šesto po redu istraživanje na ovu temu u poslednjih deset godina. Prethodna istraživanja sprovedena su 2009, 2010, 2012, 2013 i 2016. godine.

kao treća najizloženija grupa diskriminaciji, nakon Roma i žena, navedene su osobe sa intelektualnim poteškoćama i mentalnim smetnjama (33%), uz pripadnike LGBT populacije (33%).¹⁰¹

Uspešnost društvene integracije osoba sa invaliditetom, koja uključuje i njihovo zapošljavanje, u velikoj meri zavisi od spremnosti društva da se prepoznati problemi jasno saopštavaju i da se društvo suoči sa nedostatkom podrške i brige za najugorženije grupe građana. Društvena klima neprihvatanja, stereotipi, neznanje i predrasude i dalje podstiču socijalno i fizičko udaljavanje osoba sa invaliditetom, njihovu marginalizaciju, obeshrabrivanje i gubitak mogućnosti za dostojanstven život. Postoji, međutim, rasprostranjena mreža velikog broja institucija, društvenih aktera i posvećenih pojedinaca koji imaju adekvatna znanja i iskustva, a koji bi zajedno uz efikasnu koordinaciju i veću podršku donosilaca odluka mogli mnogo uspešnije i brže da pokrenu tokove promena koje bi značile sistemsko rešavanje problema koji stoje na putu potpune društvene uključenosti osoba sa invaliditetom.

6.2. Preporuke

- Uspostaviti koordinaciono telo ili mehanizam na nivou Vlade Republike Srbije koji bi bili zaduženi za definisanje metodologije prikupljanja podataka, analize politika, izrade uputstava i smernica za primenu regulative, praćenja primene celokupne regulative iz oblasti prava osoba sa invaliditetom.¹⁰²
Rok: 2021/2022.
Nadležnost: Vlada Srbije.
- Završiti proces uspostavljanja nacionalnog mehanizma za praćenje primene Konvencije UN, a koji bi trebalo da bude poveren Zaštitniku građana.
Rok: početak 2022.
Nadležnost: Vlada Srbije.
- Sprovesti kampanju ka JLS usmerenu na promovisanje koncepta lokalnih saveta za osobe sa invaliditetom, ponuditi modele akata lokalnih akcionih planova, pružiti podršku u radu i podizanju kapaciteta lokalnih tela.
Rok: Kontinuirano.
Nadležnost: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i SKGO.
- Izmeniti Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakon o zabrani diskriminacije, uvesti princip razumnog prilagođavanja i definisati oblik diskriminatornog ponašanja.¹⁰³
Rok: 2022.
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Narodna skupština.

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

¹⁰² Smatramo da je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost dobar model koji bi na sličan način mogao da se primeni u ovoj oblasti posebno imajući u vidu da su teme rodne ravnopravnosti, borbe protiv nasilja u porodici, prava i položaja žena u društvu veoma slične sa temama i problemima osoba sa invaliditetom.

¹⁰³ Ovde smatramo da je inicijative NOOSI-a bila pravovremena i potrebno je uvažiti predloge koje je ova organizacija izradila.

- Izmeniti Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, član 13. (dodatno pojasniti i proširiti oblike diskriminacije u vezi sa pristupačnošću, kao i dodatno propisati kaznene odredbe u vezi sa odbijanjem tehničkog prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi u skladu sa članom 13. stavom 5. tačkom 3.)
Rok: 2022.
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Narodna skupština.
- Izmeniti Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, član 33. (obavezati sve državne organe i tela, društva kapitala, javna preduzeće, odnosno nosioce javnih ovlašćenja)
Rok: 2022.
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština.
- Pristupiti izmenama Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, te uvesti jasne kaznene mere u slučajevima kršenja članova 22 i 26.
Rok: 2022.
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Narodna skupština
- Usvojiti poseban Akcioni plan za pristupačnost na nacionalnom nivou koji će pratiti izrada lokalnih akcionih planova.
Rok: 2022.
Nadležnost: Vlada Srbije.
- Formirati posebnu radnu grupu za sprođenje Akcionog plana za pristupačnost.¹⁰⁴
Rok: 2022.
Nadležnost: Vlada Srbije.
- Izraditi digitalnu i modernu Mapu pristupačnosti dostupnu za sve i na svim platformama.
Rok: 2022/2023.
Nadležnost: Vlada Srbije, Kancelarija za IT, u saradnji sa civilnim društvom.
- Sprovoditi konsultacije sa univerzitetima i fakultetima o uvođenju nastavnih programa o univerzalnom dizajnu.
Rok: 2022/2024.
Nadležnost: Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja, univerziteti i fakulteti.
- Sprovesti konsultacije o izradi podzakonskih akata ili smernica u vezi adaptacija objekata pod zaštitom Zavoda za zaštitu spomenika.
Rok: 2022.
Nadležnost: Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Zavod za zaštitu spomenika.

¹⁰⁴ Ova radna grupa bi imala zadatak da u određenom roku uz jedinstvenu metodologiju u saradnji sa svim državnim organima, telima, agencijama, javnim preduzećima i JLS, kao i NVO sektora, Privredne komore i strukovnih udruženja i sindikata, uradi celokupno skeniranje i popisivanje svih barijera na javnim površinama i objektima od javnog značaja, kategoriše arhitektonske barijere, i pripremi procenu troškova za realizaciju projekta planiranja i izvođenja radova na uklanjanju barijera. Ovi podaci bi bili integrisani u Akcioni plan Vlade kojim bi se definisali dalji koraci u realizaciji i praćenju primene ovog programa.

- Jačanja sistema nadzora i pooštavanja sankcija za slučaj nepoštovanja standarda pristupačnosti i ako je potrebno kroz izmene i dopunave Zakona o planiranju i izgradnji
Rok: Kontinuirano.
Nadležnost: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.
- Uvesti i objaviti posebnu evidenciju javnih nabavki koje imaju princip pristupačnosti kao odlučujući pri određivanju najpovoljnije ponude, da se objavljuju godišnji izveštaji o broju ponuđača, oblastima, visini ugovora itd.
Rok: 2022/2023.
Nadležnost: Kancelarija za javne nabavke, Ministarstvo finansija.
- Pojačati nadzor nad primenom principa pristupačnosti pri obavljanju javnog gradskog saobraćaja.
Rok: 2022/2024.
Nadležnost: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i JLS.
- Jačati međuopštinsku saradnju u razvoju zajedničkih servisa podrške osobama sa invaliditetom u pogledu javnog prevoza po ugledu na primer Grada Beograda
Rok: 2022/2023.
Nadležnost: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i JLS, uz podršku SKGO.
- Razviti sistem subvencija i podsticaja za prevoznike u cilju obezbeđivanja adekvatnih vozila koja ispunjavaju standarde pristupačnosti.
Rok: 2023.
Nadležnost: Ministarstvo finansija, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, JLS.
- Inicirati izmene i dopune Zakona o stanovanju i održavanju zgrada, te uvesti obavezno popunjavanje upitnika o pristupačnosti prilikom registracija i promena podataka o stambenim zajednicama u opštinama.
Rok: 2023.
Nadležnost: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i JLS, uz podršku SKGO.
- Sprovesti široku javnu kampanju u cilju podizanja svesti građana o pitanjima pristupačnosti stambenih zgrada i obezbediti sredstava koje bi opštine namenila u cilju povećanja pristupačnosti stambenih objekata.
Rok: Kontinuirano.
Nadležnost: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo finansija i JLS, uz podršku SKGO.
- Izraditi analizu pristupačnosti biračkih mesta i odrediti alternativne objekte.
Rok: 2022.
Nadležnost: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, RIK, JLS u saradnji sa civilnim društvom.

- Kontinuirano uvoditi perspektive i afirmativne mere zapošljavanja osoba sa invaliditetom prilikom kreiranja javnih politika, programa ekonomskog razvoja i investicija.¹⁰⁵
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Republički sekretarijat za javne politike, Vlada Srbije, Narodna Skupština.
- Unaprediti sistem obuka koje sprovodi NSZ uz veću koordinaciju sa opštinama u pogledu prevoza do mesta obuka i obezbeđivanje personalnih asistenata.
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacionalna služba za zapošljavanje, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, JLS.
- Uspostaviti metodologiju procene učinka, odnosno efekata primene obuka u odnosu na mere zapošljavanja uz redovno predstavljanje rezultata anketa o potrebama poslodavaca i korisnika programa.
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Nacionalna služba za zapošljavanje i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.
- Pilotirati inovativne metode učenja na daljinu uz upotrebu asistivnih tehnologija koje omogućavaju kvalitetnije obuke i osposobljavanje za netradicionalne poslove koji su naslonjeni na upotrebu digitalnih znanja i veština.
Rok: 2023
Nadležnost: Nacionalna služba za zapošljavanje, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Kancelarija za IT, naučno tehnološki parkovi.
- Uspostaviti koordinaciju politika subvencija za novootvorena radna mesta i obuka koje NSZ sprovodi za osobe sa invaliditetom, sa posebnim fokusom na manje razvijene JLS.
Rok: 2022/2023
Nadležnost: Nacionalna služba za zapošljavanje i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede i JLS.
- Revidirati sistem sertifikovanja preduzeća i organizacija za obuku u cilju olakšavanja „ulaska“ odnosno povećanja konkurencije. Ojačati međuresornu saradnju kako bi srednje škole tehničkog usmerenja, ali i ostale stručne škole mogle lako i jednostavno da dobiju licence za obuke osoba sa invaliditetom.
Rok: 2022/2023
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.
- Ojačati međuopštinsku saradnju kako bi se podelili kapaciteti i znanja koje postoje na nivou srednjih škola, uspostaviti zajedničke programe i olakšati organizovanje prevoza uključiti lokalne preduzetnike u planiranje obuka.
Rok: 2022/2023
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

¹⁰⁵ Propušten je šanasa da se kroz Uredbu o Programu podsticanja zapošljavanja mladih „Moja prva plata“ („Službeni glasnik RS“, broj 107 od 14. avgusta 2020. godine) dodatno propišu afirmativne mere i podsticaju za zapošljavanje mladih osoba sa invaliditetom koji se nalaze na evidenciji NSZ.

- Razviti sistem monitoringa efekata sprovođenja mera subvencija, prikupljanjem podataka o dužini angažovanja posle kraja korišćenja mera i ostalih bitnih podataka.
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo finansija, Nacionalna služba za zapošljavanje.
- Produžiti mere podrške za poslodavce na tri do pet godina, koje će se progresivno smanjivati u skladu sa protokom vremena.
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo finansija, Nacionalna služba za zapošljavanje.
- Potrebno je unaprediti proces opisivanja radne sposobnosti i reformisati pristup zasnovan na medicinskom modelu invaliditeta i procene „nesposobnost“, baziranoj dominantno na medicinskim nalazima.
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja, Nacionalna služba za zapošljavanje.
- Pilotirati inovativne pristupe uvođenja osoba sa invaliditetom u procese rada po modelu koučinga koji se primenjuje u zemljama EU.
Rok: 2022/2024
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja, Nacionalna služba za zapošljavanje.
- Unaprediti kapacitete članova komisija za procenu radne sposobnosti kroz dodatne obavezne obuke i povećati ulaganja u razumna prilagođavanja za osobe sa invaliditetom na radnom mestu.
Rok: 2022/2023
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja, Nacionalna služba za zapošljavanje.
- Sprovesti konsultacije u vezi sa korišćenjem sredstava iz Budžetskog fonda, kako bi se na transparentan način sredstva usmerila na programe podrške osobama sa invaliditetom.
Rok: 2022
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo finansija, Vlada Srbije.
- Sprovoditi kampanje za informisanje javnosti o pravima osoba sa invaliditetom i ravnopravnom učešću u društvenom životu.
Rok: Kontinuirano
Nadležnost: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo privrede, ostali državni organi i nezavisna tela.

Narodna skupština Republike Srbije

Narodna skupština Republike Srbije je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. U okviru nadležnosti koje su poverene Ustavom Republike Srbije, Narodna skupština ostvaruje sledeće funkcije: izbornu, kontrolnu i predstavničku funkciju.

Rad Narodne skupštine i radnih tela odvija se na sednicama. Narodna skupština se sastaje u dva redovna zasedanja godišnje. Prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u martu a drugo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u oktobru. Redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana. Za vanredno zasedanje Narodna skupština se sastaje u vanredno zasedanje na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika ili na zahtev Vlade, sa unapred utvrđenim dnevnim redom. Na vanredno zasedanje se primenjuju odredbe Poslovnika o redovnom zasedanju. Narodna skupština se bez poziva sastaje posle proglašenja ratnog ili vanrednog stanja.

Narodna skupština u okviru svoje nadležnosti kao nosilac zakonodavne vlasti donosi zakon, budžet, plan razvoja, prostorni plan, završni račun, poslovnik, strategije, deklaracije, rezolucije, preporuke, odluke, zaključke, i autentična tumačenja zakona.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN)

Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) je javno telo Ujedinjenog Kraljevstva koje je posvećeno pružanju podrške demokratiji i demokratskim procesima širom sveta. Radeći u preko 40 zemalja širom sveta, WFD radi sa parlamentima, političkim partijama, organizacijama civilnog društva i izbornim komisijama kako bi pružio podršku državnim političkim sistemima da postanu pravedniji i inkluzivni, odgovorni i transparentni u svom radu. Svojim aktivnostima od 1992. godine na Zapadnom Balkanu, WFD je u dobroj poziciji da podrži napore za poboljšanje vladavine prava, dobrog upravljanja, rodne ravnopravnosti kao i postkonfliktnog pomirenja.

WFD je tokom druge polovine 2019. godine započela sa implementacijom programa koji će trajati 30 meseci (april 2019. – novembar 2021. godine), a koji ima za cilj da upostavi mrežu parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost u regionu Zapadnog Balkana (HUGEN). Program je podržan od strane Norveškog ministarstva spoljnih poslova i uključuje radna tela iz osam parlamenata iz regiona Zapadnog Balkana. Program sprovodi regionalna kancelarija WFD u Beogradu u saradnji sa lokalnim WFD kancelarijama iz regiona. Radeći širom Zapadnog Balkana, program podržava poslanike i članove stručne službe iz parlamenata u jačanju parlamentarne saradnje u regionu, jačanju nadzornih i kontrolnih kapaciteta parlamenata i unapređenju primene najboljih standarda i praksi iz oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.

