

ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ, РЕХАБИЛИТАЦИЈА И ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

Аутори:

Урош Новаковић

Владан Јовановић

Београд, април 2013. године



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Студија: Лишавање пословне способности, рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом

Аутори:

Урош Новаковић
Владан Јовановић

Уредник:

Жарко Шундерић

Издавач:

Тим за социјално укључивање
и смањење сиромаштва,
Кабинет потпредседнице
Владе за европске интеграције

Лектор:

Љиљана Шобић

Дизајн и припрема:

Виолета Ђокић



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

ПОДРШКА: Израда публикације омогућена је средствима Швајцарске агенције за развој и сарадњу у оквиру пројекта „Подршка унапређењу процеса социјалног укључивања у Републици Србији“.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**

НАПОМЕНА: Ова публикација не представља званичан став Владе Републике Србије. Искључиву одговорност за садржај и информације које се налазе у публикацији носе аутори текста. Такође, текст није писан родно сензибилисаним језиком, јер га званична администрација и законодавство још увек не препознају.

Коришћене скраћенице:

ЦСР – Центар за социјални рад

НСЗ – Национална служба за запошљавање

ЕСЉП – Европски суд за људска права

ПЗ – Породични закон

ЗВПП – Закон о ванпарничном поступку

ЗПРЗОСИ – Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом

МОР – Међународна организација рада

РЕСП – Ревидирана европска социјална повеља

Одлучивање засновано на подацима – анализе утицаја јавних политика

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, при Кабинету потпредседнице Владе за европске интеграције, покренуо је нови циклус анализа утицаја политика са циљем да промовише и подстакне израду и примену политика заснованих на подацима, које ће допринети смањењу сиромаштва, повећању социјалне укључености и квалитета живота грађана и грађанки **Србије.**

Ова иницијатива доприноси припреми и спровођењу европских политика активног укључивања у Србији и пружа допринос развијању одрживог посткризног модела економског раста у Србији. Анализе треба да омогуће да Србија достигне циљеве инклузивног раста који су дефинисани у **Стратегији ЕУ 2020**, а додатни циљ ових анализа јесте унапређење координације и сарадње између различитих партнера у Влади, као и између различитих нивоа власти, у спровођењу реформи намењених социјалном укључивању и смањењу сиромаштва.

Свака одговорна Влада своје јавне политике заснива на анализама и подацима. Примери добре праксе из света показују да успостављен систем и редован процес анализе утицаја јавних политика и мера доприноси повећању транспарентности рада, креирању ефикаснијих и ефективнијих мера и бољем управљању расположивих средстава, ресурса и капацитета.

Сам процес израде ових анализа утицаће на изградњу капацитета владиних институција за редовно анализирање утицаја мера јавне политике и успостављање континуираног процеса, којим се истиче посвећеност стварању демократске и одговорне владе.

Анализе утицаја јавних политика припремљене у овом циклусу могуће је пронаћи на сајту www.inkluzija.gov.rs.

***Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
Кабинет потпредседнице Владе за европске интеграције***

САДРЖАЈ

РЕЗИМЕ	8
I. УВОД	11
Методологија	13
II. ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ И ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ – ПРЕГЛЕД ПРАВНИХ АКТА	14
II.1. Лишавање пословне способности и запошљавање особа са инвалидитетом у међународним правним актима	14
II.1.1. УН Конвенција о правима особа са инвалидитетом	14
II.1.2. Међународни Пакт о економским, социјалним и културним правима	16
II.1.3. Конвенције Међународне организације рада	17
II.2. Лишавање пословне способности и запошљавање особа са инвалидитетом у правним актима Савета Европе и Европске Уније	18
II.2.1. Ревидирана европска социјална повеља	18
II.2.2. Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода	20
II.2.3. Акциони план Савета Европе 2006–2015.	21
II.2.4. Стратегија ЕУ за особе са инвалидитетом 2010–2020	22
II.2.5. Директива ЕУ о једнаком положају особа без обзира на расно или етничко порекло	23
II.2.6. Директива ЕУ о успостављању општег оквира за равноправан положај у запошљавању и раду	23
II.3. Лишавање пословне способности и запошљавање особа са инвалидитетом у правним актима и стратешким документима Републике Србије	24
II.3.1. Закони	24
II.3.1.1. Породични закон	24
II.3.1.2. Закон о ванпарничном поступку	25
II.3.1.3. Закон о социјалној заштити	27
II.3.1.4. Закон о раду	28
II.3.1.5. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом	29
II.3.1.6. Закон о забрани дискриминације	29
II.3.1.7. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом	30
II.3.1.8. Закон о спречавању злостављања на раду	32
II.3.1.9. Кривични законик	33
II.3.1.10. Закон о основама система образовања и васпитања	33
II.3.2. Стратешка документа	34
II.3.2.1. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом 200 –2015.	34
II.3.2.2. Стратегија развоја социјалне заштите	35
II.3.2.3. Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020	36
II.3.2.4. Стратешка документа у области образовања	37
III. ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ И СТАРАТЕЉСТВО	38
III.1. Основне напомене о старатељству и старатељу	38
III.2. Улога старатеља и органа старатељства	38
III.3. Пракса органа старатељства	39

IV. УЛОГА ДРЖАВНИХ ОРГАНА И ЈАВНИХ СЛУЖБИ У ЛИШЕЊУ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ И ЗАПОШЉАВАЊУ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ	41
IV.1. Улога судова	41
IV.2. Улога центара за социјални рад	45
IV.3. Улога Националне службе за запошљавање	46
IV.4. Улога Повереника за заштиту равноправности	48
V. ПРАКСА РАДНОГ АНГАЖОВАЊА И ЗАПОШЉАВАЊА ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ ИНВАЛИДИТЕТОМ	49
VI. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	52
Закључци	52
Међународна правна акта	52
Домаћа правна акта	52
Старатељство над лицима лишеним пословне способности	53
Улога судова	54
Улога центра за социјални рад	54
Могућности за запошљавање особа са интелектуалним инвалидитетом	55
Пракса радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом	55
Препоруке	56
Препоруке које се тичу отклањања системских несагласности закона	57
Промене у Породичном закону	58
Промене Закона о ванпарничном поступку (ЗВПП)	58
Препоруке које се тичу поступања органа и јавних служби	59
Препоруке за поступање судова	59
Препоруке за унапређење социјалне подршке у вези са старатељством и поступање центара за социјални рад	60
Препоруке за унапређење праксе развојем других системских могућности и инструмената	62
VII. БИБЛИОГРАФИЈА	63
VIII. АНЕКСИ	65
АНЕКС 1	65
ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА	65
АНЕКС 2	69
ПРИМЕРИ ЗАПОШЉАВАЊА ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ ИНВАЛИДИТЕТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	69
Примери добре праксе запошљавања особа са интелектуалним инвалидитетом које нису лишене пословне способности	69
Пример 1.	69
Пример 2.	69
Примери лоше праксе лишавања пословне способности особа са интелектуалним инвалидитетом	70
Пример 1.	70
Пример 2.	70
Пример 3.	71
Пример 4.	71
АНЕКС 3	72
Пример праксе радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом у „Делта холдингу” Београд	72

РЕЗИМЕ

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва при Кабинету председнице Владе за европске интеграције у сарадњи са стручним тимом правника у области социјалне заштите и породичног права, спровео је анализу законодавног оквира који регулише институт лишавања пословне способности¹ и његовог утицаја на запошљавање особа са инвалидитетом са фокусом на особе са интелектуалним инвалидитетом.

Циљ анализе

Циљ анализе јесте допринос унапређењу процеса социјалног укључивања особа са инвалидитетом са фокусом на особе са интелектуалним инвалидитетом и побољшање њиховог приступа тржишту рада, унапређењем нормативно-правног оквира, односно изменама и допунама прописа на законском и подзаконском нивоу, као и унапређењем праксе судова, државних органа и других служби према особама са инвалидитетом, односно особама са интелектуалним инвалидитетом.

Пословна и радна способност представљају сродне, али не идентичне правне институте. На почетку, ради бољег разумевања, треба објаснити разлику између пословне и радне способности.

Пословна способност означава способност самосталног одлучивања о свим правима и обавезама које предвиђа правни поредак, односно способност да се сопственим изјавама воље предузимају одређена права, да се прихватају одређене обавезе, да особа самостално закључује већину правних послова. Пословна способност представља услов за постојање радне способности. Пословна способност јесте право сваког пунолетног грађана да закључује све правним поретком признате правне послове, укратко, да буде странка у правном промету.

Радна способност представља право сваке пословно способне особе да буде субјект радних односа (нпр. да заснује радни однос). Да би нека особа могла да буде на евиденцији тржишта рада, неопходно је да поседује радну способност. Претпоставка за радну способност јесте постојање пословне способности. Ако нека особа нема пословну способност, она нема ни радну способност. Процена радне способности врши се само за лица која имају пословну способност. Стога, уколико је нека особа са инвалидитетом на тржишту рада, она по правилу поседује пословну способност, односно ако не поседује пословну способност, не може бити на тржишту рада и сходно томе остварити право на заснивање радног односа. Да би особа са инвалидитетом била на евиденцији Завода за тржиште рада, услов је да поседује пословну способност. Само особе које имају пословну способност могу да буду носиоци права из

¹ Потпуна пословна способност стиче се пунолетством, са навршених 18 година живота, као и склапањем брака пре пунолетства уз дозволу суда. Суд може дозволити стицање потпуне пословне способности малолетном лицу које је навршило 16. годину живота, а постало је родитељ, и достигло телесну и душевну зрелост потребну за самостално старање о сопственој личности, правима и интересима. Пре стицања потпуне пословне способности лице стиче способност да заснује радни однос (радну способност) са навршених 15 година живота. Радни однос са лицем млађим од 18 година живота може да се заснује уз писмену сагласност родитеља, усвојиоца или стараоца, ако такав рад не угрожава његово здравље, морал и образовање, односно ако такав рад није забрањен законом. Лице млађе од 18 година живота може да заснује радни однос само на основу налаза надлежног здравственог органа којим се утврђује да је способно за обављање послова за које заснива радни однос и да такви послови нису штетни за његово здравље. (Породични закон и Закон о раду).

радног односа. То представља тачку везивања у два основна института ове анализе – пословне способности и запошљавања особа са интелектуалним инвалидитетом. Са једне стране, особе са интелектуалним инвалидитетом с обзиром на то да спадају у категорију особа са инвалидитетом, имају право да заснују радни однос. Ипак, то у пракси често није могуће ако се особа са интелектуалним инвалидитетом лиши пословне способности, чиме јој се, поред других права, онемогућава да буде ангажована у оквиру радног односа у складу са законом.

Правни акти Републике Србије који регулишу лишавање пословне способности, као и пракса судова и центара за социјални рад, као главних актера у поступку лишавања пословне способности, не пружају довољно простора за унапређење процеса социјалног укључивања особа са интелектуалним инвалидитетом и њиховог приступа тржишту рада. Ово се посебно односи на период након маја 2009. године и доношења *Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом*². Према подацима **Првог националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији**³, 2007. године било је 9.090 одраслих и старијих лица под старатељством, 2008. године 9.579, а 2009. године 10.740 ових лица под старатељством. Када се томе дода податак да је, према подацима Републичког завода за социјалну заштиту у Београду, 2010. године било 11.721 одрасло и старије лице под старатељством, евидентан је пораст броја ових лица према којима је примењена мера старатељске заштите.

За питање лишавања пословне способности посебно су релевантни УН Конвенција о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол (2006), који предвиђају напуштање традиционалног института лишавања пословне способности и старатељства⁴. Поред УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом, на европском нивоу издвајају се по значају – Европска стратегија о особама са инвалидитетом 2010–2020, ЕУ директиве 2000/43/ЕК и 2000/78/ЕК.

Закључци у овом извештају односе се на: међународна правна акта; домаћа правна акта; примену института старатељства над лицима лишеним пословне способности; улогу судова и центара за социјални рад у примени института лишавања пословне способности, односно старатељства; могућности за запошљавање особа са интелектуалним инвалидитетом; као и праксу радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом.

Препоруке су конципиране на неколико нивоа.

Препоруке у погледу измена законодавног оквира и поступања државних органа, односно јавних служби поводом лишавања пословне способности и унапређења запошљавања и социјалног укључивања особа са интелектуалним инвалидитетом су следеће:

1. усклађивање са потписаним и ратификованим међународним документима;
2. усклађивање са усвојеним домаћим законским актима;
3. поступање у складу са праксом Европског суда за људска права у погледу лишења пословне способности и утврђених повреда - права на саслушање, права на правично суђење, права на приступ суду и повреде права на породични живот;
4. унапређење рада центара за социјални рад у вези са њиховом улогом у примени института лишења пословне способности;
5. промене поступања судова у поступцима лишења пословне способности;
6. потребе инклузивног приступа у односу на потребе особа са инвалидитетом и њиховог радног ангажовања, са фокусом на особе са интелектуалним инвалидитетом.

² „Службени гласник РС”, број 36/09.

³ <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smnjenju-siromastva1.pdf>.

⁴ Србија је ратификовала Конвенцију и Опциони протокол у јулу 2009. године

Препоруке које се тичу промене законског оквира односе се на: *промене у Породичном закону*: укидање потпуног лишавања пословне способности, ревизију делимичног лишавања пословне способности, измену суштине законског инсититута старатељства; *промене Закона о ванпарничном поступку* да би се обезбедило адекватно правно заступање особе која се лишава пословне способности и онемогућло да исти орган покреће поступак за лишавање пословне способности и заступа ту особу (центар за социјални рад), као и да би се обезбедило обавезно периодично преиспитивање одлуке о лишавању пословне способности и рок у коме се најкасније преиспитије одлука о лишавању пословне способности, те да би се прописали услови за покретање поступка за враћање пословне способности.

Препоруке које се тичу поступања органа и јавних служби односе се на: *препоруке за поступање судова*; *препоруке за унапређење социјалне подршке у вези са старатељством и поступање центара за социјални рад*; као и *препоруке за унапређење праксе развојем других системских могућности и инструмената*.

Детаљни закључци и препоруке налазе се у посебном поглављу овог извештаја – „Закључци и препоруке“.

I. УВОД

Традиционално посматрање инвалидитета из перспективе социјалне заштите и рехабилитације, медицинских услуга и осталих видова помоћи и заштите (медицински модел) умногоме је превазиђен посматрањем инвалидности из спектра људских права (модел заснован на принципима људских права) прихватањем и имплементацијом усвојених међународних стандарда крунисаним Конвенцијом Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом. Друштво треба да тежи остваривању политичких, економских, социјалних и културних права особа са инвалидитетом.

Особе са инвалидитетом у Србији још увек чине групу грађана којој је отежано остваривање људских и основних грађанских права. Квалитет живота особа са инвалидитетом углавном је низак. Узроци за овакво стање су различити. Један од разлога јесте недовољно познавање феномена инвалидности у системима који треба да обезбеде квалитетан живот особа са инвалидитетом и остваривање њихових права. Стереотипи и предрасуде о инвалидности, као и карактеристике културолошког контекста у Србији, не погодују остваривању права особа са инвалидитетом и стварању услова за њихов квалитетан живот. Особе са инвалидитетом често и саме не увиђају потребу личног ангажовања и унапређивања сопственог квалитета живота⁵.

Запошљавање представља један од најснажнијих механизма за постизање социјалне укључености осетљивих група. Када је реч о статусу особа са инвалидитетом, као и особа са интелектуалним инвалидитетом, питање њиховог запошљавања јесте једно од важнијих, јер је запосленост пут ка већем укључивању у друштво. Извор прихода остварен кроз радно ангажовање доприноси већој самосталности особа са инвалидитетом. Основни разлог за појаву искључености из социјалних токова, као и појаву сиромаштва, лежи у потцењивању особа са инвалидитетом као запослених и као друштвено активних учесника. Мадридска декларација⁶ истиче запослење као кључ социјалног укључивања, а запошљавање особа са инвалидитетом у отворене токове тржишта рада види као један од важнијих начина борбе против друштвене изолације и промоције самосталног живота и достојанства. Европска стратегија за особе са инвалидитетом 2010–2020 истиче потребу да се унапреди познавање радног статуса жена и мушкараца са инвалидитетом, идентификују проблеми и предложе начини за њихово решавање. Посебна пажња се посвећује младима са инвалидитетом при њиховом преласку из образовања на посао; бави се и питањима мобилности између радних места на отвореном тржишту рада и у заштићеним радионицама разменом информација и међусобним учењем. Основни циљ Стратегије, у оквиру дела о запошљавању особа са инвалидитетом, јесте омогућавање што већем броју особа са инвалидитетом да зарађују за живот на отвореном тржишту рада⁷.

Раније су деца са сметњама у развоју улазила у систем образовања преко тзв. комисија за категоризацију, чији је циљ био да на основу успостављене дијагнозе препоруче специјални програм образовања да би „исправили“ недостатак, те су деца углавном упућивана у специјалне школе. Већина деце са сметњама у развоју није била укључена у

⁵ „Основни програм обуке за персоналног/радног асистента за особе са телесним инвалидитетом“, Гордана Рајков и Мимица Живадиновић, Београд 2011.

⁶ The Madrid declaration “Non Discrimination Plus Positive Action Results in Social Inclusion”, European Congress on People with Disabilities, Madrid, 2002.

⁷ *Општи циљ ове стратегије је да оснажи особе са инвалидитетом тако да потпуно могу уживати своја права и имати пуно корист од учења у друштву и економији Европе, посебно преко јединственог тржишта.*

образовни систем⁸, а многа деца су проглашавана за неедукабилну. Деца дијагностикована као деца са „тежом менталном ретардацијом“ била су потпуно искључена из образовања, а за децу са дијагнозом умерене ретардације и аутизма су у малом броју специјалних школа постојала посебна одељења. Доношењем *Закона о основама система образовања и васпитања*⁹ створени су услови да се кроз системску и институционалну подршку омогући успешно укључивање сваког детета у процес образовања. На основу овог закона донет је *Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику*¹⁰. Овим правилником уређују се ближи услови за процену потреба за пружањем додатне образовне, здравствене или социјалне подршке детету и ученику и састав и начин рада Интерресорне комисије. Процена се заснива на целовитом и индивидуализованом приступу, заснованом на једнаким могућностима у сагледавању потреба детета и ученика, са циљем да се пружањем одговарајуће подршке омогући социјална укљученост кроз приступ правима, услугама и ресурсима. Додатна подршка обухвата здравствене, социјалне и образовне услуге које се пружају детету и омогућавају му пуну социјалну укљученост и напредовање. Додатна подршка односи се на права и услуге које детету обезбеђују превазилажење физичких и социјалних препрека ка несметаном обављању свакодневних животних активности од значаја за укључивање у образовни процес, живот у заједници и успешно напредовање. На националном нивоу формирано је ***Заједничко тело за подршку у раду и координацију надзора над радом интерресорних комисија за процену потреба за пружањем додатне образовне, здравствене или социјалне подршке детету и ученику***. Ово тело има задатак да пружа подршку у раду, како координаторима и члановима локалних интерресорних комисија за процену потреба за пружањем додатне образовне, здравствене или социјалне подршке детету и ученику тако и координаторима у ресорним министарствима задуженим за сарадњу и пружање подршке локалним интерресорним комисијама. У циљу пружања подршке интерресорним комисијама у примени Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику, Заједничко тело је у јулу 2012. године сачинило Стручно упутство. Рад интерресорних комисија подразумева бројне ситуације у којима се јављају дилеме, које се не могу лако разрешити увидом у сâм текст предметног правилника, па се стога ово упутство усмерава на неке карактеристичне ситуације, које су се јавиле у пракси интерресорних комисија, са циљем да помогне у разрешењу једног броја дилема. У време израде ове анализе, у току су активности усмерене ка утрђивању потребе за изменама и допунама Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику.

Омогућавањем социјалног укључивања помоћу образовања деце са сметњама у развоју, повећавају се могућности њиховог каснијег лакшег запошљавања на тржишту рада и остваривања циља социјалног укључивања и самосталне економске егзистенције особа са инвалидитетом.

Друга страна социјалног укључивања особа са инвалидитетом, као и особа са интелектуалним инвалидитетом, кроз процес запошљавања представља омогућавање остваривања њихових грађанских права. Тако, и поред тога што постоји намера законодавца да се запошљавају особе са инвалидитетом, најконкретније изражена доношењем *Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом*, таква намера

⁸ Извор: Истраживање UNICEF-а, Београд.

⁹ „Службени гласник РС“, број 72/09 и 52/11.

¹⁰ „Службени гласник РС“, број 63/10.

осујећена је немогућношћу остварења грађанских права која су предуслов остваривања права на рад. Такво право је и пословна способност – право сваког пунолетног грађанина да ступа у права и обавезе (да закључи уговор, учествује у судском поступку, да закључи брак, заснује радни однос и др.). Лишавањем пословне способности и стављањем под старатељство, особа или нема уопште, или има сужене могућности да буде носилац грађанских права. Анализа лишавања пословне способности у контексту питања запошљавања особа са инвалидитетом са фокусом на особе са интелектуалним инвалидитетом, треба да омогући да се елиминишу претходне препреке за остваривање њихове социјалне укључености.

За даљи ток анализе битно је напоменути да се у оквиру групе особа са инвалидитетом, институт лишавања пословне способности и све његове последице **пре свега односе на особе са интелектуалним инвалидитетом које су у фокусу ове анализе**¹¹.

Методологија

Анализа је постављена на **партиципативне основе**, чиме се следи добра пракса савремених истраживачких и евалуацијских приступа. У оквиру анализе прикупљена су мишљења, ставови и искуства представника удружења која се баве особама са инвалидитетом, родитеља особа са интелектуалним инвалидитетом, послодаваца, као и представника државних органа, односно јавних институција релевантних за питања особа са инвалидитетом и особа са интелектуалним инвалидитетом и њиховог социјалног укључивања.

Анализа је спроведена, делом симултано, а делом сукцесивно, у следећим фазама: (а) **припрема и планирање анализе**, што укључује: идентификацију ресурса за деск-анализу; избор истраживачких техника; одабир социјалних актера за полуструктурисане дубинске интервјуе (интервју) и групне састанке са елементима фокус групе (састанак); планирање датума и агенде за интервјуе и састанке, (б) **реализација плана**, помоћу: деск-анализе правних докумената (међународних и домаћих прописа) и секундарне истраживачке грађе (резултата других анализа и истраживања); реализације интервјуа и састанака; анализе и синтезе продуката примене наведених истраживачких техника, (ц) **израда извештаја**.

Прикупљање података обављено је у периоду децембар 2011–март 2012. године. Приликом писања извештаја, истраживачка грађа доминантно је обрађивана применом **квалитативне** анализе.

¹¹Наиме, проблем лишавања пословне способности, а тиме и немогућности ступања у радни однос, јавља се само код особа са интелектуалним инвалидитетом, док се особе са телесним инвалидитетом, по правилу, не лишавају пословне способности. Напомињемо да су, иако су ван фокуса ове анализе, особе с психосоцијалним тешкоћама (тешкоћама менталног здравља) такође у великој мери изложене примени института лишавања пословне способности (45,3% особа с интелектуалним тешкоћама наспрам 31% особа с психосоцијалним тешкоћама). Особе са тешкоћама менталног здравља чине значајан део лица под старатељством и суочавају се са истим препрекама као и особе са интелектуалним тешкоћама. Више о овоме може се наћи у истраживању МДРИ-С на адреси: <http://mdri-s.org/files/Univerzalnost%20prava%20u%20praksi.pdf>.

II. ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ И ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ – ПРЕГЛЕД ПРАВНИХ АКТА

II.1. Лишавање пословне способности и запошљавање особа са инвалидитетом у међународним правним актима

Републику Србију, као потписницу Универзалне декларације о људским правима, усвојену 10. децембра 1948. године, обавезују сви документи Уједињених нација који прокламују начела људских права, прописују основна људска права и слободе и гарантују њихову заштиту. Од нарочитог значаја за особе са инвалидитетом у области рада и запошљавања јесу **Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, конвенције Међународне организације рада и Конвенција о правима особа са инвалидитетом**, као круна вишегодишњег залагања за посебно, али свеобухватно регулисање основних права особа са инвалидитетом. Такође, опште конвенције, као и конвенције које регулишу специфичне области људских права или гарантују права других рањивих група у одређеној мери, гарантују права особа са инвалидитетом¹².

II.1.1. УН Конвенција о правима особа са инвалидитетом

Усвојен 13. децембра 2006. године, овај мултилатерални међународни уговор представља круну једног процеса који је довео до посебног регулисања већ постојећих људских права у систему међународног права у односу на специфичну групу уживалаца урођених права и слобода. Титулари права ове конвенције су особе са инвалидитетом, особе које су дуго маргинализоване и дискриминисане у остваривању основних права гарантованих међународним документима. Циљ Конвенције о правима особа са инвалидитетом јесте „*да се унапреди, заштити и осигура пуно и једнако уживање свих људских права и основних слобода свим особама са инвалидитетом и унапреди поштовање њиховог урођеног достојанства*“¹³. Конвенција не даје стриктну дефиницију „инвалидитета“ нити „особе са инвалидитетом“, већ схвата инвалидитет као концепт који се развија кроз време.

¹² Конвенција о правима детета и Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена.

¹³ Члан 1. ст. 1. Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

Конвенција истиче да не треба да постоји разлика између одређених категорија особа са инвалидитетом, да овај термин обухвата и оне који „имају дугорочна физичка, **ментална, интелектуална** или чулна оштећења која у интеракцији са разним препрекама могу ометати њихово пуно учење у друштву на једнакој основи са другима“¹⁴.

Издајамо, да поред осталих, изричито предвиђених права, Конвенција прокламује два права посебно значајна за нашу анализу:

- право на равноправност пред законом (укључујући и пословну способност);
- право на рад и запошљавање.

Република Србија, као потписница Конвенције, има обавезу да¹⁵:

- усвоји све одговарајуће законодавне, административне и друге мере за остварење права признатих овом конвенцијом;
- предузме све одговарајуће мере, укључујући и законодавне ради **мењања или укидања постојећих закона, прописа, обичаја и праксе** који представљају дискриминацију према особама са инвалидитетом;
- предузме све одговарајуће мере за отклањање дискриминације по основу инвалидности од стране било ког лица, организације или приватног предузећа.

Конвенција која користи адекватну и међународно усаглашену терминологију и дефиницију инвалидности и особа са инвалидитетом, заснована је на општим начелима поштовања достојанства, забране дискриминације, **пуног укључивања у друштво**, уважавања различитости и прихватања особа са инвалидитетом и инвалидности као израза људске разноликости, једнаких могућности, приступачности, једнаког положаја жена и мушкараца и уважавања развојних права деце са инвалидитетом и поштовања њихових права на очување идентитета. **Члан 27. Конвенције уређује рад и запошљавање**, те су његове одредбе и примена у самом фокусу овог истраживања. Државе потписнице имају обавезу да **штите и промовишу право на рад особа са инвалидитетом**, укључујући и оне особе које инвалидност стекну у процесу рада, предузимањем примерених мера, укључујући и **доношење нових, односно измене постојећих прописа**. Циљеви који се требају постићи овим корацима наведени су у 12 тачака које прописују мере неопходне да предузму државе, у циљу **подстицања запошљавања особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада**.

Члан 12. Конвенције о правима особа са инвалидитетом је од великог значаја стога што је предмет нашег истраживања питање лишавања пословне способности особа са интелектуалним инвалидитетом, у контексту запошљавања ове категорије особа.

Конвенција о правима особа са инвалидитетом препознаје питање равноправности пред законом и пословне способности као врло важно питање, прописује да се пословна способност не може ограничити или одузети само на основу нечијег инвалидитета. Прихватањем Конвенције, државе стране уговорнице признају да **особе са инвалидитетом остварују своју пословну способност**¹⁶ **равноправно са другима у свим аспектима живота**. Потребно је предузети одговарајуће мере како би се особама са инвалидитетом **омогућила доступност помоћи** која им може бити потребна у остваривању њихове пословне способности.

¹⁴ Члан 1. ст. 2. Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

¹⁵ О примени одредаба Конвенције о правима особа са инвалидитетом у Србији видети Иницијални извештај о примени Конвенције о правима особа са инвалидитетом из јануара 2012. године, на www.ljudskaprava.gov.rs/.../konvencije/invaliditetom/inicijalni_izves

¹⁶ На овом месту истичемо важну напомену. У преводу УН Конвенције на српски језик коришћен је буквални превод „legal capacity“ – правни капацитет, али сматра се да је адекватнији термин „пословна способност“, имајући у виду смисао одредбе законодавства Србије.

Државе треба да обезбеде да се **мерама** које се односе на остваривање пословне способности **поштују права, воља и приоритети односне особе**, као и да **не дође до сукоба интереса**¹⁷ и **непримереног утицаја**, да мере буду **пропорционалне и прилагођене околностима односне особе**, у **најкраћем могућем трајању** и да **подлежу редовном преиспитивању надлежног независног и непристрасног органа или судског тела**.

II.1.2. Међународни Пакт о економским, социјалним и културним правима

Пакт о економским, социјалним и културним правима (ПЕСК) регулише, као једно од основних економских права, право на рад (и у оквиру њега право на запошљавање) и правичне и повољне услове рада¹⁸ и забрањује дискриминацију у остваривању свих права пактом гарантованих. Обавеза државе из Пакта јесте да обезбеди да **нема дискриминације при запошљавању**, било директне, индиректне или систематске, као и једнаку заштиту у вези са запошљавањем, у свим животним добрима од основног образовања до пензије.

Република Србија је свој други периодични извештај о примени Пакта доставила Комитету 2011. године. Комитет је приликом разматрања иницијалног извештаја изразио забринутост у погледу високе стопе незапослености, посебно међу особама са инвалидитетом. У захтевима Комитета је истакнуто да се стопа незапослености смањи промовисањем запошљавања особа које припадају рањивим групама, а као пример је наведена посебна обука која омогућава особама са инвалидитетом приступ радном месту и субвенције послодавцима у циљу запошљавања особа са инвалидитетом. У другом националном извештају¹⁹, истичу се *Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом* и *Национални акциони план запошљавања за 2010. годину* као најзначајнији инструменти којима **се тежи укључивању особа са инвалидитетом у отворено тржиште рада и као конкретне мере које је држава преузела након првобитних препорука Комитета**.

Пред Комитетом за људска права УН, телом које на основу Првог опционог протокола уз Пакт о грађанским и политичким правима разматра појединачне представке особа које сматрају да су им угрожена људска права прописана Пактом о грађанским и политичким правима, вођени су поступци у вези са дискриминацијом на основу инвалидитета, а у вези са правом на рад и запошљавање²⁰.

¹⁷ Сукоб интереса представља кумулација процесних улога у једном органу – CSR. Више о томе видети у делу који се односи на улогу центара за социјални рад у поступку лишавања пословне способности.

¹⁸ Чланови 6. и 7. ПЕСК.

¹⁹ Комитет треба да разматра поменути други извештај у другој половини 2012. године.

²⁰ Случај *Pharm* против Канаде из 2008. године.

II.1.3. Конвенције Међународне организације рада

Међународна организација рада (МОР) представља специјализовану агенцију УН која промовише социјалну правду и међународно призната радничка права²¹.

Највећу међународну правну снагу за област запошљавања особа са инвалидитетом представља **Конвенција МОР-а бр. 159** из 1983. године, коју је Србија ратификовала 2000. године. Ова Конвенција се **односи на професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом** и обавезује државе уговорнице да формулишу, реализују и периодично ревидирају националну политику у области професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом. Таква политика заснива се на једнаким могућностима за раднике са инвалидитетом и без њега, а **њен циљ је да се свим категоријама особа са инвалидитетом обезбеде адекватне услуге професионалне рехабилитације и могућности за запошљавање**. Формулација „све категорије особа са инвалидитетом” представља аргумент у прилог тврдњи да и особе са интелектуалним и особе са физичким недостацима треба да уживају иста права. Стога, **не треба да постоји разликовање по питању приступа тржишту рада, а тиме и лишавања пословне способности, особа са интелектуалним инвалидитетом у односу на особе са телесним оштећењима**. У том смислу, ова конвенција препоручује доношење закона којим се уређује област запошљавања и професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом.

Комитет стручњака МОР-а за примену конвенција и препорука непосредним обраћањем држави Србији 2007. године које се односило на примену Конвенције бр. 159, изразио је забринутост због **посебно лошег положаја особа са инвалидитетом у руралним подручјима земље**. Комитет је констатовао, на основу извештаја Владе, да не постоје посебне услуге професионалне рехабилитације и запошљавања особа са инвалидитетом у руралним подручјима. *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији* из марта 2011. године констатује да у руралним подручјима Србије постоји ниска образовна структура, низак ниво додатних знања и вештина и недовољна укљученост у мере активне политике запошљавања, чиме се смањују шансе популације у руралним подручјима на тржишту рада и њихова конкурентност, посебно за жене, младе и особе са инвалидитетом. Једна од препорука у овом извештају односи се на потребу да се теже запошљиве и рањиве категорије незапослених лица укључе у активне мере на основу индивидуалних планова запошљавања, као и на потребу да се креирају нове мере у складу са потребама тржишта и могућностима категорија лица која су под већим ризиком останка у сфери дугорочне незапослености и социјалне искључености. Такође, у оквиру препорука наведено је да јавни радови циљају углавном групе са дубоком рањивошћу. Међутим, јавни радови углавном обезбеђују само тренутно олакшање финансијске ситуације и субјективна побољшања учесницима програма, док трајни ефекти на тржишту рада по правилу изостају, па је потребно да се ова мера комбинује са осталим активним програмима (попут функционалног описмењавања и обуке на радном месту) за учеснике програма због вишеструких фактора рањивости и да се „комбинацијом мера” делује на што више њих истовремено.

²¹ Ова организација, основана 1919. године, обликује програме и политику за промовисање људских права, побољшање услова живота и повећање прилика за запослење, утврђује међународне стандарде и спроводи програме техничке сарадње са државама уговорницама на пољу рада и запошљавања. Државе уговорнице, потписнице Конвенција МОР-а, периодично подносе извештаје које анализира и тумачи Комисија стручњака (експерата) за примену конвенција и препорука. Извештаји ове комисије се потом подносе Међународној конференцији рада. Овај поступак се показао веома делотворним за државе, јер је од 1967. године примењено око 2.000 промена у радним и социјалним законодавствима у више од 130 земаља.

Комитет је нагласио потребу за доношењем посебног закона који регулише професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, што је и учињено у мају 2009. године усвајањем **Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом**.

II.2. Лишавање пословне способности и запошљавање особа са инвалидитетом у правним актима Савета Европе и Европске Уније

II.2.1. Ревидирана европска социјална повеља

Ревидирану Европску социјалну повељу (РЕСП) усвојену од стране Савета Европе 1996. године, Србија је ратификовала 2009. године. Према РЕСП-у, Република Србија се обавезује да обезбеди и очува што већи и стабилнији ниво запослености, да ефикасно штити право радника да зарађује за живот на послу који је слободно одабрао, што подразумева и **забрану дискриминације при запошљавању по било ком основу, укључујући и инвалидност**²². Потребно је обезбедити бесплатне услуге запошљавања за све раднике и

²² Према Првом извештају Републике Србије о примени РЕСП-а, за период од 1. септембра 2007. године до 31. децембра 2010. године, истиче се да је доношење Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом основна мера у циљу интергације ОСИ на тржиште рада. У извештају се наводе мере предвиђене Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом (ЗПРЗОСИ). Подстицаје за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада; процену радних способности; професионалну рехабилитацију; обавезу запошљавања особа са инвалидитетом; услове за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом; друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом уређује ЗПРЗОСИ. Овај закон заснива се на начелима поштовања људских права и достојанства особа са инвалидитетом, укључености особа са инвалидитетом у све сфере друштвеног живота на равноправној основи – у складу са професионалним способностима, подстицања запослености особа са инвалидитетом на одговарајућим радним местима у одговарајућим условима рада, забране дискриминације особа са инвалидитетом, једнаких права и обавеза, родне равноправности особа са инвалидитетом...

Законом је уређена професионална рехабилитација особа са инвалидитетом као организовање и спровођење програма мера и активности у циљу оспособљавања за одговарајући посао, запошљавања, одржања запослења, напредовања или промене професионалне каријере. Професионална рехабилитација особа са инвалидитетом спроводи се применом мера и активности које обухватају: каријерно вођење, професионално информисање, саветовање и индивидуални план запошљавања; радно оспособљавање, доквалификацију, преквалификацију и програме за стицање, одржавање и унапређивање радних и радно-социјалних вештина и способности; појединачне и групне, опште и прилагођене програме за унапређење радно-социјалне интеграције; развој мотивације, техничку помоћ, стручну подршку, праћење и процену резултата професионалне рехабилитације; индивидуални саветодавни рад, који укључује помоћ у прихватању сопствене инвалидности са становима могућности укључивања у рад и поједине мере професионалне рехабилитације; едукацију и тренинг семинаре за послодавце, стручна лица за радно оспособљавање и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом и друга лица; предлоге и обуку за примену адекватних техничких и технолошких решења у циљу подизања ефикасности особе са инвалидитетом у учењу и раду, као и службе подршке; друге активности.

Носиоци послова професионалне рехабилитације, поред организације надлежне за послове запошљавања, могу бити и предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, образовне установе и

испунити обавезу унапређења одговарајуће професионалне оријентације, обуку и рехабилитацију. Право на професионалну обуку имају све особе, укључујући и особе са инвалидитетом, што је експлицитно наведено²³. **Ревидирана Европска социјална повеља предвиђа права свих особа са инвалидитетом, на независност, социјалну интеграцију и учешће у животу заједнице, без обзира на узраст и природу инвалидитета.**

Ревидирана Европска социјална повеља изричито предвиђа забрану дискриминације по питању природе инвалидитета (сензорни, интелектуални, физички) у категорији особа са инвалидитетом.

Државе су обавезне да предузму сет неопходних **мера за обезбеђивање потребног усмерења, образовања и професионалне обуке особа са инвалидитетом, као и да унапреде особама са инвалидитетом приступ запошљавању** помоћу свих мера којима се послодавци подстичу да запосле и да задрже у радном односу особе са инвалидитетом у редовној радној средини и да прилагоде радне услове потребама особа са инвалидитетом. У надлежности држава је и да унапреде пуну друштвену интеграцију и учешће у животу заједнице особа са инвалидитетом и то мерама којима је циљ да се превазиђу баријере у споразумевању и покретљивости, да омогуће приступ превозу, стамбеном смештају, културним активностима и разоноди, укључујући и мере техничке подршке.

други облици организовања који испуњавају услове, критеријуме и стандарде за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације.

Посебни облици запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом, који имају за циљ запошљавање, односно радно ангажовање и побољшање квалитета живота особа са инвалидитетом, могу бити организовани као: предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, радни центри, социјално предузеће и организација.

У извештају се наводи да су предузете мере на побољшању положаја деце са сметњама у развоју. Подришка деци и ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом препозната је и у следећим законима и правилницима: Закон о уџбеницима и другим наставним средствима („Службени гласник РС”, број 72/09), Закон о предшколском васпитању и образовању („Службени гласник РС”, број 18/10), Закон о високом образовању („Службени гласник РС”, број 76/05) којим је уређена организација студија и за студенте са хендикепом, Правник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику („Службени гласник РС”, број 63/10), Правилник о ближим упутствима за утврђивање права на индивидуални образовни план, његову примену и вредновање („Службени гласник РС”, број 76/10).

У образовном систему Републике Србије наводи се задатак успостављања Јединственог информационог система, који треба да обухвати податке о деци, ученицима и студентима, укључујући и оне са сметњама у развоју и инвалидитетом.

Један од значајних ефеката који се тиче запошљавања ОСИ јесте оснивање и почетак рада, 2010. године, Центра за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом који треба да допринесе побољшању положаја особа са инвалидитетом на тржишту рада кроз спровођење активности и програма Националне службе запошљавања. Од почетка рада Центра закључно са крајем 2010. године, његовим посредством запослено је 3.681 лице са инвалидитетом са евиденције, у мере активне политике запошљавања укључено је 2.850 лица, остварено је 1.850 контаката са послодавцима, одржано је 50 трибина чији је циљ био информисање послодаваца и јавности о активностима и субвенцијама за запошљавање особа са инвалидитетом, обављено је вештачење за 4.206 лица и донето 4.011 решења о процени радне способности.

²³ Видети члан 10. Повеље.

II.2.2. Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (ЕКЉП) нема одредбе којима експлицитно прописује заштиту права на рад и запошљавање. Ипак, одредбе члана 8. (право на поштовање приватног и породичног живота), члана 6. (право на правично суђење)²⁴ и члана 10. (слобода изражавања), Европски суд за људска права (ЕСЉП) тумачио је тако да домет њихове примене буде проширен и на област рада и запошљавања.

Још један члан ЕКЉП-а, члан 14. (забрана дискриминације), значајан је за област запошљавања особа са инвалидитетом. Овај члан забрањује дискриминацију по неколико основа, а иако не предвиђа инвалидност, она се може подвести под стандард „неки други основ”. Члан 14. штити право на равноправност у остваривању права предвиђених конвенцијом. Непрописивање инвалидности, као облика дискриминације, дуго је био значајан недостатак који је касније отклоњен усвајањем Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, којим је уведена општа забрана дискриминације.

До сада је пред Европским судом за људска права донета једна пресуда против државе Србије у материји лишавања пословне способности. То је пресуда из 2009. године у случају Салонтаји–Дробњак против Србије.

Салонтаји–Дробњак против Србије

Поводом представке Славка Салонтаји–Дробњака, Европски суд за људска права 13. октобра 2009. године утврдио је две повреде члана 6. став 1. Европске конвенције о људским правима – **правичност поступка за делимично лишавање пословне способности и право на приступ суду у вези са враћањем потпуне пословне способности** и повреду члана 8. Конвенције – право на поштовање приватног и породичног живота.

Суштина притужби подносиоца на правичност поступка за лишавање пословне способности сводила се на то да он **није присуствовао рочишту када је делимично лишен пословне способности**, да он том приликом **није имао заступника** који би на делотворан начин штитио његове интересе и да одлука националног суда да се он делимично лиши пословне способности није била на довољан начин образложена. Признајући држави извесно поље слободне процене у овој ситуацији, ЕСЉП је нашао:

- 1) да је подносилац био искључен са рочишта на коме је лишен пословне способности, чиме је био онемогућен да оспори налаз вештака којим је препоручено да буде делимично лишен пословне способности;
- 2) да је у одлуци Општинског суда, којом је подносилац делимично лишен пословне способности, само речено да присуство подносиоца не би било „сврсисходно“, без икаквог додатног образложења, са позивом на члан 36. став 2. Закона о ванпарничном поступку на крајње неодређени начин;

²⁴ Несаслушање странке у судском поступку и неприсуствовање странке поступку у коме се одлучује о њеној пословној способности узрок су подношења представки ЕСЉП-а поводом кршења члана 6. ЕКЉП – право на правично суђење. Више о томе видети у Анексу у делу о пресудама ЕСЉП-а.

- 3) присуство подносиоца није могло бити искључено на бази арбитражног предвиђања о његовој хипотетичкој бескорисности;
- 4) иако је подносиоцу за поменуто рочиште обезбеђена правница именована од стране државе, он није био у прилици да се сретне са њом, нити да јој дâ инструкције како би требало да заступа његове интересе; стога, ЕСЉП је закључио да поступак, узет у целисти, није задовољио захтеве правичности, због чега је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције, у вези са правом на правично суђење.

Наиме, ЕСЉП је нашао извесну **несразмеру између националног законодавства и његове примене у односу на ограничавање права подносиоца захтева за враћање пословне способности на приступ суду**. Недостатак домаћег законодавства у вези са тим, представља чињеница да **није предвиђено периодично судско разматрање стања подносиоца**, с обзиром на то да је и принципом 14. Препоруке Комитета министара Савета Европе од 23. фебруара 1999. године, предвиђено да би **лишавање пословне способности требало бити временски ограничено, уз периодично преиспитивање**. Насупрот таквом решењу, наше законодавство у тој области, кључна, готово дискрециона овлашћења даје Центру за социјални рад.

О примени наведених чланова ЕКЉП на област лишавања пословне способности и запошљавање ОСИ, осврнућемо се детаљније у делу који се односи на улогу Европског суда за људска права.

II.2.3. Акциони план Савета Европе 2006–2015.

Комитет министара Савета Европе 5. априла 2006. године усвојио је Препоруку државама чланицама о Акционом плану за промовисање права и пуно учешће особа са инвалидитетом у друштву: унапређивање квалитета живота особа са инвалидитетом у Европи 2006–2015. Основни стратешки циљ овог документа јесте **допринос пуној партиципацији особа са инвалидитетом у друштву**.

Запошљавање, стручно оспособљавање и обука особа са инвалидитетом чини један део Акционог плана²⁵.

Акциони план посебан значај даје **процени професионалних могућности** и истиче да је неопходно обезбедити особама са инвалидитетом приступ објективној и индивидуализованој процени која би идентификовала њихове могућности избора у оквиру потенцијалних занимања, затим да се **процена преусмери од процене неспособности ка процени способности**. Ово представља промовисање проактивног приступа, насупрот пасивном приступу. Начело да се процена (радне) способности преусмери од процене неспособности ка процени способности, треба да представља смерницу у поступању судова и будућој законској регулативи при измени концепта лишавања пословне неспособности од пасивног ка активном моделу. Наиме, особе које имају (интелектуалне) сметње треба у складу са инклузивно-активним моделом подстакнути да самостално доносе одлуке за које су способни, а да уз подршку и помоћ одређене особе, насупрот постојећем моделу ригидног стратељства, доносе одлуке у оквиру којих не поседују потребан интелектуални (пословни) капацитет.

²⁵ Акциони циљ број 5.

У Акционом плану савета Европе подвучен је значај охрабтивања послодаваца да запошљавају особе са инвалидитетом. Један део плана предвиђа подршку особама са инвалидитетом у напретку **од заштитних радионица и рада уз подршку ка отвореном тржишту рада**. У највећој мери захтеви из Акционог плана у Републици Србији испуњени су у мају 2009. године, доношењем Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Поред тога, треба истаћи да у Акционом плану савета Европе постоји захтев да се процена преусмери са неспособности на способност, док се правилник којим се уређује о процена радне способности, заснива на медицинском моделу процене неспособности особа са инвалидитетом. Такође, и сам Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, у извесној мери је у супротности са препорукама садржаним у Акционом плану савета Европе, због тога што радни центри као вид заштитних радионица, онако како су у закону дефинисани, на практичном нивоу значајно умањују могућност запошљавања особа које су њихови корисници. У савременим концепцијама социјалног укључивања особа са инвалидитетом, истиче се и да су радни центри превазиђен вид подршке и да ограничавају могућности за запошљавање особа са инвалидитетом на отвореном тржишту.

II. 2.4. Стратегија ЕУ за особе са инвалидитетом 2010–2020

Циљ ове стратегије је да повеже укупни потенцијал Европске повеље о основним правима, Споразума о функционисању Европске уније и Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, те да потпуно искористи Стратегију Европа 2020 и њене инструменте. Њоме се покреће процес оснаживања особа са инвалидитетом на начин који ће им омогућити пуно учешће у друштву на једнаким основама са другим људима. Институције ЕУ и државе чланице позивају се на сарадњу, у оквирима ове стратегије, у циљу изградње Европе без препрека за све њене грађане.

У оквиру тачке 2.1. у делу 4 Стратегија говори о запошљавању ОСИ. Квалитетна радна места обезбеђују економску независност, поспешују лично остваривање и представљају најбољу заштиту од сиромаштва. Да би се остварили циљеви раста које је дефинисала ЕУ, потребно је да **већи број особа са инвалидитетом буде запослен на плаћеним пословима на отвореном тржишту рада**. Посебну пажњу треба посветити младима са инвалидитетом при њиховом преласку из образовања на посао, као и питањима мобилности између радних места на отвореном тржишту рада и у заштићеним радионицама помоћу размене информација и међусобног учења. У сарадњи са социјалним партнерима, истиче се значај питања samozapošljavanja и квалитетних послова, укључујући и аспекте попут радних услова и напредовања у каријери.

Стратегија истиче намеру ЕУ да се бори против бенефиција за особе са инвалидитетом које их обесхрабрују да уђу на тржиште рада, да пружи помоћ њиховој интеграцији на тржиште рада коришћењем Европског социјалног фонда, као и да развије активне мере запошљавања.

Највећи значај Стратегије на област запошљавања ОСИ огледа се у намери да се ова група особа запошљава на отвореном тржишту рада у складу са начелом инклузије ОСИ.

II. 2.5. Директива ЕУ о једнаком положају особа без обзира на расно или етничко порекло

Директива Европске уније (2000/48/ЕЦ) која се односи на равноправан положај особа без обзира на расно или етничко порекло донета је 29. јуна 2000. године. Директива истиче да дискриминација на основу расе или етничког порекла може угрозити остварење циљева ЕУ, посебно постизање високог нивоа запослености и социјалне заштите, подизање животног стандарда и квалитета живота, економске и социјалне кохезије и солидарности.

У члану 3. ставу 1. тачки ц, истиче се да се дискриминација односи, између осталог, и на запошљавање и радне услове, укључујући плату и услове за отпуштање.

II. 2.6. Директива ЕУ о успостављању општег оквира за равноправан положај у запошљавању и раду

Директива Европске уније (2000/78/ЕЦ) о успостављању општег оквира за равноправан положај у запошљавању и раду, донета је 27. новембра 2000. године. За разлику од Директиве 2000/43/ЕЦ, ова Директива има већи број одредби које се односе на положај ОСИ. **Дискриминација на основу вере или уверења, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације** може угрозити остварење циљева ЕУ, посебно постизање високог нивоа запослености и социјалне заштите, подизање животног стандарда и квалитета живота, економску и социјалну кохезију и солидарност, као и слободно кретање људи.

У том циљу, забрањује се свака непосредна или посредна дискриминација заснована на религији или веровању, инвалидитету, старости или сексуалној оријентацији. Директива предвиђа важну улогу прилагођавања радног окружења потребама ОСИ, као једну од мера, којом се елиминише дискриминација на основу инвалидности.

У члану 2. ставу 2. тачки б, каже се да посредна дискриминација постоји када, наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља лица која имају одређену веру или уверење или неки облик инвалидитета, одређени узраст или посебну сексуалну оријентацију у посебно неповољан положај у поређењу са другим лицима.

Члан 5. Директиве потпуно је посвећен ОСИ. Наиме, да би се гарантовала усклађеност са принципом једнаког третмана у односу на особе са инвалидитетом, потребно је обезбедити адекватне радне услове. Ово значи да послодавци имају обавезу да предузму одговарајуће мере, где је то потребно у конкретном случају, да би особе са инвалидитетом имале приступ запослењу, да ОСИ учествују или напредују у запошљавању, да прођу обуку, осим ако такве мере не намећу несразмеран терет за послодавце. Овај терет неће бити несразмеран када је могуће да буде отклоњен мерама које постоје у оквиру политике према ОСИ у држави чланици.

У члану 7. ставу 2. говори се позитивним мерама везаним за особе са инвалидитетом. Истиче се обавезност примене принципа једнаког третмана ОСИ од стране држава чланица које треба да задрже или усвоје одредбе о заштити здравља и безбедности на раду, односно **мере које имају за циљ промовисање интеграције ОСИ у радно окружење.**

II.3. Лишавање пословне способности и запошљавање особа са инвалидитетом у правним актима и стратешким документима Републике Србије

II.3.1. Закони

II.3.1.1. Породични закон

Породични закон²⁶ (ПЗ) представља један од два матична закона која регулишу област лишавања пословне способности и стављања под старатељство.

У ПЗ су садржани материјално-правни услови за лишавање пословне способности и стављање под старатељство, док су у Закону о ванпарничном поступку (ЗВП) садржане одредбе о поступку лишавања пословне способности. Са друге стране, у ПЗ налазе се процесне одредбе (поступак) о стављању под старатељство, који чини други део целокупног процеса лишавања пословне способности.

Два су основна облика лишавања пословне способности: *потпуно и делимично*.

Пунолетна особа која због болести или сметњи у психофизичком развоју није способна за нормално расуђивање, те због тога није у стању да се сама стара о себи и заштити својих права и интереса може бити потпуно лишена пословне способности²⁷. Пословна способност особе потпуно лишене пословне способности једнака је пословној способности млађих малолетника (деца испод 14 година)²⁸.

Овде најпре треба скренути пажњу на дикцију наведених правних норми. Законодавац говори о *нормалном расуђивању* као једном од индикатора за процену потребе за лишавање пословне способности. Притом, због нејасности значења самог овог индикатора, у пољу арбитрарности остаје његова интерпретација, што може довести до тумачења на штету лица које се лишава пословне способности.

Према наведеној законској норми, особе потпуно лишене пословне способности могу предузимати правне послове којима се прибављају искључиво права (нпр. поклон, послуга), правне послове којима се не стичу ни права ни обавезе, као и правне послове малог значаја (нпр. куповина ствари мање вредности, намирница и сл.).

²⁶ „Службени гласник РС“, број 18/05.

²⁷ Члан 146. ст. 1. Породичног закона.

²⁸ Члан 146. ст. 2. Породичног закона.

Потпуно лишавање пословне способности није у складу са УН Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и противно је решењима европских законодавстава о инклузивном приступу особама са инвалидитетом.

Пунолетна особа која због болести или сметњи у психофизичком развоју својим поступцима непосредно угрожава сопствена права и интересе или права и интересе других лица може бити делимично лишена пословне способности, па је пословна способност ових особа једнака пословној способности старијих малолетника (дете од 14 до 18 година).

Судском одлуком о делимичном лишавању пословне способности **одредиће се правни послови које особа делимично лишена пословне способности може, односно не може самостално предузимати**²⁹. У складу са овом законском одредбом, суду није стављено у могућност, већ је суд **дужан** да при доношењу решења о делимичном лишавању пословне способности одреди које правне послове особа може закључивати. Стога, када суд доноси одлуку о делимичном лишавању пословне способности, он је дужан да одреди круг послова које лице делимично лишено пословне способности може обављати. **Поред одређивања да може закључити брак, признати очинство, саставити тестамент и др., суд може да искористи законску могућност и предвиди да лице делимично лишено пословне способности има право да закључи уговор о раду.** Такође, с обзиром на *ратио* законске норме, може се рећи да је и радно ангажовање ван радног односа, у оквиру правних послова које може да обавља особа делимично лишена пословне способности. Тиме би се, у оквиру постојећих законских могућности, омогућило особама са интелектуалним инвалидитетом, које су лишене пословне способности, да буду укључене у процес тражења запослења, да самостално буду радно ангажоване и да, на крају, у складу са начелом социјалног укључивања особа са инвалидитетом у друштвене и радне средине, располажу сопственом зарадом и приходима од зараде.

II.3.1.2. Закон о ванпарничном поступку³⁰

Поред ПЗ, Закон о ванпарничном поступку (ЗВПП) налази се у фокусу наше анализе домаћих правних аката који регулишу питање лишавања пословне способности.

Док су у ПЗ садржана материјална правила за лишавање пословне способности, у ЗВПП регулисан је поступак, односно процедура лишавања пословне способности³¹.

Током овог поступка суд утврђује да ли су испуњени законом прописани услови за лишавање пословне способности. У току поступка требало би да буду испитани медицински извештаји и саслушани сведоци. Пунолетна особа мора бити прегледана од стране најмање два лекара одговарајуће специјалности. Ови лекари сачињавају извештај о душевном стању и способности те особе за расуђивање. **Улога медицинских вештака показала се као одлучујућа у поступку лишавања пословне способности.** Суд, најчешће, без улажења у

²⁹ Члан 147. ст. 3. Породичног закона.

³⁰ „Службени гласник СРС“, број 25/82 и 48/88.

³¹ Закон о ванпарничном поступку, чл. 31-44.

разматрање, прихвата налаз вештака и проглашава одређену особу потпуно или делимично пословно неспособном у зависности од предлога вештака.

Једна од основних супротности између Породичног закона и ЗВПП, која изазива конфузију, јесте одредба по питању могућности или обавезе одређивања круга послова које лице делимично лишено пословне способности може закључити. Према Породичном закону, суд **има обавезу** да одреди круг послова, а према ЗВПП-у, суд **има могућност** да одреди круг послова које лице делимично лишено пословне способности може закључити. **Ову несагласност потребно је отклонити изменом ЗВПП-а, и прописати као у ПЗ, обавезу суда да одреди круг послова које лице делимично лишено пословне способности може закључити.**

Орган старатељства, супружник пунолетног лица, његово дете или родитељ могу поднети суду захтев за лишавање пословне способности пунолетне особе. Суд може покренути поступак *ex officio* уколико буде обавештен да постоји потреба да пунолетна особа буде стављена под старатељство. Законом је прописано да **суд може да саслуша пунолетну особу**, њеног тренутног привременог старатеља, и подносиоца захтева. Свака пунолетна особа мора бити позвана на рочиште. **Потребно је прописати одредбу по којој се суд обавезује да саслуша пунолетну особу лично.** Оваква одредба о томе да суд може, али не мора да саслуша особу која се лишава пословне способности, ствара могућност да се догоди **парадоксална ситуација у којој пунолетна особа може бити искључена са рочишта на којем се расправља о њеној пословној способности.** Тиме се ствара могућност да пресуде о лишавању пословне способности „падну” пред ЕС/ЈП, услед непоштовања права на правично суђење и права на саслушање³². Имајући у виду да лишавање пословне способности има велике последице на основна права појединца, нема много оправдања за искључивање пунолетне особе из поступка само на основу медицинског налаза у којем се наводи да та особа није способна да поступак разуме. Имајући у виду да се ови поступци управо и воде због недостатка функционалне способности појединца, неоправдано је тврдити у појединачним случајевима да пунолетна особа нема способност да разуме ток и значење поступка. Управо супротно, чињеница да се одлучује о способности неке особе, треба да укаже суду да се увери лично у способност те особе.

Ког степена квалитета морају бити докази о пословној неспособности неке особе не прописује ЗВПП, већ само да предлог за покретање поступка мора да садржи чињенице на којима се заснива, као и доказе којима се те чињенице утврђују или чине вероватним. Занимљиво је приметити да не постоји изричита одредба да је за покретање поступка неопходно доставити доказ о постојању дијагнозе о менталној сметњи или о начину на који такво стање пунолетне особе утиче на њену способност да самостално доноси одлуке и брине се о себи. Закон садржи и одредбу која чини могућим следећу ситуацију – пунолетне особе могу и саме поднети захтев да буду лишене пословне способности уколико могу да схвате значење и правне последице свог предлога. Одлуке судова о томе ко може покренути поступак за лишавање пословне способности се разликују. У једном случају, жалбени суд је одлучио да психијатријска установа не може да поднесе предлог за лишавање пословне способности једног од својих пацијената³³. Становиште суда било је да је листа особа овлашћених за покретање поступка исцрпна. Истовремено, у једној другој одлуци, жалбени суд је сматрао да се предлог за покретање поступка не може одбацити само због тога што га је поднело лице које за то није овлашћено, посебно уколико је поступак лишавања пословне способности већ отпочео³⁴.

³² Примере пресуда Европског суда за људска права видети у Анексу 1.

³³ Окружни суд у Београду ГЖ 10262/84

³⁴ Окружни суд у Пожаревцу ГЖ 643/90

Право на покретање поступка за лишавање пословне способности јавном тужиоцу нити другим органима јавне власти, чак ни у оним случајевима када би пунолетна особа могла бити подложна злоупотребама или запостављању које над њим врше чланови породице не даје ЗВПП. Ипак, ови органи могли би се обратити суду и обавестити га о оваквој ситуацији, а тада би суд морао да покрене поступак по службеној дужности.

II.3.1.3. Закон о социјалној заштити

Закон о социјалној заштити (ЗСЗ)³⁵ обезбеђује механизме за проширење помоћи сиромашнима, укључује стратешке циљеве који се односе на реформу социјалних услуга, те уређује права, врсте услуга, установе и пружаоце услуга, корисничке групе, механизме за контролу квалитета, надлежности у оснивању и финансирању.

Промене које овај закон доноси посебно су изражене у институционалној и регулативној сфери, односно у односу на: увођење Коморе социјалне заштите, лиценцирање стручних радника и пружалаца услуга, увођење института јавних набавки услуга, реформулисање функција контроле, стручног назора и инспекције.

Такође, овим законом су предвиђени наменски трансфери из Буџета Републике Србије за финансирање услуга у заједници у надлежности јединица локалне самоуправе.

Закон о социјалној заштити заснива се **на концепту пружања услуга** у социјалној заштити. То је приступ заснован на задовољавању потреба корисника, који у први план ставља врсту и садржај услуга за којима корисници имају потребе.

Концепт пружања услуга, заснива се на концепту људских права, односно права детета. Он укључује оснаживање корисника, чланова породице корисника и других особа важних за корисника. Права и потребе корисника процењују се свестрано (холистички).

Полазна претпоставка овог концепта је да у систему социјалне заштите треба дефинисати систем услуга пре него систем установа социјалне заштите, јер се има у виду да пружаоци услуга (организације) могу бити различити: државне службе, организације цивилног друштва удружења, предузетници.

Услуга социјалне заштите састоји се од активности и добара које се пружају кориснику, с циљем побољшања квалитета живота корисника, омогућавања задовољавања потреба, отклањања или ублажавања ризика, недостатака или неприхватљивог друштвеног понашања и максимализовања развојних потенцијала корисника за живот у заједници.

Јединица локалне самоуправе виђена је као важан социјални актер у обезбеђивању услуга социјалне заштите. Разлог за ово је потреба развоја већег броја услуга у заједници (*community based services*) које омогућавају останак корисника у свом окружењу и социјалну кохезију.

³⁵ „Службени гласник РС”, број 24/11. Ступио је на снагу 12.4.2011. године.

У надлежности јединица локалне самоуправе су дневне услуге у заједници и услуге подршке за самосталан живот као и **саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге**. У време израде ове анализе, у оквиру министарства надлежног за социјалну заштиту, развија се нацрт Правилника о саветодвно-терапијским и социјално-едукативним услугама. Током развоја нацрта овог правилника идентификоване су бројне дилеме у вези са дефинисањем и груписањем конкретних услуга у оквиру ове групе услуга социјалне заштите, а међу њима и у вези са природом социјално-едукативних услуга и њиховим местом у систему услуга социјалне заштите.

У систему услуга, а из перспективе унапређења функције старатеља особа са интелектуалним инвалидитетом и социјалног укључивања с фокусом на њихово радно ангажовање, нарочито су битне социјално-едукативне услуге.

Социјално-едукативне услуге су структурисане активности које се реализују применом акредитованих програма социјално-едукативних услуга, односно програма третмана.

Програми социјално-едукативних услуга обухватају разноврсне социјалне, едукативне и др. активности, које се реализују у форми радионица, клубова и сл. Ови програми унапређују компетенције и социјално функционисање корисника. Програми социјално-едукативних услуга могу бити усмерени ка подршци у учењу, унапређењу родитељских компетенција, унапређењу социјалног функционисања и др.

II.3.1.4. Закон о раду³⁶

Закон о раду регулише забрану дискриминације (посредне и непосредне) у односу на особе које траже запослење с обзиром на неколико ситуација: постављање услова за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање на послу и отказ уговора о раду. Један од **експлицитно наведених основа за забрану дискриминације о области рада јесте и инвалидитет, што представља новину у Закону**. Значајна новина је и то што је дискриминаторно понашање предвиђено као посебан основ за покретање парничног поступка за накнаду штете. Иако представља напредак по питању остварења права запослених особа са инвалидитетом, ова могућност није у великој мери делотворна јер не садржи ниједну другу опцију за тужбени захтев осим накнаде штете. Знатно више могућности у овом смислу доноси закон који посебно уређује људска права особа са инвалидитетом – Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, , о коме ће у наредном делу бити више речи.

³⁶ „Службени гласник РС“, број 24/05, 61/05 и 54/09.

Према Закону о раду, још једно право за запослену особу са инвалидитетом представља пријављивање дискриминаторског понашања или акта Инспекцији рада, која може покренути прекршајни или кривични поступак против послодавца. С обзиром на то да Закон о раду представља општи закон у области запошљавања и радних односа свих лица, тек Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом који је усвојен у 2009. години, а одредбе о квотама су почеле да се примењују у 2010. години, доноси могућност за запошљавање и тиме остваривање права из радног односа ширем кругу особа са инвалидитетом.

Можемо констатовати да је Закон о раду општи закон о радним односима, у коме су само наведена нека права особа са инвалидитетом, а остваривање права на запошљавање особа са инвалидитетом значајније је регулисано Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.

II.3.1.5. Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом³⁷

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом примењује се од 2007. године и то је први акт који штити основна људска права особа са инвалидитетом. Он је послужио као основа за одредбе три године касније усвојеног општег антидискриминационог закона (Закон о забрани дискриминације) у делу који се односи на особе са инвалидитетом. Закон **користи модерну дефиницију особа са инвалидитетом**, идентичну оној која је део Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом³⁸.

Оно што је значајно за предмет нашег истраживања – права из области рада и запошљавања особа са инвалидитетом, штите се забраном дискриминације у вези са запошљавањем и радним односом. Кажњиво дело представља дискриминација особе са инвалидитетом која тражи запослење или је запослена, али и пратиоца особе са инвалидитетом, чиме овај закон препознаје значај заштите и особа које су због односа повезаности са особом која поседује заштићено својство саме изложене дискриминаторном понашању. Недозвољена повреда равноправности у овој области се односи на послодавце као потенцијалне „дискриминаторе“ и подразумева, између осталог, непримање у радни однос због својства особе са инвалидитетом/пратиоца, претходну проверу психофизичких способности од стране послодавца које нису у складу са законом и одбијање прилагођавања радног места ако то не подразумева несразмерно високе трошкове за послодавца. Податак који је добијен у разговору са особама са инвалидитетом током истраживања показује да се неким од њих одређује мања зарада, због таквог стања, што представља недопуштен акт противан закону.

II.3.1.6. Закон о забрани дискриминације³⁹

Закон о забрани дискриминације – општи антидискриминациони акт, у примени је од 1. јануара 2010. године. При дефинисању појма дискриминације, експлицитно се наводи инвалидитет као један од основа (лична својства) по којима је неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (**искључивање, ограничавање** или давање првенства) у односу на особе, групе људи или чланове њихових породица или блиских лица

³⁷ „Службени гласник РС“, број 33/06.

³⁸ Видети дефиницију у одељку у коме је анализирана Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом.

³⁹ „Службени гласник РС“, број 22/09.

забрањено⁴⁰. Искључивање и ограничавање се могу тумачити као основи за лишавање пословне способности на основу инвалидитета. Дискриминација у области рада је забрањена и односи се на нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа (запошљавање), као и за уживање свих права у области рада. Од ових права, Закон експлицитно набраја неколико, а поред општих права на рад и заштиту од незапослености, као и права на слободан избор запослења, једно право је специфично и „резервисано“ за особе са инвалидитетом – **право на професионалну рехабилитацију**. Закон промовише такозвану „афирмативну акцију“, јер предвиђа да се неће сматрати дискриминацијом предузимање мера заштите према појединим категоријама, међу којима и особама са инвалидитетом.

Значајан допринос остварењу права на равноправност особа са инвалидитетом јесте одредба којом се даје могућност не само Поверенику за заштиту равноправности (посебном органу кога установљава овај закон ради заштите грађана од дискриминације) већ и организацијама које се баве заштитом људских права, односно права одређене групе људи, да у име оштећеног и уз његову сагласност подигну тужбу.

II.3.1.7. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁴¹

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом усвојен је у мају 2009. године. Закон својим решењима у извесној мери усваја одредбе прописане чланом 27. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом које се односе на рад и запошљавање, и поред тога што индиректно доводи у неравноправан положај особе са интелектуалним инвалидитетом. Ово је први закон који свеобухватно регулише област запошљавања особа са инвалидитетом, а **суштинска новина** коју доноси је **преокрет ка инклузивном приступу у запошљавању особа са инвалидитетом, давањем првенства запошљавању на отвореном тржишту рада** у односу на алтернативне моделе запошљавања. Ово је постигнуто најпре **увођењем „квота“** код обавезе запошљавања особа са инвалидитетом, које су мера афирмативне (позитивне) акције познате у компаративном праву. Овај закон сједињује материју запошљавања особа са инвалидитетом и регулише област раније регулисану у неколико прописа, пре свега ранијег Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености и Закона о радном оспособљавању и запошљавању инвалида (ЗПРЗОСИ) који се бавио радом „предузећа за радно оспособљавање и запошљавање инвалида“. Закона о радном оспособљавању и запошљавању инвалида уводи мере активне политике запошљавања посебно предвиђене за особе са инвалидитетом и посебне **одговорности Националне службе за запошљавање** у вези са професионалном рехабилитацијом и подршком при запошљавању особа са инвалидитетом. Закон предвиђа посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом: предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, радни центар и социјално предузеће/организација.

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом пружа могућност особама са инвалидитетом којима по досадашњим прописима није био утврђен статус да им се **статус утврди проценом радне способности** по овом закону и тако омогући остваривање низа права из области запошљавања⁴². Смисао ове законске одредбе се односи и на особе са интелектуалним инвалидитетом, јер је у смислу члана 3. став 1. овог закона *особа са инвалидитетом лице са трајним последицама телесног, сензорног, менталног или душевног оштећења или болести које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом, које се суочава са социјалним и другим ограничењима од утицаја на радну*

⁴⁰ Члан 2. Закона о забрани дискриминације.

⁴¹ „Службени гласник РС“, број 42/09.

⁴² „Особа са инвалидитетом којој није процењена радна способност иста се, у циљу утврђивања могућности запослења или одржања запослења, процењује у складу са овим законом.“ (члан 8. став 2. ЗПРЗОСИ)

способност и могућност запослења или одржања запослења и које нема могућности или има смањене могућности да се, под равноправним условима, укључи на тржиште рада и да конкурише за запошљавање са другим лицима. Примедбе са аспекта остваривања људских права особа са интелектуалним инвалидитетом на институт процене радне способности, огледају се у томе што орган вештачења утврђује **оцену болести и оштећења** од утицаја на радну способност и добија дискреционо право да на основу врло неодређеног стандарда утврди некој особи статус (3. степен „болести и оштећења“) који јој онемогућава да буде укључена у мере запошљавања, ни под општим, ни под посебним условима. На овај начин се комисији, којом председава и коначну одлуку доноси лекар, даје могућност да фактички одлучује о остваривању основних људских права.

Овде увиђамо сличност института процене радне способности са институтом лишавања пословне способности, где, такође, лекар (судски вештак) има одлучујућу улогу у процени нечије пословне способности, а судија „само констатује“ у решењу оно што је лекар предложио. У постојећем поступку, решење о степену радне способности доноси Национална служба запошљавања (НСЗ) у првостепеном поступку на основу налаза и мишљења комисије за вештачење унапређене у односу на ранији систем оцене који се примењивао у „првом степену“. Овде медицински приступ није напуштен иако је у правилнику о процени радне способности одређено да се процена врши у складу са Међународном класификацијом функционалности, инвалидитета и здравља која се опредељује за биопсихосоцијални модел (комбинација медицинског и социјалног модела). Велики процесни недостатак у постојећем систему процене је што у другостепеном поступку министар финансија и привреде по жалби одлучује најчешће на основу поновљеног процеса вештачења од стране (другостепене) комисије састављене од три лекара која се не мора сусрести са особом, већ може само на основу медицинске документације одлучити о њеним могућностима за запослење и одржање запослења. Слични пропусти истичу се као мањкавости у поступку лишавања пословне способности. Лице које се лишава пословне способности судија најчешће и не саслушава, те у супротности са правом на правично суђење, доноси одлуку о лишавању пословне способности.

Оваквим начином регулисања особа са интелектуалним инвалидитетом добија једино могућност да учествује у процесу професионалне рехабилитације, односно да ужива право на радно ангажовање у радном центручиме се не решава, већ продубљује постојећи проблем „институционализације“ и сегрегације свих особа са инвалидитетом.

Тако, да би особа остварила своје право на запошљавање које јој је потенцијално ускраћено у првостепеном поступку, у „другом степену“ мора се уздати у одлуку лекара који ће, без прилике да је упознају, о њеној могућности запослења одлучивати у контексту потпуне неспособности за рад и самосталан живот⁴³. Особе које прођу процену радне способности имају прилику да користе бенефите „квотног система“⁴⁴, потенцијално најпрогресивнијег решења нормативног деловања у оквиру нове политике запошљавања особа са инвалидитетом. Квоте изазивају контроверзе. Оне су системска мера афирмативне акције којом се тежи давање предности одређеној групи ради уклањања последица дискриминације, односно неједнаких шанси у прошлости. Иако оваква мера може навести на стварање слике о особама са инвалидитетом као мање продуктивном радном снагом која се не може такмичити у истински отвореном тржишту рада, она је управо један корак ка достизању стања када посебне мере неће бити неопходне да би особе са инвалидитетом у једнакој мери и на равноправним основама са особама без инвалидитета оствариле право на рад и запошљавање у пуном обиму. Искуства неких земаља показују да су након јаког отпора

⁴³ Приметна је сличност у терминима „потпуна неспособност за рад“ и „потпуно лишавање пословне способности“.

⁴⁴ Закон о радном оспособљавању и запошљавању инвалида уводи и алтернативне начине испуњавања обавезе запошљавања који би требало да омогуће послодавцима који немају могућности да запосле особу са инвалидитетом да допринесу њиховом укључивању на тржиште рада на други начин. Послодавац који не изврши обавезу на један од ових начина дужан је да плати „пенале“ у висини троструког износа минималне зараде у Републици Србији за сваку особу са инвалидитетом коју је дужан да запосли.

послодаваца овакве мере укидане, али треба узети у обзир да је то чињено у стањима када је свест о запошљавању и радним могућностима особа са инвалидитетом била унапређена, а пракса њиховог равноправног запошљавања уобичајена. Према подацима у Србији, они послодавци који се одлуче да запосле ОСИ су у највећем броју задовољни учинком особа са инвалидитетом на радном месту и истичу да се ове особе врло брзо прилагођавају на радно окружење.

Са друге стране, послодавци се често пре одлучују да плате накнаду у Буџетски фонд него да запосле одређени број особа са инвалидитетом. Ова финансијска средства којима управља Министарство финансија и привреде служе за подстицање запошљавања, професионалну рехабилитацију и посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом.

Република Србија као послодавац за директне и индиректне буџетске кориснике којима се плате обезбеђују из буџета Републике Србије, обавезу запошљавања особа са инвалидитетом извршава опредељивањем средстава у Буџетски фонд за намене рефундације зарада особа са инвалидитетом запослених у предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, за побољшање услова рада, унапређење производних програма и друге сврхе, у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом⁴⁵. Закон даје могућност послодавцима из отворене привреде да се определе за начин којим ће извршити обавезу, односно допринети запошљавању особа са инвалидитетом (послодавци који нису у могућности да прописану обавезу испуне запошљавањем особа са инвалидитетом, могу се определити за учешће у финансирању зарада особа са инвалидитетом запослених у предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом или социјалном предузећу или организацији, односно за извршење финансијске обавезе из уговора о пословно-техничкој сарадњи, куповини производа или вршењу услуга са предузећем за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом).

Овај закон не омогућава особама са интелектуалним инвалидитетом запошљавање на отвореном тржишту. Пословна способност је услов за запошљавање, а у великом броју случајева ове особе су потпуно лишене пословне способности, што их онемогућава да заснују радни однос.

II.3.1.8. Закон о спречавању злостављања на раду⁴⁶

Овај закон представља неопходан инструмент за заштиту права на поштовање личног интегритета, права на поштовање части и угледа на раду, чиме се стварају достојанствени услови за рад сваког појединца. Овај акт **не спомиње експлицитно особе са инвалидитетом**. Ипак, скрећемо пажњу да би новим системским решењима (пре свега ЗПРЗОСИ) већи број особа са инвалидитетом требало да буде запослен на отвореном тржишту рада⁴⁷. С обзиром на **предрасуде о радницима са инвалидитетом** и особама са инвалидитетом уопште, надлежни надзорни органи треба да посебну пажњу посвете специфичном положају радника са инвалидитетом у околностима које могу бити **претња за мобинг**.

⁴⁵ Финансијске олакшице за послодавце и за samozapoшљавање особа са инвалидитетом ближе су уређене Правилником о критеријумима и начину спровођења мера активне политике запошљавања, а значајне олакшице за послодавце предвиђају и Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање и Закон о порезу на доходак грађана.

⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 36/11.

⁴⁷ У Србији је, као резултат примене Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, од маја 2010. до септембра 2011. године запослено 5.230 особа са инвалидитетом са тржишта рада. (Извор: изјава саветнице у Националној служби за запошљавање, на округлом столу о запошљавању особа са инвалидитетом, децембар 2011. године)

II.3.1.9. Кривични законик

Кривични законик Републике Србије прописује неколико кривичних дела која могу бити почињена према особама са инвалидитетом у области рада и запошљавања. Повреда равноправности не спомиње особе са инвалидитетом, али тумачењем појма **неко друго својство** инвалидност се може убројати у основе дискриминације⁴⁸. То ће учинити онај ко другом ускрати или ограничи неко од основних људских права (предвиђених Уставом, законима и ратификованим међународним конвенцијама)⁴⁹ по неком од набројаних основа. Повреду права по основу рада и права из социјалног осигурања учиниће онај ко се свесно не придржава закона или других прописа, колективних уговора и других општих аката о правима по основу рада и о посебној заштити на раду омладине, жена и инвалида или о правима из социјалног осигурања и тиме другом ускрати или ограничи право које му припада⁵⁰. **Повреду права при запошљавању и за случај незапослености** ће починити онај ко **ускрати или ограничи право грађана (дакле, и сваке особе са инвалидитетом) на слободно запошљавање под једнаким условима**⁵¹, као и онај ко се свесно не придржава закона или других прописа или општих аката о правима за време незапослености и тиме незапосленој особи ускрати или ограничи право које јој припада⁵².

II.3.1.10. Закон о основама система образовања и васпитања⁵³

Овим законом уређују се основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, и то: принципи, циљеви и стандарди образовања и васпитања, начин и услови за обављање делатности предшколског васпитања и образовања, основног и средњег образовања и васпитања, врсте програма образовања и васпитања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања од значаја за образовање и васпитање.

Важне су новине које овај закон уводи. Процена спремности детета за полазак у школу се врши на матерњем језику детета. Уведене су афирмативне мере уписа, рано праћење развоја детета и откривање његових потреба, усмеравање и обезбеђивање адекватне и континуиране образовне и друге додатне подршке у складу са Правилником о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику. Законом је дефинисано увођење педагошког асистента за подршку у образовању деце из маргинализованих група, развој и примена индивидуалног образовног плана, успостављање стручног тима на школском и локалном нивоу за праћење напредовања.

Према законским одредбама, укључивање у образовање деце са сметњама у развоју, вршиће се на тај начин што родитељи бирају да ли ће дете уписати у редовну или специјалну школу. За упис у детета специјалну школу неопходно је мишљење интерресорне комисије, које мора бити образложено – зашто није могуће да се детету неопходна подршка пружи у редовној школи.

Дете са сметњама у развоју, као и дете припадник друге осетљиве групе, може добити одговарајућу додатну подршку, по процени, односно у складу са мишљењем интерресорне

⁴⁸ Члан 162. КЗС.

⁴⁹ Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом.

⁵⁰ Члан 163. КЗС

⁵¹ Лишавањем пословне способности онемогућава се особа са инвалидитетом у остваривању права на запошљавање.

⁵² Члан 164. КЗС

⁵³ „Службени гласник РС”, број 72/09 и 52/11.

комисије. Додатна подршка се може налазити у оквиру образовања, система здравства или система социјалне заштите.

II.3.2. Стратешка документа⁵⁴

II.3.2.1. Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом⁵⁵ 200 –2015.

Овај стратешки акт Владе Србије промовише стандарде људских права и смернице политике у области побољшања квалитета живота особа са инвалидитетом у периоду од 2007. до 2015. године.

Термин **особе са инвалидитетом**, означава особе са урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу које услед друштвених или других препрека немају могућности или имају смањене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу са другима, без обзира на то да ли могу да остварују поменуте активности уз употребу техничких помагала или уз службе подршке.

Дефиниције и решења ове стратегије директно су примењени у одредбама касније донетих закона који су значајни за област рада и запошљавања особа са инвалидитетом. Стратешки циљ Стратегије је **унапређење положаја особа са инвалидитетом до позиције равноправних грађана** који уживају сва права и одговорности, а један од општих стратешких циљева (Општи циљ 4) јесте развијање политика мера и примена програма, нарочито у областима образовања, **запошљавања, рада** и становања који особама са инвалидитетом пружају једнаке могућности и подстичу самосталност, лични развој и активан живот у свим областима, при чему се **образовање и запошљавање препознају као кључни фактори за самосталан живот особа са инвалидитетом**.

Стратегија је рађена по угледу на међународне стандарде заштите особа са инвалидитетом и у највише преузима начела из Акционог плана Савета Европе 2006–2015. Стратегија користи концепт инвалидности и дефиницију особа са инвалидитетом из Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

У оквиру посебног циља „Обезбедити једнаке могућности за рад и запошљавање особа са инвалидитетом уз развој и примену системских решења базираних на потребама и способностима“ истакнуто је чак 18 мера које је неопходно учинити за његово остваривање, а које се могу сматрати врло афирмативним за особе са инвалидитетом. Оне се односе на **повећавање нивоа запослености особа са инвалидитетом**, одржања запослења и напредовања у послу, развијање и успостављање система информисања особа са инвалидитетом о могућностима запошљавања, **развијање механизма процене радне способности** базираног на усвојеним

⁵⁴ У време израде ове анализе сачињен је преднацрт „Стратегије борбе против дискриминације за период 2013–2018. године“. Стратешки документ развија се у оквиру Канцеларије за људска и мањинска права при Влади Републике Србије. У преднацрту ове стратегије постоји одељак о раду, запошљавању и стручном оспособљавању особа са инвалидитетом, а као посебан циљ дефинисано је: **Промена јавних политика у одређеним областима које могу да буду извор дискриминације особа са инвалидитетом, нарочито у областима рада, запошљавања и стручног оспособљавања, личног статуса и породичног живота, злостављања и занемаривања образовања, социјалне и здравствене заштите, пружању услуга и коришћењу јавних површина као и приступу правди особа са инвалидитетом**.

⁵⁵ „Службени гласник РС“, 55/05 и 71/05.

међународним стандардима, постављање запошљавања особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада као апсолутног приоритета.

Стратегијом је предвиђено периодично доношење акционих планова за реализацију ове стратегије. Министарство рада и социјалне политике није припремило за усвајање акционе планове за остваривање ове стратегије за периоде 2007–2009, 2009–2011, 2011–2013. године. У време израде ове анализе, није донет Акциони план ни за период до 2015. године.

II.3.2.2. Стратегија развоја социјалне заштите⁵⁶

Стратегија развоја социјалне заштите дефинише смернице за будућност бавећи се узроцима а не само последицама социјалних изазова у друштву и представља део свеобухватног развоја Србије усмереног на изградњу успешног, али и праведног друштва у коме влада солидарност и једнакост шанси.

Правци развоја социјалне заштите усмерени су на побољшање социјалног статуса грађана на личном, породичном, и ширем друштвеном плану, те ствара оквир за јачање друштвене кохезије и подстицање независности и способности грађана да помогну сами себи.

Основни циљ социјалне политике дефинисане овом стратегијом је смањење сиромаштва и развој делотворнијег система социјалне заштите који ће штити људска права и ефикасно задовољити потребе грађана.

Поштовање најбољег интереса корисника, обезбеђивања доступности услугама, пружање услуга у најмање рестриктивном окружењу, промовисање партиципације и одговорности корисника и обезбеђивање континуитета услуга и могућност избора услуга и пружаоца услуга подразумева усклађивање домаћег правног система са усвојеним међународним документима и савременом теоријом и праксом социјалног рада.

Основни циљ реформе система социјалне заштите јесте развијање интегралне социјалне заштите у којој социјални актери на најефикаснији начин користе постојеће и развијају нове ресурсе помоћу доступних, квалитетних и разноврсних услуга, ради очувања и побољшања квалитета живота рањивих и маргинализованих појединаца и група, оспособљавања за продуктиван живот у заједници и предупређења зависности од социјалних служби.

Посебни циљ 1. јесте унапређење заштите најсиромашнијих грађана. Појединачни циљеви су: обезбеђење егзистенцијалног минимума, ефикаснији систем материјалних давања; док посебни циљ 2. развијање мреже услуга у заједници, садржи следеће појединачне циљеве: интегрална процена и планирање у заједници, систем квалитета, територијално и функционално доступне услуге.

Акциони план за реализацију ове стратегије никада није усвојен, иако је његов нацрт израђен 2006. године. Треба напоменути са је остварен велики број циљева дефинисаних у нацрту овог акционог плана.

⁵⁶ „Службени гласник РС“, број 108/05.

II.3.2.3. Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020.⁵⁷

Овај акт Владе има за циљ да пружи подршку развоју Републике Србије у оквиру кога ће запошљавање и смањење сиромаштва заузимати централно место.

Стратегија наводи налазе *Студије о положају рањивих група на тржишту рада Републике Србије*⁵⁸ у којој је оцењено да је **положај особа са инвалидитетом, као једне од посебно рањивих група на тржишту рада, остао непромењен или мало побољшан у претходном периоду**, с обзиром на то да се ефекти примене Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом очекују у наредним годинама. Стратегија наводи усвајање Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом као први корак у стварању потребних услова за радно-активациону интеграцију особа са инвалидитетом на тржиште рада, а да се даља сензибилизација тржишта рада у циљу конкретнијег, функционалног, квалитетног и ефикасног укључивања особа са инвалидитетом намеће као неопходност у наредном периоду.

Предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом још увек немају развијену предузетничку пословну филозофију, а један од циљева јесте јачање капацитета ових предузећа како би постали главни носиоци послова професионалне рехабилитације која мора бити заснована на потребама тржишта рада.

Запошљавање, односно радно ангажовање, особа са инвалидитетом, у оквиру посебних облика, може се вршити и у оквиру радних центара и социјалних предузећа. Социјално предузеће је у овој стратегији препознато као системска могућност за запошљавање особа са интелектуалним инвалидитетом, а дефинисано је и у Закону о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом. Социјално предузеће је дефинисано као привредно друштво које се оснива за обављање делатности која је усмерена на задовољење потреба особа са инвалидитетом, које послује у складу са прописима о привредним друштвима.

Институционално јачање и оснаживање капацитета **Центра за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом** (који је основан у оквиру НСЗ као централни носилац мера и активности професионалне рехабилитације) представља један од приоритета даље активности, као и **формирање оваквих центара на регионалном нивоу**⁵⁹ ради обезбеђивања доступности услуга знатно већем броју особа са инвалидитетом. Као још један од веома важних аспеката унапређења запошљавања особа са инвалидитетом у наредном периоду наводи се јачање капацитета и унапређивање процедура рада комисија које процењују радне способности. Поред ових мера, наглашено је и да је при НСЗ, 2009. године, **основан Фонд за младе**, чији је циљ пружање помоћи у стицању знања и вештина и запошљавању оним младим људима којима је потребна посебна подршка, међу којима су и **млади са инвалидитетом**⁶⁰.

⁵⁷ „Службени гласник РС“, број 37/11.

⁵⁸ FREN – Foundation for the Advancement of Economics, Гордана Крстић, Михаил Арандаренко, Александра Нојковић, Марко Владисављевић, Марина Петровић, Београд, 2010.

⁵⁹ У Крагујевцу је у септембру 2011. године, према подацима НСЗ-а, почео са радом још један овакав центар.

⁶⁰ Ова стратегија истиче значај образовања одраслих и позива се на Акциони план Европске комисије за учење одраслих који захтева од држава чланица да предузму мере у циљу уклањања препрека за укључивање, са посебним нагласком на особе са најнижим степеном почетног образовања, старије особе, особе у руралним подручјима и особе са инвалидитетом.

Према Националном акционом плану запошљавања за 2012. годину⁶¹, мере активне политике запошљавања особа са инвалидитетом под општим условима, односно по прилагођеним програмима, као и мере и активности професионалне рехабилитације, спроводе се као део целокупне рехабилитације појединца, а у циљу повећања нивоа запошљивости, или запошљавања особа са инвалидитетом. Мере активне политике запошљавања по прилагођеним програмима спроводе се у складу са потребама особа са инвалидитетом, процењеним професионалним могућностима и радном способношћу. Саставни део свеукупне професионалне рехабилитације чине и мере и активности усмерене на унапређење услова рада и подизање ефикасности особа са инвалидитетом на радном месту, као и јачање компетенција послодаваца који запошљавају особе са инвалидитетом и других заинтересованих субјеката, у циљу оспособљавања за пружање стручне помоћи као подршке особама са инвалидитетом код запошљавања, увођења у посао или на радном месту, праћења при раду и друго.

II.3.2.4. Стратешка документа у области образовања

Будући да Србија нема свеобухватну стратегију образовања⁶², мере које треба имплементирати у оквиру образовног система дефинисане су у различитим развојним стратегијама.

За потребе ове анализе истиче се релевантност стратешких циљева у **Националном плану акције за децу**⁶³, где су у оквиру приоритета *Квалитетно образовање за сву децу*, дефинисани следећи циљеви:

- повећање издвајања из бруто друштвеног производа на 6% до 2011. године као основни захтев за остварење квалитетног образовања за сву децу;
- повећање обухвата деце квалитетним предшколским образовањем са посебним мерама за обухват деце из необухваћених група;
- обухват све деце квалитетним основним образовањем: упис све деце, одржање у систему и смањење осипања, повећање процента деце која завршавају основну школу до 2010. године;
- побољшање квалитета основног образовања;
- осигурати да се сва деца која заврше основну школу упишу у средњу школу и заврше средњу школу која их запошљава за даље школовање или запошљавање;
- изградња школе по мери детета (школа као пријатељски амбијент за дете).

Стратешки циљеви Националног плана акције за децу препознати су у каснијим развојним стратегијама, а мере дефинисане у наведеним стратешким документима су у складу са овим документом. Велики број планираних мера у различитим стратешким документима се односи на предшколско образовање, на повећање приступа свим нивоима образовања и на инклузивно образовање. Образовање Рома је најзаступљеније у стратешком планирању, али је најмање поузданих података о реализацији мера и њиховим ефектима. Највећа међустратегијска усклађеност је код мера које се тичу средњег стручног образовања и образовања одраслих.

Примена целовите Стратегије развоја образовања, која у фокусу има повећање квалитета, праведности, ефикасности и конкурентности образовног система, а која би такође садржала мере за унапређење инклузивног образовања деце са сметњама у развоју, укључујући и децу са интелектуалним инвалидитетом.

⁶¹ „Службени гласник РС”, број 79/11.

⁶² Стратегија развоја образовања је у процесу израде, у време писања овог извештаја.

⁶³ Национални план акције за децу усвојила је Влада Републике Србије (2004).

III. ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ И СТАРАТЕЉСТВО

III.1. Основне напомене о старатељству и старатељу

Према Породичном закону (ПЗ) под старатељство се стављају дете без родитељског старања (малолетни штићеник) или **пунолетно лице које је лишено пословне способности (пунолетни штићеник)**. Одлуку о стављању под старатељство доноси орган старатељства, односно центар за социјални рад. Одлука о стављању под старатељство обавезно садржи и план старања. План старања је по својој суштини исти као индивидуални план услуге, који су стручни радници центра за социјални рад дужни да израде за сваког корисника. План старања има апсорпциони капацитет да обухвати и конкретне активности и мере с циљем радне инклузије штићеника, у складу са његовим потенцијалом и интересима. Одлуком о стављању под старатељство орган старатељства поставља старатеља и одлучује о смештају штићеника. Ако штићеник има имовину, попис и процену вредности имовине штићеника врши стална комисија органа старатељства.

За старатеља се поставља лице које има лична својства и способности потребне за обављање дужности старатеља, а пристало је да буде старатељ. За старатеља се првенствено постављају супружник, сродник или хранитељ штићеника, осим ако интерес штићеника не налаже другачије.

Штићеник који је навршио 10. годину живота и који је способан за расуђивање има право да предложи лице које ће му бити постављено за старатеља.

III.2. Улога старатеља и органа старатељства

Старатељ је дужан да се савесно стара о штићенику, а старање о штићенику обухвата: старање о личности, заступање, прибављање средстава за издржавање, те управљање и располагање имовином штићеника.

Старатељ је дужан да се стара **да се отклоне разлози због којих је пунолетни штићеник лишен пословне способности, те да се он што пре оспособи за самосталан живот**⁶⁴. Нема података да ова законска дужност старатеља у пракси у значајнијој мери резултира радним ангажовањем пунолетног штићеника.

⁶⁴ Члан 136. став 2. ПЗ.

Старатељ је дужан да заступа штићеника. Штићеник има једнаку пословну способност као дете под родитељским старањем, те старатељ заступа штићеника једнако као што родитељ заступа дете. Старатељ може само уз претходну сагласност органа старатељства да: одлучи о школовању штићеника; одлучи о предузимању медицинског захвата над штићеником; дâ сагласност за предузимање правних послова штићеника старијег од 14 година; предузима правне послове којима управља и располаже приходом који је стекао штићеник млађи од 15 година.

- Старатељ је дужан да предузима све потребне мере како би прибавио средства за издржавање штићеника. Старатељ је дужан да управља имовином штићеника коју овај није стекао радом. Старатељ је самосталан у обављању послова редовног управљања имовином штићеника, а само уз претходну сагласност органа старатељства може обављати послове који прелазе оквир редовног управљања имовином штићеника. Старатељ располаже имовином штићеника коју овај није стекао радом. Располагање имовином штићеника старатељ може предузимати само уз претходну сагласност органа старатељства. Главницу имовине штићеника старатељ може употребити само за његово издржавање или када то захтева неки други важан интерес штићеника. Приходи од имовине штићеника могу се употребити и за подмирење оправданих трошкова учињених током обављања послова старатељства, односно за плаћање награде старатељу, а на основу одлуке органа старатељства.
- Старатељ одговара за штету коју проузрокује штићенику током обављања послова старатељства, осим ако не докаже да је штета настала без његове кривице.
- Старатељ је дужан да органу старатељства подноси извештаје и полаже рачуне о свом раду почетком сваке календарске године за претходну годину (редовни извештај), када орган старатељства то затражи (ванредни извештај), односно након престанка старатељства (завршни извештај). Извештај старатеља треба да садржи податке о личности штићеника, о условима смештаја, здрављу, васпитавању и образовању, као и о свему другом што је од значаја за личност штићеника. Такође, извештај треба да садржи и податке о управљању и располагању штићениковом имовином, те штићениковим приходима и расходима у протеклом периоду, као и коначно стање његове имовине.

III.3. Пракса органа старатељства

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, примена старатељства над одраслим и старијим лицима заузима значајан део активности центара за социјални рад у Србији.

Табела: Кретање броја одраслих и старијих корисника мере старатељства

Година	Старатељство над одраслим лицима	Старатељство над старијим лицима
2007.	6.603	2.762
2008.	7.749	2.756
2009.	8.426	2.967
2010.	8.672	3.049

Током времена на које се односи преглед броја корисника, приметно је стабилно повећање броја одраслих и старијих лица према којима је примењен институт старатељске заштите. Иако у извештају овог завода нема посебних напомена у погледу лишености пословне способности одраслих и старијих лица под старатељством, може се са значајном мером сигурности тврдити да је доминантни број ових лица лишен пословне способности, односно да је институт тзв. вољног старатељства примењен у занемарљвом броју.

Из истог извештаја не може се утврдити према ком броју лица је примењено старатељство услед потпуне, а према ком услед делимичне лишености пословне способности⁶⁵.

Једна од карактеристичних ситуација приликом примене мере старатељске заштите односи се на околност да је значајан број лица под старатељством на смештају у установи социјалне заштите. То често значи да је старатељ особа која живи у месту (општини, односно граду) удаљеном од места боравка штићеника, што старатеља онемогућава да старатељску дужност врши у довољном капацитету.

Иста појава, тј. смештај штићеника у установи социјалне заштите, представља и посебан изазов у вези са радним ангажовањем ових лица. У највећем броју случајева лица под старатељством која су на смештају у установи социјалне заштите, нису радно ангажована у смислу прописа о раду. Међутим, они могу бити ангажовани у форми радно-окупационих активности, што се може посматрати у две компоненте.

С једне стране, радно-окупационо ангажовање лица у установама социјалне заштите, може се видети као добар начин за унапређење њихових потенцијала за социјално укључивање. Међутим, радно-окупационо ангажовање лица у овим установама може се сагледати и са аспекта потребе да се овим лицима омогући да се, уз примену афирмативних мера, радно ангажују уз добијање накнаде за рад, уместо радно-окупационог ангажовања у затвореном систему установа социјалне заштите. У сваком случају, услед непостојања јасних правила и механизма контроле, радно-окупационе активности садрже опасност од експлоатације корисника и злоупотребе њиховог рада и резултата рада.

⁶⁵ Извештај не говори о случајевима продуженог родитељског права, који су присутни у пракси, што упућује на закључак да је број особа без пословне способности, већи.

IV. УЛОГА ДРЖАВНИХ ОРГАНА И ЈАВНИХ СЛУЖБИ У ЛИШЕЊУ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ И ЗАПОШЉАВАЊУ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

IV.1. Улога судова

Суд је државни орган који спроводи поступак лишавања пословне способности. Суд спроводи овај поступак, најчешће на предлог центра за социјални рад или на предлог члана породице особе са инвалидитетом. У погледу врсте поступка, лишавање пословне способности се спроводи у ванпарничном поступку. У том процесу суд примењује правила Породичног закона и Закона о ванпарничном поступку.

Продужење родитељског права представља сродан институт лишавању пословне способности. Разлика се огледа у томе што се пословне способности може лишити само лице које поседује пословну способност, односно које је стекло пословну способност, док се родитељско право продужава над децом која нису пунолетством стекла потпуну пословну способност, услед сметњи у психофизичком развоју. Ипак, последица оба института јесте да се особе на које се они примењују, у погледу пословне способности, изједначавају са млађим малолетницима (деца до 14 година) или старијим малолетницима (деца од 14 до 18 година).

Особе потпуно лишене пословне способности изједначавају се са децом до 14 година старости, па могу предузимати правне послове којима се прибављају искључиво права (нпр. поклон, послуга), правне послове којима се не стичу ни права ни обавезе, као и правне послове малог значаја (нпр. куповина ствари мање вредности, намирница и сл.).

Особе делимично лишене пословне способности у погледу права и обавеза изједначавају се са децом од 14 до 18 година старости.

Дете на овом узрасту може предузимати правне послове:

- које може да предузима и дете до 14 година старости;
- све остале правне послове, при чему је за пуноважност правног посла потребна претходна или накнадна сагласност родитеља као законских заступника;
- за пуноважност правног посла којим дете располаже непокретном имовином или покретном имовином велике вредности, потребна је поред сагласности родитеља и претходна или накнадна сагласност органа старатељства (чл. 193. ст. 3. ПЗ);
- све правне послове којима управља или располаже својом зарадом или имовином које је стекло сопственим радом.

Важно је истаћи институт *посебне пословне способности* коју дете стиче са одређеним узрастом и зрелоћу. У прописима су дефинисане посебне пословне способности детета, па тако нпр:

- давање изјаве којом признаје очинство (чл. 46. ПЗ – 16 година живота и способност за расуђивање);
- давање изјаве о сагласности са признатим очинством изјаве (чл. 49. ПЗ – 16 година живота и способност за расуђивање);
- самостално одлучивање о томе са којим родитељем ће живети (чл. 60. ст. 4. ПЗ – 15 година живота и способност за расуђивање);
- самостално одлучивање о одржавању личних односа са родитељем (чл. 61. ст. 4. ПЗ – 15 година живота и способност за расуђивање);
- давање последње изјаве воље (чл. 79. Закона о наслеђивању – 15 година живота и способност за расуђивање);
- давање изјаве за стицање и предстанак држављанства (чл. 9, 13, 20, 21, 22. Закона о држављанству – 14 година живота);
- давање сагласности за заснивање усвојења (чл. 98. ПЗ – 10 година живота и способност за расуђивање);
- давање сагласности за промену личног имена (чл. 346. ПЗ – 10 година живота и способност за расуђивање);
- покретање поступка за давање дозволе за ступање у брак (16 година живота);
- изјава о прекиду трудноће (узраст од 16 година);

доношење одлуке о томе коју ће средњу школу похађати (15 година живота и способност за расуђивање).

Сprovedено истраживање о пракси судова поводом лишавања пословне способности, обухватило је основне и више судове на територији Републике Србије. Анализирано је 997 решења основних судова и 68 решења виших судова⁶⁶.

Када су у питању поступци за одузимање/враћање пословне способности и продужење/престанак продуженог родитељског права, преглед укупног броја поступака је следећи: одузимање пословне способности се врши у 90,17%, продужење родитељског права у 9,33%, а враћање пословне способности у само 0,50% случајева.

Када суд одлучује у ванпарничном поступку о одузимању пословне способности, у 93,92% случајева потпуно се одузима пословна способност, док се пословна способност делимично одузима у само 6,08% случајева.

Када се донесе решење о делимичном лишавању пословне способности, наводимо на које се области односи решење суда о ограничењу пословне способности: лечење и медицински третман, располагање имовином или финансијским средствима, закључење свих правних послова, располагање имовином и финансијама веће вредности, породични живот (закључење брака и васпитање деце), учествовање у судском и управном поступку и право на рад. Значајан податак за ову студију и остваривање права на рад особа са инвалидитетом, говори о томе да од 54 случаја делимичног лишавања пословне способности, у само једном случају је било речи о ограничавању права на рад. **То нам посредно говори да се право на рад у решењима о делимичном лишавању пословне способности готово не налази као једно од права које се ускраћује особама које су делимично лишене пословне способности.**

⁶⁶ О резултатима овог истраживања које је спровео Београдски центар за људска права, видети: <http://www.mc.rs/poslovna-sposobnost-kaoljudsko-pravo-u-srbiji.4.html?eventId=8202>.

Када се посматра ко се јавља као предлагач поступка за лишавање/враћање пословне способности, орган старатељства (ЦСР) се у 56,97% случајева јавља као предлагач, родбина у 42,53%, док се лице које тражи да му се врати/одузме пословна способност јавља у само 0,1% случајева.

Један од озбиљних пропуста у поступку лишавања пословне способности, на које је указао и Европски суд за људска права, јесте несаслушање странке о чијој пословној способности се одлучује. У 77,26% случајева, суд или није саслушао странку или је одустао од саслушања странке, у 12,58% странка је саслушана, а у 10,16% је покушано саслушање, али је констатовано да је странка неспособна. У чак 83% случајева, судија није током целокупног поступка лишавања пословне способности видео странку о чијој се пословној способности одлучује.

У више од 2/3 поступака – 69,44%, није било противљења предлогу да се особа лиши пословне способности. У великом броју случајева – 71,63%, орган старатељства (лице из центра за социјални рад) подноси предлог за лишавање пословне способности и јавља се као старатељ особе. У 97,5% случајева нема противљења предлогу за лишавање пословне способности када се и као предлагач и као старатељ јавља орган старатељства. То представља логичан исход с обзиром на то да није у интересу органа који покреће поступак да се као заступник неке особе противи сопственом предлогу за лишавање пословне способности исте те особе.

Занимљиво је истаћи податак да од 16 предмета у којима се жалбом у другостепеном поступку тражило одузимање пословне способности, другостепени суд је усвојио само две жалбе, а одбио 14. У случајевима када се у другостепеном поступку жалбом тражило враћање пословне способности, од 27 случајева, другостепени суд је усвојио 10, а одбио 17 жалби. Наводимо нека образложења другостепених судова поводом пропуста у поступку лишавања пословне способности:

- Налаз вештака је „непотпун” и „противречан”. Основано се жалбом указује да се не може закључити на основу чега су вештаци утврдили околност да противнику предлагача треба одузети пословну способност ... Вештаци не утврђују у свом налазу да су имали у виду било какву медицинску документацију у погледу постојања било какве болести, осим посматрања противника предлагача, а са друге стране, остало је нејасно на који начин противник предлагача угрожава сопствена права и интересе. Задатак вештака је да на основу постојеће медицинске документације дају налаз и мишљење о душевном стању и способности лица за расуђивање и ништа преко тога, док су се овде вештаци изјашњавали о чињеници да наводно противпредлагач олако отуђује земљу. Поставља се питање на основу ког податка су то утврдили.”
- „Пропуштено је да се због различитих налаза и мишљења вештака или исти усагласе или, пак, имајући у виду специфичност оваквог поступка којим се губе одређена права, а посебно право располагања сопственом имовином, одреди стручна установа која ће то учинити.”
- „...само постојање болести противника предлагача не чини законски основ за лишавање пословне способности... само постојање болести без постојања поступака којима се непосредно угрожавају сопствена права и интереси или права и интереси другог лица, није законски основ за делимично лишавање пословне способности... утврђује првостепени суд да због обољења противника предлагача постоји поремећај мишљења по садржају, суманута уверења да је околина против њега, те да погрешно интерпретира сва дешавања. Утврђује да је параноидност усмерена на сина због чега између њих долази до сукоба. Не произлази да би предузео било коју радњу којом би себе оставио без материјалних средстава за

живот, изузев што се може закључити да је због свађе са сином захтевао да он убудуће не располаже његовом пензијом...”

- У току поступка, првостепени суд није саслушао ни противника предлагача Х, лице према коме се поступак води, чиме је поступио противно одредби чл. 36. ст.1. Закона о ванпарничном поступку, а учинио је и битну повреду парничног поступка, из чл. 361. ст. 2. тач. 7. ЗПП...”
- „Из списка предмета, да се закључити да вештачење у овој правној ствари није извршено у присуству судије, иако није обављено у стационарној здравственој установи.”
- „Нису одређени правни послови које може, односно не може самостално предузимати – само је назначено да поред послова на које је законом овлашћен, Х може располагати пензијом...”
- У складу са поменутом праксом ЕСЉП-а, као судске инстанце која указује на евентуалне пропусте у процесном или материјалном апекту поступања домаћих судова, указујемо на неке најважније недостатке поступка лишавања пословне способности у овом поглављу.

- Велики проценат предмета у којима је суд **одустао од саслушања** противника предлагача и где није постојао бар визуелан контакт – **повреда права на правично суђење** (члан 6. ЕЦХП).
- **Мали број покренутих поступака за враћање пословне способности**⁶⁷ указује на повреду права на приступ суду – повреда права на правично суђење (члан 6. ЕЦХП).
- Сразмерно **мали број одлука о делимичном лишавању пословне способности** и садржина тих одлука указује на **непостојање детаљног разматрања сваког појединачног случаја** и праксе „степеновања” пословне способности – **повреда права на поштовање приватног и породичног живота** (члан 8. ЕЦХП).
- Мањкавости самог поступка лишавања пословне способности и **непостојање периодичне провере стања лица** лишеног пословне способности од стране суда – повреда права на поштовање приватног и породичног живота (члан 8. ЕЦХП).

⁶⁷ Као један од највећих пропуста у решењима о одузимању пословне способности и одређења супротних закону (*contra legem*), наводимо образложење суда у једном решењу да се особа „...потпуно и трајно лишава пословне способности...”. Трајно лишавање пословне способности не постоји у Породичном или било ком другом закону и супротно је свим домаћим и међународним правним актима који регулишу питање лишавања пословне способности и налажу обавезну могућност враћања или периодичну ревизију донетог решења о лишавању пословне способности.

IV.2. Улога центара за социјални рад

Улога центра за социјални рад дефинисана је у законима, пре свега у ПЗ и ЗСЗ, али и на подзаконском нивоу, пре свега у Правилнику о организацији, нормативима и стандардима рада центра за социјални рад⁶⁸.

Центар доноси одлуке о остваривању права корисника и пружа услуге корисницима у складу са законом и прописима донетим на основу закона. У вршењу јавних овлашћења, центар, као установа социјалне заштите и као орган старатељства, поступа у складу са нормативима и стандардима утврђеним наведеним правилником. У вршењу других послова утврђених законом, центар поступа по стандардима и нормативима које утврђује надлежни орган јединице локалне самоуправе.

Центар је дужан да свој рад организује тако да омогући доступност услуга свима онима којима су оне потребне, са посебном пажњом усмереном на рањиве групе (деца, стари, особе са инвалидитетом, припадници мањинских група и др.).

Доступност услуга центра обезбеђује се:

- 1) координацијом активности са другим јавним службама, хуманитарним организацијама, удружењима грађана и другим организацијама у локалној заједници;
- 2) информисањем грађана путем средстава јавног информисања, јавних предавања, презентација, памфлета и на други начин, о програмима, правима и услугама које центар пружа, као и о другим правима и обавезама које им по закону припадају;
- 3) истицањем контакт адресе и телефона центра на одговарајућим јавним местима и у службама у заједници (зграда јединице локалне самоуправе, здравствени центар, служба запошљавања, локална средства информисања и сл.);
- 4) отварањем канцеларија у удаљеним местима;
- 5) на други одговарајући начин.

Веома важна улога центра за социјални рад садржана је и у информисању грађана односно потенцијалних корисника. Од изузетне важности је да информације које дају професионалци у центрима, буду тачне и утемељене у прописима, укључујући и информације које се дају родитељима особа са интелектуалним инвалидитетом, који им се обраћају у вези са пословном способношћу и старатељством. Не може се сматрати професионално одговорним понашање којим се родитељима особа са интелектуалним инвалидитетом сугерише да иницирају поступак лишења пословне способности за своје дете, а да им се притом не укаже на последице овог чина и могућност делимичног лишења пословне способности.

⁶⁸ „Службени гласник РС“, број 59/08 и 37/10.

IV.3. Улога Националне службе за запошљавање

Послове запошљавања и подстицања запошљавања особа са инвалидитетом обавља Национална служба за запошљавање (НСЗ). Национална служба **прати ефекте радног и социјалног укључивања особа са инвалидитетом**. У НСЗ-у, 2010. године је **формиран Центар за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом** који се налази у Београду. Од почетка примене Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, 23. маја 2010. године, НСЗ је као носилац послова запошљавања добила важну улогу у процесу укључивања незапослених особа са инвалидитетом на тржиште рада. Оно што се јавља као проблем у раду комисија за процену радне способности може се предпочити кроз следећу праксу: **особе које су већ запослене долазе на процену радне способности, а на тим комисијама се неретко утврди супротно – да та особа нема радну способност**.

Кроз улогу НСЗ-а и комисија за процену радне способности на добар начин можемо ближе објаснити однос пословне и радне способности. Постојање пословне способности предуслов је за постојање или процену радне способности⁶⁹. Пословна способност је предуслов да би уопште могло да се постави питање радне способности. Само особа која може бити носилац права и обавеза, конкретно, лице које има право да закључи уговор о раду, које може бити носилац права из радног односа, може бити радно способно и радно ангажовано. *Акциони план Савета Европе 2006–2015* посебан значај даје **процени професионалних могућности** и истиче да је неопходно обезбедити особама са инвалидитетом приступ објективној и индивидуализованој процени која би идентификовала њихове могућности избора у оквиру потенцијалних занимања, затим да се **процена преусмери од процене неспособности ка процени способности**.

Особе са инвалидитетом имају три нивоа која треба да прођу да би била радно ангажована на тржишту рада. Најпре је потребно да испуњавају општи услов, као и сваки други грађанин – да не буду лишена пословне способности. Уколико нису лишени пословне способности, један број њих има право да буде упућен на процену радне способности. Ако им се утврди да су (у одређеном проценту) радно способни, онда тек имају право да изађу на тржиште рада и буду конкуретни. Разлог великог незадовољства особа са интелектуалним инвалидитетом, њихових удружења и родитеља, огледа се у чињеници да им се лишавањем пословне способности неоправдано одузима могућност да буду носиоци права на рад, а тиме и да то право остваре.

⁶⁹ У периоду од маја 2010. године (од доношења Правилника о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом), закључно са 31.12.2010. године, укупно је примљено 5.875 захтева за процену радне способности. Укупан број примљених захтева са комплетном документацијом је 5.738, што је 97,66% од укупног броја примљених захтева. Од тог броја 2.346 захтева су поднела незапослена лица, што је 40,88%, 3.332 захтева су поднела лица која се налазе у радном односу, што је 58,07%, а 60 захтева су поднела лица запослена у предузећима за професионалну рехабилитацију, што је 1,05%.

Урађен је 4.241 налаз, мишљење и оцена и донето укупно 4.071 решење о процењеној радној способности. Од укупног броја донетих решења са: 0. степеном, односно, ако не постоје тешкоће и препреке у раду, тј. уколико су занемарљиве и не утичу на радну способност, што је 301 лице, што је 7%; 1. степеном, односно, ако су тешкоће и препреке мале, и утичу на радну способност у односу на занимање или послове које лице може да обавља, а омогућавају запошљавање под општим условима, што је 2.997 лица, што је 74%; 2. степеном, односно, ако су тешкоће и препреке умерене, односно, знатне у односу на занимање или послове које лице може да обавља, а омогућавају запошљавање под посебним условима је 650 лица, што је 16%; 3. степеном, односно, ако су тешкоће и препреке потпуне или вишеструке, односно лице се не може запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни učinак мањи од једне трећине радног učinка запосленог на уобичајеном радном месту, без обзира на занимање или послове, јесте 123 лица, што је 3%. Послови у поступку процене радне способности спроводе се у складу Упутством за процену које је прописала НСЗ и у складу са потписаним Споразумом о сарадњи са Републичким фондом пензијско-инвалидског осигурања.

Уколико упоредимо податке из дела који се односи на улогу и праксу судова при одузимању пословне способности, примећујемо да потпуно лишавање пословне способности онемогућава да особа са интелектуалним инвалидитетом буде радно способна, а тиме да буде и радно ангажована и социјално укључена. Уколико би судови чешће користили делимично лишавање пословне способности, уместо потпуног, и том приликом користили законску дужност да одреде да је особа са инвалидитетом, лишена пословне способности, у могућности да закључи уговор о раду, особе са интелектуалним инвалидитетом би потпуно могле да користе повољности предвиђене ЗПРЗОСИ и био би остварен циљ социјалне укључености.

Према подацима НСЗ-а, **међу најзаинтересованијим категоријама** особа са инвалидитетом **за укључивање у активне мере запошљавања су лако ментално ометена лица** и лица са процењеном радном способношћу. Многи су укључени у мере активне политике запошљавања код Националне службе за запошљавање, највише у програм за лица без радног искуства у трајању од 12 месеци јер су углавном млади⁷⁰.

Још један од проблема који се јавља у систему социјалне подршке показује везу са институтом лишавања пословне способности и радним ангажовањем особа са интелектуалним инвалидитетом. Примања која особе са инвалидитетом остварују кроз систем социјалног осигурања, као што су увећени додатак за помоћ и негу другог лица и право на породичну пензију, условљена су неспособношћу за самостално старање, што се доказује решењем о лишавању пословне способности.

Када и ако буду радно ангажоване особе са интелектуалним инвалидитетом, наведена примања из области социјалне заштите се укидају и то је додатни проблем који показује зашто ЦСР саветују родитељима да лише пословне способности своју децу са инвалидитетом. Када се особа са интелектуалним инвалидитетом радно ангажује, она више центру за социјални рад не може да достави доказ да је незапослена, односно да је издржавано лице, те више није у могућности да оствари давања из области социјалне заштите, као што је породична пензија. То је разлог зашто у великом броју случајева родитељи самостално покрећу поступак за лишавање пословне способности/продужење родитељског права. Наведена пракса представља потенцијалну неусклађеност коју треба системски уредити у постојећим законима.

Значајна новина у Закону о социјалној заштити је и истицање проактивне улоге корисника новчане социјалне помоћи и отварање могућности за њихову активацију.

Овај закон предвиђа могућност да центри за социјални рад склапају уговоре (индивидуалне планове активације) са корисницима о њиховој активацији.

Позаконским актима ће се додатно прецизирати и развити правила активације. У овом контексту додатно је прецизирана и сарадња центара за социјални рад и Националне службе за запошљавање.

⁷⁰ У оквиру НСЗ-а наводимо активности Одсека за особе са инвалидитетом. У 2011 години Одсек је у сарадњи са Одељењем за додатно образовање и обуке организовао обуке за особе са инвалидитетом. Реализоване су обуке за пакере – 11 лица; обуке за књиговесце – 5 лица; обуке вођења пословних књига – 10 лица; обука за пекаре – 8 лица; обуке за помоћне посластичаре – 5 особа са инвалидитетом. Особе са инвалидитетом су упућиване и на обуке које се организују за лица без инвалидитета. Обуку у Клубу за тражење посла завршило је по плану 11 особа са инвалидитетом, а обуку за активно тражење посла (АТП 1) завршило је 83 лица (упућених у Центар за професионалну рехабилитацију, где су завршили ову обуку).

IV.4. Улога Повереника за заштиту равноправности

Значајан допринос остварењу права на равноправност особа са инвалидитетом представља одредба којом се даје могућност не само Поверенику за заштиту равноправности (самосталном државном органу установљеном Законом о забрани дискриминације ради заштите грађана од дискриминације) већ и организацијама које се баве заштитом људских права, односно права одређене групе људи, да у име оштећеног, уз његову сагласност, подигну тужбу. Уколико није покренула судски поступак, дискриминисана особа има могућност обраћања Поверенику притужбом, који осим што може покренути спор, може донети мишљење о томе да ли постоји повреда права, препоруку о начину отклањања ове повреде и решење о мери опомене ономе ко не поступи по препоруци. Уколико се не отклони утврђена повреда у року од 30 дана од изрицања опомене, Повереник о томе може обавестити јавност.

Овде је реч о једном специфичном поступку који излаже починиоца дискриминаторне радње осуди јавности као посебној „моралној санкцији“. У досадашњем поступању, од почетка свог рада 2010. године, ова институција је примила **четири притужбе које су се односиле на дискриминацију особа са инвалидитетом на раду и при запошљавању**. Канцеларија Повереника је у овим поступцима донела два мишљења с препоруком, без изрицања мера опомене и покретања судских поступака.

Пример поступања Повереника за заштиту равноправности

Повереник за заштиту равноправности у случају *Ј.Ч. против Националне службе за запошљавање* одлучивао је о пракси комисије за процену радне способности.

Наиме, слепа особа која је већ имала радно искуство, која је апсолвенткиња на вишој школи и која је похађала различите курсеве професионалног и образовног усавршавања процењена је од комисије као неко ко не може да се запосли на отвореном тржишту рада.

У одговору на притужбу Ј. Ч., НЗС истиче да су одлуку донели заједнички сви чланови комисије **у интересу особе о чијим се правима одлучивало**, а на тврдњу да психолошки тест који је радила није био прилагођен особама са оштећењем вида, одговор је гласио да су примењени стандардни тестови и **да се у Београду не може ни у једној здравственој установи обавити тестирање прилагођено особама са оштећеним видом**.

Филијали Београд НЗС је од стране Повереника за заштиту равноправности **препоручено уклањање последица предметног решења којим је ускраћено право на рад особи са инвалидитетом** и наложено да осигура да се убудуће процена радне способности врши тако да се особама са инвалидитетом олакша остваривање права на рад, руководећи се њиховим најбољим интересима, уз уважавање њихових потреба, жеља и мишљења, сагласно општем принципу пуне социјалне укључености особа са инвалидитетом.

V. ПРАКСА РАДНОГ АНГАЖОВАЊА И ЗАПОШЉАВАЊА ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ ИНВАЛИДИТЕТОМ

Актуелна пракса радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом у Србији, у оквиру овог истраживања, сагледана је коришћењем секундарне истраживачке грађе, као и испитивањем ставова и праксе⁷¹ невладиних организација које се баве унапређењем положаја особа са интелектуалним инвалидитетом, родитеља особа са интелектуалним инвалидитетом, послодаваца и предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом.

Тада су аутори ове анализе имали прилику да се суоче са праксом која је једним делом заснована на постојећим законским решењима, али и праксом која је ослоњена на стереотипе и недовољну информисаност о нормативним могућностима које постоје у погледу радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом.

Ставови родитеља лица лишених пословне способности

„У центру за социјални рад су ме упутили да продужим родитељско право над својим дететом које је стицало пунолетство. Постоји велики број особа са интелектуалним инвалидитетом које су лишене пословне способности, а можда то и није било потребно. Требало би да лишавање пословне способности има више нивоа, нпр. ако неко не зна да располаже новцем, да буде лишен пословне способности само у том делу. То ја доживљавам као степеновање лишавања пословне способности. Родитељи пунолетне деце са интелектуалним инвалидитетом, која иду на радно ангажовање, сугеришу да их у невладине организације у којима су ангажоване – не запошљавају, јер ако се запосле, губе право на породичну пензију, а могуће и нека друга права на материјална давања.“

(Родитељ одраслог лица са интелектуалним инвалидитетом)

„Центар за социјални рад сугерисао је да се моје дете лиши пословне способности. То се врло често дешава да би ова лица остварила нека права на материјална давања. Велики је проблем запошљавања тих људи. Закон о запошљавању особа са инвалидитетом је оријентисан на запошљавање особа са физичким инвалидитетом, а не и особа са интелектуалним инвалидитетом. Послодавци не запошљавају ове особе, али имају неке облике радног ангажовања. Накнаде су симболичне. Ови људи са интелектуалним инвалидитетом нису образовани. Једно предузеће које је запослило овакво лице, није ослобођено пореза и доприноса. Тиме се

⁷¹ Истраживање у овом сегменту обављено је коришћењем фокус група као истраживачког метода, током јануара и фебруара 2012. године.

демотивишу послодавци, јер не добијају бенефиције кроз пореска ослобађања. Радије се опредељују да плаћају казне.“

(Родитељ одраслог лица са интелектуалним инвалидитетом)

„Питање је да ли се лишавањем пословне способности права додају или одузимају. Овде је питање да ли хоћемо да неко буде буџетски корисник или порески обвезник. Треба јасно у одлуци суда да стоји шта се догађа, нпр. у погледу права на рад када се неко лиши пословне способности. Треба то одвојити. Ако је неко потпуно лишен, не може бити запослен, а ако је таква особа радно ангажована, не може јој се дати плата, већ се иде на неке заобилазне путеве да би се, ипак, дала нека накнада за рад.“

(Родитељ одраслог лица са интелектуалним инвалидитетом)

„Потребно је да се услови, нпр. додатак за негу и помоћ коришћењем одређене услуге која омогућава социјално укључивање особе са инвалидитетом, нпр. дневног боравка. Да ова лица не остану само корисници материјалног давања, а социјално изолована. Потребно је да се кроз центар за социјални рад, водитељ случаја тиме бави – да се прави план услуга којима се повезују ово материјално давање и коришћење услуге. Ово се може повезати и са старатељским планом и извештајем стараоца, да план буде конкретан и води ка социјалном укључивању, а не да постоји форме ради.“

(Родитељ одраслог лица са интелектуалним инвалидитетом)

Наведени су само неки од ставова родитеља лица лишених пословне способности. Други родитељи су износили своја искуства сарадње са пословним сектором, као и значај невладиних организација (нпр. невладина организација КЕЦ МНРО из Београда) које се баве подршком особама са интелектуалним инвалидитетом с циљем њиховог радног ангажовања.

С обзиром на ставове родитеља лица лишених пословне способности, може се увидети да су они заинтересовани за социјалну укљученост и радно ангажовање своје деце, али су **суочени са изазовима у вези са угрожавањем социјалних материјалних давања, која престају запошљавањем ових лица.** Ставови који су врло изражени иду ка томе да је **боље задржати сигурна, па макар она била и мала, материјална давања по основу инвалидитета, него се упуштати у облике радног ангажовања који не могу бити стални, нити представљати сталне изворе прихода.**

Ставови послодаваца

„Немамо искустава са запошљавањем особа са менталним инвалидитетом. То је због природе послова који се обављају у банци. Једноставнији послови које би ова лица могла да обављају не постоје код нас. Такве послове ми набављамо преко других организација, користимо „аутсорцинг“. Иако немамо таква искуства, постоји могућност да се овакве особе радно ангажују преко агенције чије услуге користимо.“

(Представница банке)

„Постоји могућност за ангажовање особа са интелектуалним инвалидитетом преко организације од које набављамо једноставније послове, као што је чишћење и сл. Јесмо заинтересовани да на тај начин радно ангажујемо ова лица, међутим треба законски уредити да и запошљавањем особа са интелектуалним инвалидитетом на овакав начин

предузеће испуњава своје обавезе у погледу квоте за запошљавање особа са инвалидитетом. За сада, таква могућност у закону не постоји, јер закон познаје само директно запошљавање особа са инвалидитетом. Мислим да је оваква измена закона веома важна јер је све присутнији outsourcing.“

(Представница мултинационалне компаније)

„Отворен је пут да неке услуге и производе предузећа набављају од предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и сл. Али, нема стимуланса за такво пословање. То би био вид друштено одговорног пословања, али треба подстаћи партнерство са овим предузећима, да се и на тај начин радно укључују особе са инвалидитетом, па и са интелектуалним инвалидитетом.“

(Представница домаће компаније)

„Потребна нам је подршка стручних лица у вези са радним ангажовањем особа са интелектуалним инвалидитетом. Ова лица не могу бити код нас ангажована без подршке стручњака. Потребно је да и наши запослени имају неку обуку о могућностима ангажовања ових особа.“

(Представник предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом)

Изнета мишљења и искуства представника послодаваца, сугеришу потребу за одређеним променама у оквиру унапређења праксе, променама ставова послодаваца, као и онима на нормативном нивоу. Поред наведених искустава постоји и пример добре праксе у радном ангажовању особа са интелектуалним инвалидитетом, са којим су се аутори ове анализе сусрели у оквиру истраживања⁷².

⁷² О овом примеру, у оквиру „Delta Holdinga“, видети више у Анексу.

VI. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Закључци

Међународна правна акта

- 1) Државе треба да обезбеде да се **мерама** које се односе на остваривање пословне способности **поштују права, воља и приоритети односне особе**, као и да **не дође до сукоба интереса и непримереног утицаја**, да мере буду **пропорционалне и прилагођене околностима односне особе**, у **најкраћем могућем трајању** и да подлежу редовном преиспитивању надлежног независног и непристрасног органа или судског тела.
- 2) Европски суд за људска права је нашао извесну **несразмеру између националног законодавства и његове примене у односу на ограничавање права подносиоца захтева за враћање пословне способности на приступ суду**. Недостатак домаћег законодавства у вези са тим, представља чињеница да **није предвиђено периодично судско разматрање стања подносиоца**, с обзиром на то да је и принципом 14. Препоруке Комитета министара Савета Европе од 23. фебруара 1999. године, предвиђено да би **лишавање пословне способности требало бити временски ограничено, уз периодично преиспитивање**. Насупрот таквом решењу, наше законодавство у тој области, кључна, готово дискрециона овлашћења даје центру за социјални рад.
- 3) Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом, као и друга међународна документа не предвиђају разликовање особа са инвалидитетом и других грађана по питању пословне способности.
- 4) Доношењем *Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом* (2009) којим се уређује професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом, унапређен је законски оквир у Србији и начињен корак ка усклађивању са међународном регулативом. Овим је учињен изванредан системски напредак у унапређењу положаја особа са инвалидитетом у односу на запошљавање. Међутим, овим законом се особама са интелектуалним инвалидитетом не омогућава запошљавање на отвореном тржишту, услед условљавања запошљавања пословном способношћу.

Домаћа правна акта

- 1) Потпуно лишавање пословне способности није у складу са Конвенцијом УН о правима особа са инвалидитетом.

- 2) Потпуно лишавање пословне способности онемогућавањем уживања основних права (међу којима је и право на заснивање радног односа) дискриминише особе са интелектуалним инвалидитетом у односу на друге групе особа са инвалидитетом.
- 3) Потребно је ускладити решења у Породичном закону и Закону о ванпарничном поступку са међународним нормама по питању лишавања пословне способности тако што ће се из Породичног закона изоставити институт потпуног лишавања пословне способности и променити природа законског института старатељства које треба да буде институт подршке штићенику (лицу под старатељством) да доноси одлуке о свим питањима која га се тичу, а у Закону о ванпарничном поступку установити временски ограничено делимично лишавање пословне способности, односно обавезу периодичног судског преиспитивања стања лица делимично лишеног пословне способности, као и круг послова које ово лице може закључити.
- 4) Закон о социјалној заштити, који је конципиран тако да се ослања на развој мреже услуга социјалне заштите, има нормативни потенцијал за развој услуга, односно програма подршке лицима лишеним пословне способности која су под старатељством, као и подршке старатељима. Ови програми треба да омогуће промену улоге старатеља, тако да је она усмерена ка помоћи и подршци штићенику да самостално доноси одлуке.
- 5) Потребно је изменити Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, тако да се овим законом омогућава особама са интелектуалним инвалидитетом запошљавање на отвореном тржишту. У овом закону потребно је изменити институт процене радне способности, тако да орган вештачења не може да утврђује оцену болести и оштећења од утицаја на радну способност дискреционо, за шта је потребно унапредити и прецизирати стандарде за утврђење радне способности особи са интелектуалним инвалидитетом.

Старатељство над лицима лишеним пословне способности

Према концепту Породичног закона у односу на старатељство над лицима лишеним пословне способности, могу се извући следећи закључци:

- 1) старатељство над овим лицима конципирано је тако да представља замену за пословну способност, које су ова лица лишена;
- 2) старатељ има активну улогу у заштити права и интереса штићеника лишеног пословне способности;
- 3) штићеник има пасивну улогу и потпуно зависи од правног заступања од стране старатеља;
- 4) и поред декларативне норме да је старатељ дужан да се стара да се отклоне разлози због којих је пунолетни штићеник лишен пословне способности и да се он што пре оспособи за самосталан живот – нема никакве норме која би на ово конкретније обавезивала старатеља;
- 5) штићенику нису омогућени начини и инструменти да учествује у доношењу одлука које га се тичу;
- 6) лица под старатељством која су на смештају у установама социјалне заштите, често имају старатеља који живи у месту које је различито од места где се она налазе на смештају;

- 7) лица под старатељством на смештају у установама социјалне заштите су у опасности од радне експлоатације, услед непостојања јасних правила за њихово радно ангажовање у оквиру радно-окупационих активности и непостојања механизма контроле;
- 8) социјална укљученост штићеника који је лишен пословне способности није могућа при оваквој концепцији законског института старатељства.

Улога судова

- 1) Проценат од 0,5% покренутих поступака за враћање пословне способности од укупног броја поступака, показује да се врло ретко покрећу поступци за враћање пословне способности и да је одузимање пословне способности често не само потпуно већ и „коначно”. У том циљу препоручује се да судови периодично преиспитују случајеве у којима су особе лишене пословне способности и да покрећу поступке за враћање пословне способности.
- 2) Проценат од 94% покренутих поступака за потпуно лишавање пословне способности, од укупног броја поступака лишавања пословне способности, показује да судови не користе у довољној мери законску могућност делимичног лишавања пословне способности. Судовима треба указати на дужност коришћења делимичног лишавања пословне способности. **У том циљу једна од препорука је едукација/обука судија за поступање у поступцима лишавања пословне способности.**
- 3) Статистички подаци о разлозима делимичног лишавања пословне способности показују да је могуће и потребно да суд одреди да лице делимично лишено пословне способности има право да закључи уговор о раду, односно други уговор о радном ангажовању у складу са законом који регулише радне односе;
- 4) Број прихваћених и одбијених жалби пред другостепеним судовима поводом лишавања пословне способности указује на пропусте у поступку пред првостепеним судовима који одлучују о одузимању пословне способности, као и на потребу детаљнијег разматрања чињеница у поступцима по жалби пред другостепеним судовима. У складу са тим, судови који суде у првом степену треба да воде рачуна да саслушавају странку против које се води поступак за лишавање пословне способности, да странка буде адекватно правно заступана, да присуствује рочишту и да може да изнесе доказе и сопствено мишљење, да не би непоштовање наведених правила поступка доводило до прихватања жалби пред другостепеним судом или Европским судом за људска права.

Улога центра за социјални рад

Центар за социјални рад има две важне компоненте својих улога, када ову службу посматрамо из перспективе унапређења института лишавања пословне способности и старатељства према особама са интелектуалним инвалидитетом:

- 1) улогу која се усредсређује на функције органа старатељства, током самог поступка лишавања пословне способности, као и примене старатељства према особама са интелектуалним инвалидитетом које су лишене пословне способности; Приликом примене института старатељства, орган старатељства се налази у конфликту интереса, у случајевима када непосредно врши старатељске дужности;

- 2) улогу службе која процењује потребе особа са интелектуалним инвалидитетом за различитим услугама и програмима подршке, с циљем њиховог социјалног укључивања, а уз коришћење својих ресурса и ресурса који постоје у заједници.

Могућности за запошљавање особа са интелектуалним инвалидитетом

- 1) Као резултат процеса социјалног укључивања особа са инвалидитетом, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом промовише њихово радно ангажовање и запошљавање.
- 2) Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом не предвиђа разликовање особа са инвалидитетом по питању запошљавања, док се то чини лишавањем пословне способности особа са интелектуалним инвалидитетом, чиме се ограничава домет ЗПРЗОСИ.
- 3) Да би особа са интелектуалним инвалидитетом била радно ангажована, не сме бити лишена пословне способности, а услов за остваривање права из области социјалне заштите управо је доказ о лишавању пословне способности.
- 4) Особе са интелектуалним инвалидитетом, односно њихови родитељи и старатељи, сматрају да је боље да буду лишени пословне способности и тиме сигурно остваре неко право из система социјалне заштите, него да задрже пословну способност и само у могућности остваре право на рад.
- 5) У циљу лакшег разумевања и остваривања права из области социјалне заштите и права на рад особа са инвалидитетом, у контексту лишавања пословне способности, потребно је израдити информатор са прегледом и упутствима у остваривању наведених права за све заинтересоване стране.

Пракса радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом

- 1) За повећање радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом постоје могућности у заштићеним условима (у радним центрима и предузећима за професионалну рехабилитацију) и на отвореном тржишту радне снаге.
- 2) Већи инклузивни потенцијал особа са интелектуалним инвалидитетом у сфери радног ангажовања има њихово ангажовање на отвореном тржишту радне снаге уз одговарајућу припрему и подршку, у привредним друштвима и код предузетника и социјалних предузећа који функционишу на отвореном тржишту, као и у удружењима и задругама.
- 3) Особе са интелектуалним инвалидитетом могу се радно ангажовати, како директно у привредним друштвима односно код послодаваца на отвореном тржишту тако и применом све распрострањенијег „outsourcing“-а.

Препоруке

Препоруке у погледу измена законодавног оквира и поступања државних органа, односно јавних служби поводом лишавања пословне способности и унапређења запошљавања и социјалног укључивања особа са интелектуалним инвалидитетом, које се најпре износе оквирно, а у наставку овог поглавља се детаљније елаборирају, односе се на:

- 1) усклађивање са потписаним и ратификованим међународним документима;
- 2) усклађивање са усвојеним домаћим законским актима;
- 3) поступање у складу са праксом Европског суда за људска права у погледу лишавања пословне способности и утврђених повреда – права на саслушање, права на правично суђење, права на приступ суду и повреде права на породични живот;
- 4) унапређење рада центара за социјални рад у вези са њиховом улогом у примени института лишавања пословне способности и старатељства;
- 5) промене поступања судова у поступцима лишавања пословне способности;
- 6) потребе инклузивног приступа у односу на потребе особа са интелектуалним инвалидитетом и њиховог радног ангажовања.

Препоруке се износе као **краткорочне** и **дугорочне**.

Циљ **краткорочних препорука** јесте да се побољша положај особа са интелектуалним инвалидитетом у погледу лишавања пословне способности и поступања у радни однос. Ове препоруке односе се на поступање државних органа и побољшавање рада државних органа и јавних служби, које имају директан утицај на лишавање пословне способности и положај особа са интелектуалним инвалидитетом.

Циљ **дугорочних препорука** јесте да се:

- изменом законодавног оквира системски и у дужем временском периоду у складу са принципима социјалног укључивања побољша положај особа са интелектуалним инвалидитетом; измена постојећих решења у Породичном закону и Закону о ванпарничном поступку, као матичним законима института пословне способности и старатељства, намеће се и као резултат доношења других закона и аката Републике Србије у области заштите и побољшања положаја особа са инвалидитетом (Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом, Националне стратегије запошљавања за период 2011–2020) у циљу њиховог међусобног усклађивања. Реформа института пословне способности захтева комплементаран приступ на измени досадашњег законског приступа институту старатељства; као даљи резултати ове анализе намећу се кораци у циљу формирања новог приступа старатељској заштити;
- домаћи законски прописи ускладе са међународним актима, пре свега са УН Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом, као и са регулативом и праксом ЕУ (Ревидирана Европска социјална повеља, Акциони план Савета Европе 2006–2015, праксом Европског суда за људска права).

Као један од даљих корака извршене анализе лишавања пословне способности, предлажемо даљу анализу и измену постојећих правила која се тичу других грађанских права ускраћених особама лишеним пословне способности. Циљ даљих корака је омогућавање особама са интелектуалним инвалидитетом да не буду потпуно лишене пословне способности и тиме да могу бити носиоци одређених грађанских права, од којих издвајамо:

- 1) *право на закључење брака;*
- 2) *право на располагање имовином укључујући и наслеђену имовину;*
- 3) *право на сагласност са медицинским захватом (укључујући и право на сагласност са принудном хоспитализацијом)*
- 4) *право на располагање сопственом имовином и приходима;*
- 5) *право на волонтирање;*
- 6) *право на гласање (активно бирачко право);*
- 7) *право на рад, у свим облицима радног ангажовања у складу са законом.*

Препоруке које се тичу отклањања системских несагласности закона

- 1) Потребно је ускладити законске одредбе (Закон о пензијском и инвалидском осигурању и Закон о социјалној заштити) о праву особа са интелектуалним инвалидитетом на социјална давања (право на породичну пензију и право на додатак за помоћ и негу другог лица) и права на заснивање радног односа и радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом лишених пословне способности. Колизација права на закључење уговора о раду особа са интелектуалним инвалидитетом лишених пословне способности и наведених права из социјалних давања ових особа, извор је немогућности приступа особа са интелектуалним инвалидитетом тржишту рада и системског решења проблема⁷³.
- 2) Потребно је унапредити међусекторску сарадњу, нпр. код рада интерресорних комисија и реализације додатне подршке које подразумевају ангажовање служби у различитим секторима (образовање, здравствена заштита и социјална заштита), приликом процене радне способности и утврђивања степена и врсте подршке односно услуга и програма које треба реализовати у циљу радног укључивања особа са интелектуалним инвалидитетом
- 3) У прописима Републике Србије потребно је уклонити ограничења која се намећу особама са инвалидитетом, пре свега у погледу ограничавања права на рад особа са интелектуалним инвалидитетом, као и остварење других права условљених постојањем пословне способности.
- 4) Потребно је развијати системске механизме и конкретне мере подршке особама са интелектуалним инвалидитетом, унапређењем законског института старатељства у складу са инклузивно-активним моделом којима се ове особе подстичу да самостално доносе одлуке уз подршку и помоћ одређене особе, као и развијањем програма подршке у оквиру социјално-едукативних услуга социјалне заштите,

⁷³ Особе са физичким и сензорним инвалидитетом немају проблем остваривања права на додатак за негу и помоћ другог лица, иако су пословно способне.

којима се тежи укључивању ових особа на тржиште рада, у складу са преузетим обавезама из међународних докумената.

- 5) Потребно је установити законску обавезу суда, у погледу редовног преиспитивања одлуке о лишавању пословне способности.

Промене у Породичном закону

Укидање потпуног лишавања пословне способности. Као најважнију нормативну промену у овом пропису истичемо потребу за **укидањем законског института потпуног лишавања пословне способности.**

Ревизија делимичног лишавања пословне способности. У мери у којој је то потребно услед укидања потпуног лишавања пословне способности, потребно је **ревидирати законски институт делимичног лишавања пословне способности** – тако да његова примена упућује на обавезу суда:

- 1) да детаљно процени способност лица које се лишава пословне способности;
- 2) да ограничи пословну способност само у оном делу у којем је несумњиво утврђена неспособност лица да се само стара о себи и својим правима и интересима, односно опасност од угрожавања права и интереса других лица, односно да наведе права и послове које лице делимично лишено пословне способности може да врши.

Измена суштине законског института старатељства. Другачији приступ и законско регулисање старатељства помогло би у измени, односно укидању постојећих правила о потпуном лишавању пословне способности.

Обавезе старатеља. Прописивање јасне обавезе старатеља да се стара да се отклоне разлози због којих је пунолетни штићеник лишен пословне способности, да би се штићенику омогућила социјална укљученост, односно да се он што пре оспособи за самосталан живот – уместо садашње декларативне законске норме.

Партиципаторно право штићеника. Јасније омогућавање права штићенику, као и начина и инструмената његове реализације, с циљем учествовања штићеника у доношењу одлука које га се тичу.

Промене Закона о ванпарничном поступку (ЗВПП)

Потребно је извршити промене у овом закону да би се:

- 1) обезбедило адекватно правно заступање особе која се лишава пословне способности;
- 2) раздвојиле сједињене а контрадикторне улоге истог органа (центра за социјални рад) као предлагача у поступку за лишавања пословне способности и заступника особе о чијој пословној способности се одлучује, у складу са начелом правичног и фер суђења.

У вези са наведеним потребно је:

- 1) прописати у ЗВПП обавезу суда да тачно одреди круг послова које лице делимично лишено пословне способности може закључити;

- 2) прописати у ЗВПП одредбу о обавезном саслушању странке од стране судије у поступку лишавања пословне способности;
- 3) прописати у ЗВПП одредбу о обавезном присуству на рочишту странке о чијој пословној способности се одлучује;
- 4) прописати у ЗВПП обавезно периодично преиспитивање одлуке о лишавању пословне способности, као и рок у коме се најкасније преиспитију одлуке о лишавању пословне способности – с циљем лакшег и благовременог покретања поступка за враћање пословне способности;
- 5) јасније прописати услове за покретање поступка за враћање пословне способности (нпр. да самостално обављање свакодневних делатности и закључивање правних послова у току пословне неспособности буде доказ за покретање поступка за враћање пословне способности);
- 6) прописати у ЗВПП степен квалитета доказа о пословној неспособности неке особе, (нпр. акт лекара којим се констатује постојање одређене сметње или болести, акт другог судског или управног органа који потврђује угрожавање сопствених права и интереса или права и интереса других особа), јер са аспекта заштите људских права није довољно да предлог за покретање поступка мора да садржи чињенице на којима се заснива, као и доказе којима се те чињенице утврђују или чине вероватним;
- 7) прописати у ЗВПП право јавном тужиоцу на покретање поступка за лишавање пословне способности, у случајевима када је пунолетна особа подложна злоупотребама или запостављању сродника, односно чланова породице.
- 8) прописати у ЗВПП право на бесплатно правно заступање особе у поступку лишавања пословне способности.

Препоруке које се тичу поступања органа и јавних служби

Препоруке за поступање судова

У вези са применом ЗВПП-а у поступцима за лишавање пословне способности, потребно је:

- 1) умањити значај улоге вештака, односно изменити праксу доношења судске одлуке ислучиво на основу извештаја вештака (судија саслушањем странке и учешћем странке у поступку постаје лице које има пресудан утицај на доношење одлуке);
- 2) укинути праксу да орган вештачења утврђује оцену болести и оштећења од утицаја на радну способност и добија дискреционо право да на основу врло неодређеног стандарда утврди некој особи статус (3. степен „болести и оштећења“) који јој онемогућава да буде укључена у мере запошљавања, ни под општим, ни под посебним условима;

- 3) предвидети обавезну едукацију и сачинити програме обуке судија и вештака у циљу:
 - a) њихове сензитивизације за све аспекте лишавања пословне способности,
 - b) коришћења института делимичног лишавања пословне способности, у већој мери, за време док и даље буде егзистирао законски институт потпуног лишавања пословне способности.

У оквиру поступања судова у поступцима ради лишавања пословне способности, пракса се може унапредити помоћу:

- 1) обавезног омогућавања присуства на рочишту особе против које је покренут поступак за лишавање пословне способности;
- 2) обавезног саслушања особе против које је покренут поступак за лишавање пословне способности;
- 3) обавезног независног правног заступања особе против које је покренут поступак за лишавање пословне способности; у овом контексту се не мисли на учешће у поступку представника центра за социјални рад, већ на учешће независног правног заступника (адвоката);
- 4) изричитог навођења круга правних послова које особа делимично лишена пословне способности може закључити;
- 5) прописивања у решењу о делимичном лишавању пословне способности да особа може засновати радни однос (закључити уговор о раду), односно да се може радно ангажовати на други начин (ван радног односа) у складу са законом.

Препоруке за унапређење социјалне подршке у вези са старатељством и поступање центара за социјални рад

У складу са ЗСЗ, као и подзаконским актима за његову примену (правилником којим се уређују минимални стандарди услуга социјалне заштите; правилником који треба да уреди групу саветодавно-терапијских и социјално едукативних услуга социјалне заштите⁷⁴ и др.), потребно је:

- 1) развити и имплементирати програме подршке лицима лишеним пословне способности која су под старатељством, с циљем њиховог социјалног укључивања, а нарочито оне која се тиче социјалне активације, доношења одлука, радног ангажовања и запошљавања; у Правилнику о саветодавно-терапијским и социјално-едукативним услугама, створити нормативни оквир за развој социјално-едукативних услуга у оквиру којих се могу развијати стандардизовани програми припреме и подршке особама са интелектуалним инвалидитетом за радно ангажовање и запошљавање; истим или другим одговарајућим правилником за примену Закона о социјалној заштити треба прописати стандарде у погледу потребних квалификација, знања и искуства за особе које реализују програме подршке особама са интелектуалним инвалидитетом, а нарочито оних програма који су усмерени на подршку за њихово социјално укључивање у области рада;

⁷⁴ У време израде ове анализе, развијени су нацрти наведених подзаконских аката.

- 2) развити и имплементирати програме едукације и подршке старатеља, с циљем унапређења квалитета њиховог рада, вршења старатељских функција и радне активације штићеника;
- 3) унапредити процену врсте и степена подршке која је потребна некој особи у процесу доношења одлука. Процену треба вршити на основу плански спроведеног посматрања у редовном животном окружењу корисника, а у тај процес треба да буду укључене особе и стручњаци из више области који већ добро познају особу којој треба пружити подршку;
- 4) развити програме подршке који треба да омогуће промену улоге старатеља, тако да се она заснива на помоћи и подршци штићенику да доноси одлуке;
- 5) развити упутство којим се ближе објашњавају могућности повезивања плана услуга, односно старатељског плана, материјалних давања и мера активације;
- 6) развити програме обуке за стручне раднике у центрима за социјални рад, ради унапређења старатељске заштите лица лишених пословне способности, с посебним фокусом на улогу органа старатељства и стручних радника у омогућавању социјалног укључивања (радног ангажовања и др.) штићеника;
- 7) израдити приручник за стручне раднике у центрима за социјални рад ради повећања квалитета њиховог знања и рада у погледу примене мере старатељске заштите и поступања са лицима лишеним пословне способности под старатељством;
- 8) развити систем евиденције, докуметације и извештавања који омогућава да се утврди број лица према којима је примењено старатељство услед потпуне, односно услед делимичне лишености пословне способности, све док постоји институт потпуног лишавања пословне способности.
- 9) развити праксу повезивања, нпр. додатак за негу и помоћ коришћењем одређене услуге која омогућава социјално укључивање особе са инвалидитетом, нпр. дневног боравка; ово је неопходно да ова лица не остану само корисници материјалног давања, а социјално изолована; развој предметне праксе могућ је нпр. тако што ће водитељ случаја израђивати план услуга којима се повезују материјална давања и коришћење услуга у заједници, што се може повезати и са старатељским планом и извештајем стараоца како би план услуга био конкретан и водио ка социјалном укључивању.

Наведеним програмима могао би се направити концепцијски помак и трансформација улоге старатеља у особу за подршку лицу под старатељством, нарочито одраслој особи са интелектуалним инвалидитетом. Програми подршке треба да обухвате и улогу старатеља у функцији радне инклузије особа са интелектуалним инвалидитетом.

Такође, програми подршке могу се односити и на боље дефинисање улоге других организација и лица која су важна за подршку особа са интелектуалним инвалидитетом током оспособљавања за радно ангажовање и у оквиру самог радног ангажовања (нпр. организације цивилног друштва, привредни субјекти, социјална предузећа).

Пракса центара за социјални рад може се унапредити помоћу:

- 1) обавезног периодичног преиспитивања услова за враћање пословне способности и покретања поступка пред судом за враћање пословне способности;
- 2) израде информатора који би заинтересованим странама (родитељима, старатељима и др.) објаснио институт лишавања пословне способности, као и правила тог поступка, односно информатора који би родитељима објаснио и разграничио права у области социјалне заштите и других права, која нису условљена лишавањем пословне способности; лоша информисаност и предрасуде још увек у доброј мери постоје, а познато је да су ове појаве највећи непријатељи промена и напретка у погледу социјалне укључености разних друштвених група, међу којима су и особе са интелектуалним инвалидитетом;
- 3) редовних састанака са родитељима и старатељима, односно организовањем услова за хоризонтални трансфер знања и искустава;
- 4) јасног уређења радног ангажовања лица под старатељством која се налазе на смештају у установама социјалне заштите и увођења механизма контроле примене радно-окупационих активности, с циљем превенције радне експлоатације ових корисника.

Препоруке за унапређење праксе развојем других системских могућности и инструмената

- 1) Израдити и имплементирати прогаме обуке запослених код послодаваца који запошљавају особе са интелектуалним инвалидитетом, ради њихове сензибилизације и унапређења знања, њиховим потребама и могућностима у оквиру радног ангажовања.
- 2) Надлежни надзорни органи (инспекције, независна регулаторна тела и др.) треба да посебну пажњу посвете специфичном положају радника са инвалидитетом у околностима које могу бити претња за дискриминацију и мобинг.

Размотрити потребу за изменама Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, којом би се експлицитно омогућило коришћење *outsourcing*-а, а не само директно радно ангажовање особа са интелектуалним инвалидитетом од стране послодаваца. *Outsourcing* омогућава да послодавци могу да користе особе са интелектуалним инвалидитетом који су радно ангажовани у организацији која их оспособљава за рад, односно која их ангажује код другог послодавца за његове потребе. Стога што одређене услуге, које имплицирају једноставније послове (нпр. чишћење и одржавање простора), компаније све чешће набављају помоћу *outsourcing*-а – потребно је повезивање:

- a. агенција које те услуге пружају;
 - b. компанија, односно предузећа које те услуге користе и
 - c. предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, невладиних организација и социјалних предузећа које пружају подршку особама са интелектуалним инвалидитетом у радном ангажовању.
- 3) Ускладити прописе из области социјалне заштите и прописе из области лишавања пословне способности у циљу отклањања препрека да се особе са интелектуалним инвалидитетом не лишавају пословне способности ради остваривања права из области социјалне заштите.

VII. БИБЛИОГРАФИЈА

Акциони план Савета Европе 2006–2015.

Европска стратегија о инвалидитету 2010–2020

ЕУ директива 2000/43/ЕК о једнаком положају особа без обзира на расно или етничко порекло

ЕУ директива 2000/78/ЕК о установљивању општег оквира за једнак положај при запошљавању

Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Јединствени Акциони план за образовање Рома (2005) и Стратегија за унапређење положаја Рома (2009)

Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол (2006)

Мадридска Декларација – „Недискриминација и резултати афирмативних акција у социјалној инклузији”, Европски конгрес о особама са инвалидитетом, Мадрид, 2002.

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима

Конвенција Међународне организације рада бр. 159.

Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом (2006)

Конвенција УН о правима детета (1989)

Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена

Међународни пакт о грађанским и политичким правима

Миленијумски циљеви развоја (2005, 2006)

Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију (2008)

Национални план акције за децу (2004)

Национална стратегија регионалног развоја (2007)

Национална стратегија запошљавања и Акциони план (2005)

Национална стратегија за младе (2008) и Акциони план (2009)

Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020, „Службени гласник РС“, број 37/11

Основни програм обуке за персоналног/радног асистента за особе са телесним инвалидитетом, Гордана Рајков и Мимица Живадиновић, Београд, 2011.

Породични закон, „Службени гласник РС“, број 18/05

Правилник о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику, „Службени гласник РС“, број 63/10

Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад, „Службени гласник РС“, број 59/08 и 37/10

Пресуда Европског суда за људска права (No. 38832/06) од 20. маја 2010. године

Пресуда Европског суда за људска права (No. 44009/05) од 27. марта 2008. године
Пресуда Европског суда за људска права (No. 36760/06) од 19. јануара 2012. године
Пресуда Европског суда за људска права (No. 11223/04) од 17. јула 2008. године
Пресуда Европског суда за људска права (No. 11118/84) од 29. марта 1989. године
Пресуда Европског суда за људска права у случају Салонтаји–Дробњак против Србије из 2009. године
Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Влада Републике Србије, Београд, 2011.
Ревидирана Европска социјална повеља (1996)
Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, 55/05 и 71/05
Стратегија развоја социјалне заштите, „Службени гласник РС“, број 108/05
Стратегија за смањење сиромаштва (2003)
Стратегија развоја информатичког друштва (2006)
Стратегија унапређења положаја са инвалидитетом (2006)
Стратегија одрживог развоја и Акциони план (2008, 2009)
Стратегија развоја образовања одраслих са Акционим планом (2006, 2009)
Стратегија развоја средњег стручног образовања са Акционим планом (2006, 2009)
Студија о положају рањивих група на тржишту рада Републике Србије, FREN – Foundation for the Advancement of Economics, Гордана Крстић, Михаил Арандаренко, Александра Нојковић, Марко Владисављевић, Марина Петровић, Београд, 2010.
УНДП студија из 1998. године
Универзална декларација УН о људским правима, од 10. децембра 1948. године
Закон о основама система образовања и васпитања, „Службени гласник РС“, број 72/09 и 52/11
Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, број 42/09
Закон о ванпарничном поступку, „Службени гласник РС“, број 25/82 и 48/88
Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, број 24/11
Закон о раду, „Службени гласник РС“, број 24/05, 61/05 и 54/09
Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, број 33/06
Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09
Закон о спречавању злостављања на раду, „Службени гласник РС“, број 36/11

VIII. АНЕКСИ

АНЕКС 1

ЛИШАВАЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Изразити значај на питање лишавања пословне способности, поред наведених међународних и домаћих правних докумената, има и пракса Еуропског суда за људска права. Пресуде овог суда обавезују државе потписнице Европске конвенције о људским правима (Конвенција), те намећу државама обавезу да у будућим (истим) случајевима исправе пропусте, било изменом законодавства, било променом поступања државних органа у предметним поступцима.

Случајеви које је до сада ЕСЉП разматрао односе се на следећа подручја: одузимање слободе, односно присилни психијатријски третман према чл. 5 Конвенције; право на приступ суду и правичност поступака за ограничење или одузимање пословне способности, укључујући питања дужине поступка и правног заступања, према чл. 6. Конвенције; мешање у приватни и породични живот, укључујући питања психијатријског третмана, одузимања деце, приступа услугама, према чл. 8. Конвенције; образовање према чл. 1. Протокола бр. 1 уз Конвенцију.

Случајеви које је ЕСЉП разматрао у подручју права особа којима је ограничена или одузета пословна способност односили су се на следећа питања:

- 1) неправичност поступка ограничења/одузимања пословне способности;
- 2) немогућност особе којој је одузета пословна способност да промени старатеља;
- 3) немогућност особе којој је одузета пословна способност да сама покрене поступак за враћање пословне способности;
- 4) дужина поступка одузимања, односно враћања пословне способности;
- 5) аутоматско одузимање права располагања имовином;
- 6) диспропорцијалност одлуке о одузимању пословне способности;
- 7) губљење права учествовања у поступку усвојења детета самим одузимањем пословне способности;
- 8) одузимање бирачког права на темељу стављања под старатељство.

Пресуде Европског суда за људска права поводом лишавања пословне способности против европских држава

*Kiss против Мађарске*⁷⁵

Подносилац тужбе у овом случају јесте особа која је патила од маничне депресије и из тог разлога је стављена под делимично старатељство. С обзиром на то да мађарски устав потпуно забрањује право на гласање особама које су под старатељством, подносилац није могао да гласа на парламентарним изборима 2006. године. Европски суд је једногласно сматрао да таква апсолутна забрана права на гласање крши право на слободне изборе предвиђено чланом 3, Протокола 1, Европске конвенције о људским правима.

Суд, међутим, **не може да прихвати да апсолутна забрана права на гласање особама под делимичним старатељством, без обзира на његове или њене тренутне способности, потпада под прихватљиво поље слободне процене.** Штавише, иако овај суд понавља да је поље слободне процене широко, оно није и свеобухватно. Надаље, ако се ограничавање фудаменталних права посебно односи на осетљиве групе у друштву, које су трпеле дискриминацију у прошлости, као што су **особе са менталним инвалидитетом**, онда је поље слободне процене једне државе значајно уже, те морају постојати јаки разлози за ограничавања која су у питању (то, такође, важи и за особе које трпе другачији третман само на основу свог рода, расе, или сексуалне оријентације). Као разлог, овај суд наводи да су ове групе историјски биле предмет предрасуда са дугорочним последицама које су резултирале њиховом социјалном искљученошћу. Овакве предрасуде могу да наметну законодавне стереотипе који забрањују индивидуализовану процену капацитета и потреба.

Подносиоцу тужбе је у овом случају прекршено право на гласање због наметања аутоматског и паушалног ограничења грађанских права особама које су под делимичним старатељством⁷⁶.

*Shtukurov против Русије*⁷⁷

У случају *Shtukurov*, подносилац захтева је тврдио да је мешање државе било незаконито с обзиром на то да законски основ, на основу чега му је одузета пословна способност (неразумевање и немогућност контроле поступака), није био довољно прецизан.

Такође, подносилац је тврдио да није постојао легитиман циљ с обзиром на то да он није био опасан по околину, те да мешање није било нужно у демократском друштву, будући да суд није изнео никакве релевантне разлоге за своју одлуку, те узимајући у обзир да **закон није предвиђао**

⁷⁵ Пресуда Европског суда за људска права (No. 38832/06) од 20. маја 2010. године.

⁷⁶ Без сумње, ова одлука има последице и на друге европске земље. Постоји јасна паралела између овог случаја и случаја Хирст против Велике Британије из 2005. године, у којем је тај суд закључио да паушална забрана права на гласање затвореницима представља кршење Конвенције. **Принцип индивидуалне законске процене је сада проширен и на особе са менталним инвалидитетом.** Ово подвлачи важност права на гласање и строгу обазривост када је ограничавање овог права у питању. Такође, примећено је да се овај суд први пут позива и на УН Конвенцију о правима особа са инвалидитетом, где помиње међународни законодавни оквир, а односи се на ову Конвенцију.

⁷⁷ Пресуда Европског суда за људска права (No. 44009/05) од 27. марта 2008. године.

могућност делимичног одузимања пословне способности. Могућност делимичног лишавања пословне способности постојала је само у случајевима зависности од алкохола и дрога.

Европски суд за људска права је прихватио мишљење владе да је мера донесена у складу са законом, ради остварења легитимног циља, те се након тога усредосредио на тест пропорционалности. Суд је прво нагласио како је мешање у живот подносиоца било озбиљно узимајући у обзир последице, те да је само старатељ био овлашћен за покретање поступка за враћање пословне способности. Суд је поновио свој налаз у вези с процедуралним проблемима које је анализирао под чл. 6. Конвенције, наглашавајући посебно како је расправа у поступку трајала само десет минута.

Суд је надаље анализирао разлоге на темељу којих је одлука донесена. Навео је како је медицинско вештачење на основу којег је суд донео одлуку нејасно у погледу последица подносиоачеве болести на његову могућност разумевања и контролисања сопствених поступака, односно на његов друштвени и лични живот, те нагласио како постојање душевне болести, па и тешке, не може бити једини разлог одузимања пословне способности. С тим у вези, суд је посматрао руски закон који не предвиђа могућност делимичног лишавања пословне способности у случајевима душевних болести, проблематичним у односу на захтеве Препоруке (99) 4 Одбора министара Савета Европе. Суд је закључио да је мешање у приватни живот подносиоца захтева било неразумно, те да је дошло до кршења чл. 8. Конвенције – право на поштовање приватног и породичног живота.

Станев против Бугарске⁷⁸

Подносиоца представке, бугарског држављанина, бугарски судови делимично су лишили пословне способности на основу дијагнозе шизофреније од које је боловао, због чега није био способан да на адекватан начин води своје правне послове и схвати последице свог деловања.

Суд је утврдио да подносилац **није био у могућности да затражи враћање пословне способности** ни на који начин осим помоћу свог старатеља. Такође, суд је утврдио да, у складу са бугарским законом, **није било правне разлике између особа потпуно или делимично лишених пословне способности, те да није било могућности аутоматске периодичне ревизије поступка.** Надаље, у случају Станева, **лишавање пословне способности је било трајно.** Иако право на приступ правосуђу није апсолутно и могућа су ограничења процедуралних права неке особе чак и кад је нека особа само делимично лишена пословне способности, **право да се тражи судско преиспитивање пословне неспособности једно је од фундаменталних процесних права за заштиту оних који су делимично лишени пословне способности.** Из тога следи да особама лишеним пословне способности треба омогућити директан приступ судовима.

Х. против Хрватске⁷⁹

У случају Х. против Хрватске, подносиатељка захтева је лишавањем пословне способности аутоматски, у складу са законом, изгубила право да учествује у поступку усвојења свог детета, иако јој родитељска права нису никад

⁷⁸ Пресуда Европског суда за људска права (No. 36760/06) од 19. јануара 2012. године

⁷⁹ Пресуда Европског суда за људска права (No. 11223/04) од 17. јул 2008. године.

формално одузета. Њено дете је најпре током поступка одлучивања о њеној пословној способности дато на привремено старатељство њеној мајци. У то време је и подносиатеља представке била у контакту с дететом. Подносиатеља је сматрала да јој је тиме што је лишена пословне способности ускраћено право да учествује у поступку усвојења свог детета и тиме повређено право на породични живот.

Суд је нагласио како ни у једном од поступака који су претходили усвојењу, нити један суд није разматрао однос подносиатељке захтева и њеног детета, нити је донесена одлука о одузимању родитељских права, већ је неко време подносиатеља захтева учествовала у васпитању детета. Упркос томе, дете је усвојено без пристанка подносиатељке захтева и њеног учествовања у поступку усвојења.

Суд је сматрао да такво **аутоматско искључивање особе без пословне способности из поступка усвојења сопственог детета крши одредбе чл. 8. Конвенције**. Подносиатељки захтева требало **пружити прилику да буде саслушана у том поступку**, а тиме и могућност да изрази своје ставове о могућем усвојењу свог детета. Наиме, одлука о усвојењу била је пресудна за будућност односа између подносиатељке захтева и њеног детета. Стога, суд подвлачи на крају, да је то недвосмислено била одлука у чије је доношење било потребно укључити подносиатељку представке, што није учињено јер је била лишена пословне способности.

Воск против Немачке⁸⁰

У случају *Воск* против Немачке питање пословне способности, односно способности подносиоца захтева да води судски поступак, појавило се у контексту бракоразводне парнице. Наиме, супруга подносиоца представке поставила је питање његовог душевног здравља, односно његове парничне способности, с чим у вези је покренула и поступак стављања подносиоца под старатељство.

Европски суд за људска права анализирао је дужину целог бракоразводног поступка, проматрајући разне фазе. У вези с одлучивањем о парничној способности подносиоца, суд је нагласио да национални судови треба да **полазе од пресумпције способности**, а да у случајевима сумње, одлуке морају донети брзо будући да је реч о важним стварима. Суд је нагласио, како је у овом случају надлежан домаћи суд имао сумње које није успео решити правовремено, иако је супротно томе, вештачење још пре покретања бракоразводне парнице показало психичку стабилност подносиоца захтева. Сви захтеви за његово стављање под старатељство били су одбијени, а пет налаза вештака утврдило је да је подносилац био здрав, док је само један тврдио супротно. Коначно, суд је нагласио како је подносилац девет година патио због сумње у његово душевно здравље, што представља озбиљно кршење људског достојанства.

Навешћемо још неке од пресуда релеватних за област лишавања пословне способности, без детаљније анализе. То су: *Winterwerp* против Холандије 6301/73 (1979), *Vaudelle* против Француске 35683/97 (2001) и *Egger* против Аустрије 15780/89 (1993).

⁸⁰ Пресуда Европског суда за људска права (No. 11118/84) од 29. марта 1989. године.

АНЕКС 2

ПРИМЕРИ ЗАПОШЉАВАЊА ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ ИНВАЛИДИТЕТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Примери добре праксе запошљавања особа са интелектуалним инвалидитетом које нису лишене пословне способности⁸¹

Пример 1.

Мушкарац који има 36 година, особа са интелектуалним инвалидитетом, завршио је основну школу. Живи са родитељима у руралном подручју. Комшије које су имале различите занатске радионице обучавали су га током времена за занате (тапацирање намештаја, ауто-механика), али нису са њим заснивали радни однос. Преко локалне радиостанице је чуо да се тражи радник у конфекцијској радионици у Удружењу МНРО где се запослио преко Јавних радова Националне Службе за запошљавање. На радном месту му је био обезбеђен тренер који је радио са њим, док није научио да ефикасно извршава радне задатке (шивење, порубљивање, кројење). Ради пуно радно време. Поред конфекцијске радионице у просторијама Удружења постоји и просторија са рачунарском опремом, па радници из конфекцијске радионице један део радног времена проводе обучавајући се за рад на рачунару. Пре заснивања радног односа у Удружењу, упућен је од стране Удружења на процену радне способности у НСЗ, након чега је проглашен радно способним. Да је ова особа лишена пословне способности, не би могла ићи на процену радне способности и тиме не би могла бити радно ангажована.

Пример 2.

Женска особа која има 21 годину завршила је средњу специјалну школу, занимање - конфекцијски шивач. По завршетку средње школе, једну годину је чекала на посао. Запослење је пронашла преко Јавних радова Националне службе за запошљавање у Удружењу МНРО које има конфекцијску радионицу. Запослена је пуно радно време и исказује велико задовољство послом и односом са колегама. У овој средини постоји свест међу људима о значају ове радионице и људима који су ту запослени, тако да постоји мрежа редовних купаца услуга ове радионице. С обзиром на то да је дете без родитељског старања, била је штићеница Дома за незбринуту децу, а сада је измештена из те институције и живи уз подршку у стану са још две женске особе, бивше штићенице Дома.

⁸¹ Када говоримо о запошљавању особа са интелектуалним инвалидитетом, можемо приметити да постоји несклад између законске регулативе и „стања на терену“. Иако је изричито предвиђено да лица која су потпуно лишена пословне способности (тиме и правно изједначена са малолетницима до 14. године), не могу закључити уговор о раду, у пракси постоје случајеви да се особе са интелектуалним инвалидитетом потпуно лишене пословне способности запошљавају, што је решење супротно закону.

Примери лоше праксе лишавања пословне способности особа са интелектуалним инвалидитетом

Са друге стране, поред наведених примера добре праксе, још увек се срећемо и са лошим примерима који третирају особе са инвалидитетом као неспособне и непоуздане за рад. Наравно, **лоша информисаност и предрасуде још увек у доброј мери постоје**, а познато је да су ове појаве највећи непријатељи промена и напретка у погледу социјалне укључености разних друштвених група, међу којима су и особе са интелектуалним инвалидитетом.

Неопходно је да државне установе и невладине организације наставе интензиван рад на информисању о социјалном укључивању, могућностима за запошљавање и радно ангажовање, законској регулативи и осталим аспектима укључивања особа са инвалидитетом и особа са интелектуалним инвалидитетом на тржиште рада и у друштво уопште. Као последица даље активности на социјалном укључивању особа са интелектуалним инвалидитетом дошло би до отклањања или смањења предрасуда, што би у великој мери побољшало њихов положај при радном ангажовању, а тиме и животном окружењу.

Током рада на истраживању, утврђено је да је један од разлога за покретање поступка одузимања пословне способности/продужења родитељског права од стране родитеља, налази у саветовању центара за социјални рад, да је то у најбољем интересу детета, и да ће на тај начин бити могуће да дете буде носилац права на туђу негу и помоћ и права на породичну пензију. Од великог броја примера у којима родитељи као предлагачи лишавају своју децу пословне способности, наводимо неколико репрезентативних, са најчешћим разлозима за покретање овог поступка.

Пример 1.

Мајци детета са интелектуалним инвалидитетом у Центру за социјални рад рекли су да треба ћерки да одузме пословну способност јер је то законска обавеза. Пре тога није било продужено родитељско право над њеном ћерком. Ћерка је потпуно лишена пословне способности 2008. године, тада је она имала 24 године. Мајка је присуствовала поступку и то на једном рочишту, док ћерка није била ни тада присутна. Непознати лекари које је суд одредио су је прегледали и процењивали у дневном боравку. **Вештачење су морали да плате родитељи и коштало је 20.000 динара.** Ни у Центру за социјални рад, ни у суду, мајци нико није рекао какве су последице одузимања пословне способности, а такође **нису рекли да постоји делимично лишавање пословне способности.** Према речима мајке, ћерка нема никакве користи од одузимања пословне способности, али су мајци рекли да је то **једина могућност да ћерка наследи пензију од старатеља.**

Пример 2.

Предлагач продужења родитељског права био је Центар за социјални рад. Родитељи су водили мушко дете на Клинику за неурологију и психијатрију за децу и омладину, где су добили мишљење о степену његовог развоја. То је урађено 2001. године, када је дете имало 18 година. У решењу је наведено да се продужава родитељско право и да се дете изједначава са лицем старости испод 14 година. За продужавање родитељског права родитељи су чули од појединих родитеља, од којих су неки били правници. Предочено им је да ће тако дете моћи да **стекне право на породичну пензију.**

Нико их није упозорио на последице овакве одлуке, осим да то морају да ураде ради заштите и сигурности детета. Родитељи нису сигурни да ли дете може да се запосли са овом одлуком, мисле да не може – што је свакако негативно за случај да једног дана њихов син буде у могућности да се запосли.

Пример 3.

Син је 2002. године постао пунолетан и тада су његови родитељи предложили покретање поступка за лишавање пословне способности. Из Удружења за аутизам родитељи су добили савет да тако могу да заступају сина уколико дође до било каквог спора. Родитељи нису знали шта је пословна способност у пуном значењу, само им је предочено да њихов син треба да **буде под старатељством, а предуслов за то је било лишавање пословне способности**. Мајка је два пута била на суду, једном сама, а други пут је била са сином. Поред разне медицинске документације коју су приложили суду, тражено је да донесу новији налаз (било ког) психијатра, а било је потребно и да их посете вештаци које је суд одредио.

Њихов син **није био саслушан** у поступку за лишавање пословне способности. **Нико их није упозорио на последице лишавања пословне способности, нити су им рекли да постоји могућност делимичног лишавања пословне способности**. Наводе, да ни син, ни породица немају никакве користи од лишавања пословне способности. Напротив, пре три године су се суочили са негативним последицама овог поступка када је реализован пројекат *Дневни центар за особе са аутистичним спектром* за групу од шест младића у коју је био укључен и њихов син. Младићима са инвалидитетом су нашли посао – требало је да раде у једној штампарији. Директор те штампарије им је рекао да они послују по принципима друштвено одговорног пословања, у складу са правилима наручиоца, стране фирме. Указано им је да **новац који младићи зараде мора да буде уплаћен на њихов рачун у банци** јер не желе да их неко оптужи за злоупотребу.

Мајка је чула да постоји теоретска могућност да се пословна способност врати њиховом сину, али не зна ни за један пример да је то неко урадио, нити зна како се покреће, али жели да то уради.

Пример 4.

Родитељи имају продужено родитељско право над дететом са интелектуалним сметњама. Својевремено су чули од родитеља деце која су много старија од њиховог детета да је то најбољи начин да дете заштите са правне стране. Нису знали шта је пословна способност. Поступак су покренули 2003. године када је син имао 18 година. Отац је на суду заступао супротну страну у односу на дете. Процену су вршили вештаци са ВМА, на основу медицинске документације коју су донели. Њихов **син није био саслушан у том поступку**. Проглашен је за лице млађе од 14 година, а мајка не зна тачно шта то значи по питању његове пословне способности. На суду им нису објаснили шта подразумева лишавање пословне способности, нису их упозорили на негативне последице ове одлуке, **нити су им рекли да постоји делимично лишавање пословне способности**. Добробит коју син има јесте **право на дечији додатак, који не би имао да родитељско право над њим није продужено**. Мајка није знала да постоји могућност враћања пословне способности, односно укидања продуженог родитељског права, а наводи да би се свакако одлучили за то уколико је у интересу њиховог детета.

Сумирајући примере, као разлог зашто се родитељи одлучују да према препоруци центара за социјални рад иницирају поступак за лишавање пословне способности своје пунолетне деце, издваја се лакше остваривање права на новчана давања из области социјалне заштите – право на породичну пензију и додатак за негу и помоћ другог лица.

АНЕКС 3

Пример праксе радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом у „Делта холдингу” Београд

У оквиру радног ангажовања особа са интелектуалним инвалидитетом направљена је подела на две групе особа:

- 1) особе са интелектуалним инвалидитетом које су лишене пословне способности;
- 2) особе са интелектуалним инвалидитетом које имају пословну способност, али су дуже време без запослења и по својим радним способностима нису спремни да учествују у тржишту рада.

Постављени су **минимални циљеви** који се односе на то да се особе са интелектуалним инвалидитетом интегришу у непосредно радно окружење, односно у тим са којим раде, а који броји од 5 до 7 особа.

Најпре је било потребно обучити тим који је требало да ради са особама са интелектуалним инвалидитетом. Свака особа са интелектуалним инвалидитетом која је ушла у програм радног оспособљавања с циљем радног ангажовања, има супервизора, који је професионалац за стручну подршку. Ова компанија има искуства у сарадњи са НВО из Београда „КЕЦ МНРО”.

Представници компаније су се упознали са родитељима особа са интелектуалним инвалидитетом, као и са њиховим евентуалним радним искуством.

Следећи корак у радној инклузији и интеграцији особа са интелектуалним инвалидитетом усмерен је на међусобно упознавање особа са интелектуалним инвалидитетом и тима у коме ће радити. Особе са интелектуалним инвалидитетом су се припремале искључиво за рад у малопродајним објектима.

Улога супервизора јесте да помогне особама са интелектуалним инвалидитетом у интеграцији у непосредно радно окружење, до нивоа самосталности или до максимума његових капацитета.

Особе са интелектуалним инвалидитетом су најпре добијале задатке који су једноставни за учење, као и подршку у њиховом обављању да би могли самостално или што самосталније да их обављају. Затим, програм предвиђа појачавање темпа и сложености послова да би се утврдио максимум капацитета за рад сваке особе са интелектуалним инвалидитетом.

Током времена особе са интелектуалним инвалидитетом се најпре интегришу у тим, а затим се подстиче њихова шири социјална интеграција.

Циљ радног укључивања, који се остварује за две године, јесте да особа са интелектуалним инвалидитетом може да промени радну средину без великих потешкоћа,

што се постиже њиховим поступним осамостаљењем. Промена се, заправо, своди на њихово распређивање у други малопродајни објекат.

Представници ове компаније, заједно са представницима НВО „КЕЦ МНРО“, стандардизовали су учинак особа са интелектуалним инвалидитетом.

Такође, развија се осећај одговорности особа са интелектуалним инвалидитетом, односно да неку функцију прихвате да обављају тако да знају да је тај посао њихова одговорност (да не могу да се опуштено односе према својим радним обавезама када су их већ прихватили).

Крајњи циљ је, поред наведеног, усмерен ка оспособљавању особа са интелектуалним инвалидитетом да раде као продавци у малопродајним објектима.

Резултати: Ово искуство „Делта Холдинга“ развијано је у оквиру пројекта за социјалну интеграцију особа са интелектуалним инвалидитетом. Постоје ограничења у погледу директне исплате зараде ангажованим особама са интелектуалним инвалидитетом које су лишене пословне способности. Овај изазов се превазилази тако што је ова компанија закључила уговор са НВО „КЕЦ МНРО“ о сарадњи на социјалном и радном укључивању особа са интелектуалним инвалидитетом. Компанија даје новчане донације невладиној организацији, са наменом да се тај новац користи за награде-накнаде ангажованим особама, као и за развој пројекта и капацитета невладине организације. Особе са интелектуалним инвалидитетом које имају пословну способност, после обуке добијају посао у компанији за који примају зараду. Особе са интелектуалним инвалидитетом без пословне способности пролазе програм радног оспособљавања до мере до које је то могуће.

Од 2008. године, од када траје пројекат, програм радног оспособљавања прошло је 30 особа са интелектуалним инвалидитетом.

Од тога, 18 их је радно ангажовано после оспособљавања.

УЧЕСНИЦИ У РЕАЛИЗАЦИЈИ АНАЛИЗЕ

Фокус групе

Фокус група са представницима цивилног сектора Београд, 9. март 2012. године	
Име и презиме	Институција
Ивана Гвозденовић	Наша кућа
Леа Шимоковић	MDRI-S
Јелена Михајловић	BCIF
Аница Спасов	Наша кућа
Душка Стојисављевић	АПИ Србије
Сања Абу Омар	Удружење „Живимо заједно”
Дејан Козић	Удружење „Живимо заједно”
Иван Стојиловић	IAN
Владимир Савић	КЕЦ-МИРО „Грета Кецман”
Никола Грујић	УУЦОМ
Бојан Гавриловић	Београдски центар за људска права

Фокус група са представницима послодаваца Београд, 16. март 2012. године	
Име и презиме	Институција
Милица Петровић	Coca-cola Hellenic
Јелица Петровић	Космос
Емилија Спасојевић	Космос
Тијана Копривица	Делта холдинг
Петар Сорић	ДЕС
Јасна Обрадовић	ДЕС
Данијела Квргић	СГ
Небојша Радојичић	СГ
Драгана Арсеновић	Лола предузетништво

Интервјуи

Институција	Име и презиме и функција
Министарство рада и социјалне политике	Сузана Пауновић, помоћница министра за социјална питања
Министарство рада и социјалне политике	Јован Протић, координатор за односе са МОР
Министарство рада и социјалне политике	Зорица Грујевски, Сектор за заштиту особа са инвалидитетом
Министарство економије и регионалног развоја	Љиљана Цувер, помоћница министра
Центар за Либерално-демократске студије	Гордана Матковић, директор студија социјалне политике
Национална служба за запошљавање	Татјана Милић Мандић, саветник у Сектору за запошљавање особа са инвалидитетом
Национална служба за запошљавање	Нада Соковић, Центар за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом
Повереник за заштиту равноправности	Невена Петрушић, повереница за заштиту равноправности
Повереник за заштиту равноправности	Косана Бекер, помоћница поверенице за заштиту равноправности
Заштитник грађана	Горан Башић, заменик заштитника грађана за права националних мањина
Заштитник грађана	Бојана Павловић Јовановић, млађа саветница
НВО „Наша кућа“	Аница Спасов, председница
НВО „Живимо заједно“	Дејан Козић, председник
MDRI	Драгана Ћирић Миловановић, извршна директорка
Делта Холдинг Београд	Тијана Копривица, менаџер за друштвену одговорност
Делта Холдинг Београд	Марко Цветковић, менаџер за људске ресурсе у Делта спорту
Делта Холдинг Београд	Александра Кресовић, заменица директора Делта фондације



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Влада Републике Србије
Кабинет потпредседнице Владе
за европске интеграције
Палата Србије,
Булевар Михаила Пупина 2
11000 Београд, Србија
Тел: +381 11 311 4605
E-mail: sipru@gov.rs
www.inkluzija.gov.rs

ПОДРШКА: Израда публикације омогућена је средствима Швајцарске агенције за развој и сарадњу у оквиру пројекта „Подршка унапређењу процеса социјалног укључивања у Републици Србији“.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**