



02/03



Институт  
за политичке  
студије

# СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

SOCIAL POLICY

Часопис за теорију и праксу

социјалне политике и социјалног рада

ISSN 0038-0091 УДК 364 СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА год. 52 vol. 2-3/2017.

- Мирослав Бркић • Мирослав Јовановић • Сања Ђурђевић • Владимир Илић •
- Весна Дуканац • Сања Ђурђевић • Емина Борјанић Болић • Марта Сјеничић •
- Зоран Весић • Сандра Перић • Горан Петковић • Наташа Љубомировић

ISSN 0038-0091 УДК 364 год. 52 № 2-3/2017.



ISSN 0038-0091 УДК 364 год. 52 № 2-3/2017.



# СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

ISSN 0038-0091

УДК 364

Година 52

Број 2-3/2017.



УЗРЈКОВЕ СТРУЧНИХ РАДНИКА  
СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ ОФИСЕ

# СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

## SOCIAL POLICY

Часопис за теорију и праксу социјалне политике и социјалног рада

ISSN 0038-0091 UDK 364

Број 2-3/2017 Год. 52, стр. 1 – 124

Часопис излази три пута годишње

Часопис Социјална политика покренут је 1946. под називом Весник рада,  
а од 1951. године излази под називом Социјална политика.

### Издавачи

Институт за политичке студије, Београд, Светозара Марковића 36  
тел. 33-49-204, 30-39-380, E-mail: ipsbgd@eunet.rs, www.ipsbgd.edu.rs  
Удружење стручних радника социјалне заштите Србије, Београд

### За издавача

Живојин Ђурић

### Главни и одговорни уредник

Мирослав Бркић

### Заменик главног и одговорног уредника

Бранкица Јанковић

### Редакција

Мирослав Бркић; Бранкица Јанковић; Дарија Завиршек; Видоје Радуловић;  
Александар Југовић; Нада Радушки; Ђорђе Стојановић

### Савет часописа

Миле Милосављевић; Нијаз Карич; Биљана Маричић; Сузана Борнорова;  
Живојин Ђурић; Зоран Драгишић; Светлана Драженовић; Биљана Зековица;  
Драгана Станковић; Горан Петковић; Ива Бранковић; Julia M. Watkins

### Пословни секретар

Смиљана Пауновић

### Секретари редакције

Адријана Грмуша  
Стефан Милошевић

### Редизајн корица

Ана Милутиновић

### Слог и штампа

Birograf comp, Zemun

### Тираж

100 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати,  
било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача  
Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не  
изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су  
аутори запослени.

Прегледни рад

**Марта Сјеничић<sup>1</sup>***Институт друштвених наука, Београд***Зоран Весић<sup>2</sup>***Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

## ПОЛИТИКА ЗАПОШЉАВАЊА ОСОБА СА МЕНТАЛНИМ ПОТЕШКОЋАМА<sup>3</sup>

### Сажетак

Дијагностификоване менталне или интелектуалне сметње могу водити као лишењу или ограничењу пословне способности. Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом се уређује да су државе потписнице обавезане да признају да особе са инвалидитетом остварују свој правни капацитет равноправно са другима у свим аспектима живота и да су обавезане да предузму одговарајуће мере како би особама са инвалидитетом омогућиле доступност помоћи која им може бити потребна у остваривању њихове пословне способности. Упоредни правни системи показују јаку тенденцију укључивања особа са ограниченом пословном способношћу у редовне животне токове, али и искључивања могућности потпуног лишења пословне способности. Овакав став омогућује одржавање радне способности и радног ангажовања особа са инвалидитетом, а самим тим и социјалну инклузију. Да би била запослена, особа треба да буде, у најмању руку, делимично пословно способна. Када се ради о одузимању и поновној процени, те враћању пословне способности, као услова радне способности, национална правна регулатива се креће према савременим трендовима. Практика, међутим, следи теорију и правну регулативу спорим корацима. Да би се омогућила економска активност особа са инвалидитетом у Србији, потребно је да се размотри њихов правни статус: пословна и радна способност. Србија је развила правни оквир за признавање права особа са инвалидитетом. Пут ка потпуној имплементацији овог оквира у пракси је још увек дуг.

Кључне речи: пословна способност, радна способност, особе са инвалидитетом, менталне сметње

1 Виша научна сарадница, [marta.sjenicic@gmail.com](mailto:marta.sjenicic@gmail.com)

2 Доцент, [zvesic@gmail.com](mailto:zvesic@gmail.com)

3 Људска права и вредности у биомедицини – Демократизација одлучивања у здравству и имплементација (179023).

## 1. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О ОСОБАМА СА СМЕТЊАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Процењени број становника у Републици Србији је 1. јануара 2016. године износио 7.076.372. У 2015. години рођено је 65.567 деце, док је 103.678 становника умрло, што значи да природни пораст становништва у Републици Србији био негативан -38.021 особа.<sup>4</sup> Посматрано на 1.000 становника, природни прираштај био је -5,3. У 2015. години, очекивано трајање живота на рођењу за мушкарце износило је 72,6, док за жене 77,7 година.<sup>5</sup> Број становника се смањило од 1999. године (7.540.401 становник) до 2015. године (7.076.372) за скоро пола милиона. Истовремено и природни прираштај је смањен са -3,9 у 1999. години на -5,3 у 2015. години. Просечна старост становништва Србије је 42,2 године.

Процењени број радно активног становништва у 2015. години из износио је 4.744.534 (66,87% укупног становништва). Од тога, 2.365.286 је мушког пола (33,34% од укупног броја), док је њих 2.379.249 (33,53% од укупног броја) женског пола.

У попису из 2011. године, први пут су прикупљени подаци о лицима са сметњама. Грађани су одговарали на питања да ли и у којој мери имају сметње у обављању дневних активности код куће/у школи/на послу због проблема са (1) видом – без обзира да ли носе наочаре, (2) слухом, (3) ходањем, (4) памћењем/концентрацијом, (5) самосталношћу са облачењем/храњењем/одржавањем личне хигијене, или (6) комуникацијом.<sup>6</sup> За сваки од ових проблема испитаници су могли да одговоре да немају сметњи, да имају неке или много сметњи, да су потпуно спречени у обављању дневних активности или да не желе да дају одговор.

Према подацима из Пописа 2011, укупан проценат особа са инвалидитетом у Србији био је 8,0%, у односу на 90,4% особа без инвалидитета и 1,6% особа које се нису изјасниле. Од 8,0%, већина има проблеме са: ходањем – 4,7%; видом – 3,3%; слухом – 2,0%; концентрацијом/памћењем – 1,3%; независношћу при одевању/исхрани/одржавању личне хигијене – 1,2%; и коначно, проблеме у комуникацији – 0,8%. Подаци показују укупан број од 239.454 људи који су пријавили проблем са видом; 144.648 људи који имају проблем са слухом; 340.029 са проблемима у ходу/пењању уз степенице; 90.032 људи са проблемима са концентрацијом/памћењем;

4 Републички завод за статистику, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>, 12/02/2018.

5 Исто

6 Попис становништва, домаћинстава и станова у Републици Србији, Пописна књига 8: Инвалидитет, <http://popis2011.stat.rs/>, 12/02/2018.

88.188 људи са проблемима везаним за независан живот; и 58.202 људи са проблемима у комуникацији.<sup>7</sup> На жалост, пописом су постављени широки параметри када се ради о особама са инвалидитетом, везано за комуникацију и разумевање. Критеријум је обухватио све озбиљне проблеме у вези са говором, неуролошким и можданим системом, психосоцијалне и интелектуалне сметње, као и друга стања која узрокују немогућност изражавања сопствених мисли окружењу или прихватања информација из окружења. Разлог за успостављање овако широких критеријума у Попису је био да се идентификују особе са основним сметњама органа за говор, особа са стањем узрокованим болестима (мождани удар), особе са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама.<sup>8</sup> Дакле, није направљена специфичнија подела између ових групација. Међутим, подаци о особама са инвалидитетом лишених пословне способности су доступни у бази Републичког завода за социјалну заштиту, о чему ће бити речи у даљем тексту.

## 2. ПОСЛОВНА СПОСОБНОСТ ОСИ У НАЦИОНАЛНОЈ ПРАВНОЈ РЕГУЛАТИВИ И ПРАКСИ

Медицински модел посматрања инвалидности има дугу традицију у Србији. Основна претпоставка овог модела је да инвалидитет треба посматрати као услов који је инхерентан особи са хендикепом.<sup>9</sup> Негативно наслеђе из прошлости и многе предрасуде и даље значајно ометају социјално укључивање особа са инвалидитетом. На основу ових разлога, приступ који подразумева потпуно лишавање пословне способности особа са инвалидитетом је и даље доминантан у односу на приступ који подразумева делимично лишавање пословне способности.

Услов процене радне способности и радног ангажовања, и тиме радне инклузије особа са менталним сметњама је постојање њихове потпуне или бар делимичне пословне способности. Материјална и процесна материја постојања, лишења и враћања пословне способности уређује се Законом о ванпарничном поступку и Породичним законом. Према Породичном закону, потпуно пословно неспособна лица у домаћем праву су лица до 14 година живота.

7 Републички завод за статистику, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>, 12/02/2018.

8 Милан Марковић, Особе са инвалидитетом у Србији, Републички завод за статистику, Београд, 2014, стр. 42.

9 Miroslav Brkic, Aleksandar Jugovic, Nenad Glumbic, "Residential Care for Children With Intellectual Disabilities in the Social Protection System in Serbia", European Journal of Social Work, London, 2014, pp. 246

Делимичну пословну способност у имају лица од 14 до 18 година, тзв. старији малолетници. Према члану 11 Породичног закона, потпуна пословна способност се стиче са 18 година. Потпуно пословно способна лица могу да закључују све правне послове.

Потпуно се лишава пословне способности пунолетно лице које због болести или сметњи у психо-физичком развоју није способно за нормално расуђивање, те због тога није у стању да се само стара о себи и о заштити својих права и интереса (члан 146 Породичног закона). Пунолетно лице које због болести или сметњи у психо-физичком развоју својим поступцима непосредно угрожава сопствена права и интересе или права и интересе других лица може бити делимично лишено пословне способности. Судском одлуком о делимичном лишењу пословне способности одредиће се правни послови које лице делимично лишено пословне способности може, односно не може самостално предузимати (члан 147 Породичног закона).

Према Закону о ванпарничном поступку (члан 32 и даље), поступак за лишење пословне способности покреће и води суд по службеној дужности, као и по предлогу органа старатељства (центра за социјални рад), брачног или ванбрачног супружника, детета или родитеља лица. Центри за социјални рад, који врше функцију органа старатељства, у великом броју случајева и иницирају поступак лишавања пословне способности (или, ретко, њене поновне процене). Према бази података центара, током 2015, 1460 поступака лишавања пословне способности је окончано, од чега 1.311 потпуно, а 149 делимичним лишењем пословне способности. Иако захтеви за заштиту људских права и развој процеса деинституционализације доминира у социо-политичким дискурсима, резултати показују да се тренд лишавања пословне способности, и тиме ограничавања људских права, наставља. Број особа потпуно и делимично лишених пословне способности је у 2015. порастао. Према подацима центара за социјални рад, број особа потпуно (93%) или делимично (7%) лишених је у 2015 био 12.493.<sup>10</sup>

Суд испитује да ли је пунолетно лице према степену способности за нормално расуђивање у стању да се само брине о својим правима и интересима. Поред саслушања самог лица које се лишава пословне способности и других лица које закон одређује, као доказ мора да буде изведен и преглед од најмање два лекара одговарајуће специјалности који ће дати налаз и мишљење о душевном стању и способности за расуђивање тог лица. На основу свих изве-

<sup>10</sup> Извештај о раду центара за социјални рад 2015. годину, Републички завод за социјалну заштиту, Београд 2016, стр. 20.

дених доказа суд доноси одлуку о лишењу пословне способности. Поред психијатријске експертисе, суд има могућност да изведе и друге доказе. На пример, ако су особе са инвалидитетом, смештене у резиденцијалне установе, понекад социјални и други радници запослени у њима, знају више о ситуацији и понашању особе него психијатри вештаци. Суд одлучује и о враћању потпуне или делимичне пословне способности када престану разлози за лишење, односно ограничење пословне способности.

Изменама Закона о ванпарничном поступку из 2014.године, уведено је да суд може решењем одредити да лице према коме се води поступак, привремено али најдуже 30 дана, буде смештено у здравствену установу. Изменама Закона је, такође, уведено да ће, у решењу којим је одлучио о лишењу пословне способности, суд одредити рок у коме ће се проверити да ли постоје разлози за даље трајање изречене мере, а који не може бити дужи од три године. То би значило да суд на три године, по службеној дужности покреће поступак у коме се испитује постојање пословне способности, уколико то не покрене неко од заинтересованих лица. Ако поступак покрене суд по службеној дужности, то значи да ће трошкове поступка сносити држава. До сада нема много иницираних поступака за поновну процену пословне способности у Србији. Поред медицинске експертисе коју дају два вештака психијатра, у овим случајевима судови су такође ценили социјалне околности везане за особе са инвалидитетом.<sup>11</sup>

Пракса лишавања пословне способности није у сагласности са конвенцијама о људским правима, пре свега са УН Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом (у даљем тексту: ЦРПД), која прокламује подршку реализацији права на пословну способност, уместо лишења. Национална регулатива, тј. Закон о ванпарничном поступку РС, је у процесу усклађивања са усвојеним међународним стандардима у овој области. Потребно је, међутим, ускладити и друге правне акте, као и праксу система социјалне заштите, односно центара за социјални рад (као органа старатељства), као и праксу судова, са овом променом парадигме. Пракса, наиме, показује да центри за социјални рад чешће иницирају поступке за лишење него поступке за враћање пословне способности. Они су 2015. године поднели 661 предлог за лишење, а 52 предлога за враћање пословне способности. Центри за социјални рад су исте године у 22 случаја одбили иницијативу за лишење пословне способности.<sup>12</sup>

11 Одлука бр. 3Р2-188/13 Првог основног суда у Београду, Преузето из судске праксе Првог основног суда у Београду.

12 Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2015., Републички завод за социјалну заштиту, Београд 2016, стр. 34.



Поред важећих законских решења, ваља поменути и нацрт Закона о разлозима и поступку ограничења и заштите појединачних права и слобода Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања рађен на основу модела закона Центра за унапређивање правних студија. Најбитније одлике овог нацрта су да не постоји могућност потпуног лишења пословне способности и да се пословна способност преиспитује на сваких годину дана. Постоји још низ решења овога нацрта која питању пословне способности приступају са становишта заштите људских права и која би национални правни систем приближила Конвенцији о правима особа са инвалидитетом, коју је Србија усвојила.

Према Закону, у решењу којим се лице делимично лишава пословне способности, суд је дужан да на основу резултата медицинског вештачења одреди врсту послова које то лице може самостално предузимати поред послова на које је законом овлашћено. Овакво решење је доста ограничавајуће по лице које се лишава пословне способности. Требало би, заправо, одредити врсту послова које то лице не може да обавља, што би значило да све остале послове може.

Поред Породичног закона и Закона о ванпарничном поступку, постоји и друга национална регулатива везана за питања пословне способности, релативно усклађена са међународним документима.

Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији<sup>13</sup> представља план активности свих друштвених актера у Србији у циљу унапређења положаја особа са инвалидитетом. Део Стратегије се односи на парадигму „од пацијента ка грађанину“ и садржи мапу процеса од медицинског ка социјалном моделу инвалидности. Мапа препознаје и процес од процене неспособности као усмерености ка способности ових лица; Мапом се акценат ставља на заједницу уместо на институције, као и укључивање особа са инвалидитетом у заједницу, а не њихова изолација.

Законом о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом,<sup>14</sup> Конвенција је постала део националне регулативе, чије је потврђено да одредбе конвенције имају снагу једнаку одредбама домаће регулативе. УН Конвенција читавом својом садржином указује на промену правца од, још увек уобичајеног, рутинског става да треба лишавати пословне способности особе са менталним сметњама, према ставу да особама којима је потребна подршка у реализацији њихове пословне способности, исту треба и обезбеди-

13 Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 1/2007.

14 Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 42/2009.

ти (ЦРПД, члан 12 (2)), уместо да им се ова способност одузима.<sup>15</sup> Дугачак је пут био од инвалидности као индивидуалног ограничења за које је потребна медицинска помоћ, до обраћања посебне пажње једнакости и људским правима особа са инвалидитетом и укљањања друштвених баријера као препрека реализацији једнаких могућности.<sup>16</sup> Национални превентивни механизам (у даљем тексту: НПМ) Заштитника грађана Републике Србији извештава у току претходних година да пракса у области третирања особа са инвалидитетом иде у правом смеру и у складу са његовим препорукама. Постоји, међутим, још низ препрека до потпуног остваривања људских права особа са инвалидитетом.<sup>17</sup> Људи под потпуним старатељством губе готово сва своја грађанска права, а у свим областима живота одлуке доноси њихов старатељ.<sup>18</sup>

Недостатак пословне способност је битна препрека доношењу одлука, које особе без инвалидитета перципирају као нормалне, уобичајене: одлучивање о сопственим финансијама и имовини, право на одлуку где и са ким ће живети, право на рад, да потписују уговоре, да подижу децу, да гласају, сачињавају тестамент, да се прикључују удружењима и политичким странкама, и право да приступају суду и другим правним механизмима.<sup>19</sup> У том смислу пословна способност, заправо, представља улаз у друга права: без обезбеђене пословне способности и подршке, тешко да ће лица са инвалидитетом постићи пуно и једнако учешће у друштву.<sup>20</sup> Државе потписнице ЦРПД, укључујући Србију, сматрају се одговорним за реализацију обавезе да поштују, штите и омогуће реализацију права свих особа са инвалидитетом да живе у заједници, са могућностима избора које имају и друга лица. Оне су обавезне да предузму ефикасне и адекватне мере да омогуће особама са инвалидитетом могућност потпуног

15 Graham Thornicroft, George Szmukler, Kim Mueser, Robert Drake, Oxford Textbook of Community Mental Health, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 236.

16 European Union Fundamental Rights Agency, Annual report, 2011, <http://fra.europa.eu/en/video/2012/fra-annual-report-2011>, 12/02/2018.

17 Национални превентивни механизам Заштитника грађана РС, Годишњи извештаји, [http://npm.rs/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=113&Itemid=117](http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=113&Itemid=117), 12/02/2018.

18 Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community Care, 2012, <http://www.deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2016/04/GUIDELINES-Final-English.pdf>, 12/02/2018.

19 Конвенција о правима особа са инвалидитетом, члан 12(2), [http://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/004\\_Microsoft%20Word%20-%20UN\\_Medjunarodna%20konvencija%20o%20pravima%20osoba%20sa%20invaliditetom.pdf](http://www.osobesainvaliditetom.rs/attachments/004_Microsoft%20Word%20-%20UN_Medjunarodna%20konvencija%20o%20pravima%20osoba%20sa%20invaliditetom.pdf), 13/02/2018; Graham Thornicroft, George Szmukler, Kim Mueser, Robert Drake, Oxford Textbook of Community Mental Health, нав. дело, стр. 236.

20 Graham Thornicroft, George Szmukler, Kim Mueser, Robert Drake, Oxford Textbook of Community Mental Health, нав. дело, стр. 236

коришћења њихових права и њихово пуно укључивање у заједницу.<sup>21</sup>

Потпуна или делимична пословна способност је услов за постојање радне способности. Конвенција о правима особа са инвалидитетом<sup>22</sup> уређује да су државе потписнице обавезне да усвоје директне, ефикасне и адекватне мере: (а) у циљу подизања свести у читавом друштву, укључујући породицу, о особама са инвалидитетом и у циљу поштовања њихових права и достојанства; (б) у циљу борбе против стереотипа, предрасуда и штетне праксе везане за особе са инвалидитетом, укључујући оне засноване на полу и годинама, у свим сферама живота; (ц) у циљу унапређења свести о способностима и доприносима особа са инвалидитетом. Ове мере обухватају, између осталог, покретање и спровођење ефикасних кампања за подизање свести са различитим циљевима, а између осталог, са циљем учешћа особа са инвалидитетом радном окружењу и тржишту рада.

Пословна способност није услов само за радну способност. Према Закону о наслеђивању, делимично пословно способна лица са 15 година стичу тестаменталну способност, односно способност тестаменталног располагања сопственом имовином, уколико имају способност за расуђивање.

Закон о правима пацијената у члану 15 уређује право на престанак пацијента на медицинску меру. Пацијент има право да слободно одлучује о свему што се тиче његовог живота и здравља, осим у случајевима када то директно угрожава живот и здравље других лица. Без престанка пацијента не сме се, по правилу, над њим предузети никаква медицинска мера. Према члану 44 Закона о здравственој заштити, медицинска мера противно вољи пацијента, односно законског заступника детета, односно пацијента лишеног пословне способности, може се предузети само у изузетним случајевима, који су утврђени законом и који су у складу са лекарском етиком. Пословна способност је, такође, услов за гласачко право, право да се бира где, са ким и како ће особа да живи, итд.

### **3. РАДНА СПОСОБНОСТ ОСИ**

Уговор из Амстердама (о измени Уговора о Еворпској унији, уговора о оснивању европских заједница и одређених с њима повезаних аката), који се ступио на снагу 1999, садржи принципе недискриминације на основу инвалидитета у базичној легислативе, тиме што укључује инвалидност у члан 13 о општој недискри-

<sup>21</sup> Конвенција о правима особа са инвалидитетом, члан 19.

<sup>22</sup> Конвенција о правима особа са инвалидитетом, члан 8.

минацији, дајући тиме по први пут Европској унији надлежност у области инвалидитета.

Директива о једнакости у запошљавању је наставила ову путању тиме што је установила општи оквир за једнак третман у запошљавању и занимањима, чиме се позивају Државе чланице да „ставе на снагу“ принцип једнаког третмана.<sup>23</sup> Циљ ове Директиве је да установи општи оквир за борбу против дискриминације по основу религије или веровања, инвалидитета, година или сексуалне оријентације, у области запошљавања и занимања, кроз стављање на снагу принципа једнаког третмана у Државама чланицама.<sup>24</sup> Члан 5 Директиве намеће Државама чланицама обавезу да обезбеде разуман смештај особама са инвалидитетом. Ово значи да послодавци морају предузети одговарајуће мере, тамо где је то потребно у конкретном случају, да би омогућили особи са инвалидитетом приступ, учешће или напредовање у послу, или да прође обуку, сем уколико такве мере не намећу непропорционалан терет послодавцу. Овај терет неће бити непропорционалан када је довољно подржан мерама постојећег оквира стратешких политика конкретне Државе чланице.<sup>25</sup>

Повеља о основним правима Европске уније,<sup>26</sup> такође изирчито укључује право на недискриминацију по основу инвалидитета, садржано у члану 21, као и одредбу о интеграцији особа са инвалидитетом у члану 26.

Домаћа правна регулатива поставља чврсте основе недискриминацији у радном окружењу и приступу радних места свима под једнаким условима. Устав Републике Србије је највиши правни пропис који чланом 21. прокламује да су пред Уставом и законом сви једнаки, као и да је забрањена свака дискриминација посредна и непосредна, по било ком основу, па између осталог и по основу психичког или физичког инвалидитета. Чланом 60. Устава се прописује да су свима, под једнаким условима, доступна сва радна места, те да се женама, омладини и инвалидима омогућују посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом. Дискриминацију по основу инвалидности, а посебно и дискриминацију у области рада забрањују и Закон о забрани дискриминације, као и Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

23 Директива Савета 2000/78/ЕК од 27. новембра 2000 којом се установљава општи оквир за једнак третман у запошљавању и занимањима, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0078>, 13/02/2018.

24 Директива 2000/78/ЕК, члан 1.

25 Директива 2000/78/ЕК, члан 5.

26 Повеља о основним правима Европске уније, Службени лист Европске уније, 18. децембар 2000 (2000/Ц 364/01), [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=180670](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=180670), 13/02/2018.

Закон о раду Републике Србије чланом 18, став 1 изричито забрањује непосредну и посредну дискриминацију лица која траже запослење, као и запослених с обзиром на разне личне карактеристике, а између осталог, с обзиром на инвалидност. Дискриминација је, према члану 20, забрањена у односу на: услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла, услове рада и сва права из радног односа, образовање, оспособљавање и усавршавање, напредовање у послу и отказ уговора о раду. Одредбе уговора о раду којима се утврђује дискриминација по неком од наведених основа су ништавне. Према Закону о раду, радна способност се стиче са 15 година живота.<sup>27</sup> Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, чланом 21 уређује да се под особом која тражи запослење сматра особа уредно пријављена служби надлежној за запошљавање.

Према прописима Националне службе за запошљавање, за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења потребно је поднети захтев за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења, доказ о стручној спреми или радном искуству, попуњену социјалну анкету, као и одговарајућу медицинску документацију, а између осталог и налаз психолога, односно закључак који обухвата оцену менталних способности, личности и понашања појединца, не старији од 6 месеци, и решење/ доказ о статусу особе са инвалидитетом. Трошкове процене незапосленог лица и лица запосленог у предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом плаћа Национална служба за запошљавање. Оцену радне способности врши комисија - орган вештачења Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање коју чине: лекар вештак Републичког фонда пензијског и инвалидског осигурања, специјалиста медицине рада, психолог и стручни радник Националне службе за запошљавање. Комисија сачињава налаз, мишљење и оцену радне способности, на основу чега Национална служба за запошљавање доноси решење о процени радне способности и могућности запослења или одржања запослења.

Радна способност се оцењује на основу следеће скале:

0. степен - ако не постоје тешкоће и препреке на раду, односно уколико су занемарљиве и не утичу на радну способност;
1. степен - 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

<sup>27</sup> Члан 24 Закона о раду, Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 и 113/2017.

2. степен - 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;
3. степен - 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 учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту, без обзира на занимање или послове.

Лице коме је утврђен 0. степен, у складу са Законом, не стиже статус особе са инвалидитетом. Особе којима је утврђен степен од 1 па навише добијају статус особе са инвалидитетом. У том смислу, потребно је да у систему постоје правне и фактичке могућности запошљавања особа са инвалидитетом које нису у потпуности лишене пословне способности. Закон о социјалној заштити чланом 61 уређује да се услуге усмерене на унапређивање радних способности, односно радно ангажовање особа са инвалидитетом пружају у радним центрима у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом којим се уређују: подстицаји за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада; процена радних способности; професионална рехабилитација; обавеза запошљавања особа са инвалидитетом; услови 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.

Права утврђена овим законом остварује особа са инвалидитетом која има, између осталог, процењену радну способност (члан 4).

Чланом 34 Закон уређује посебне облике запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом. То су: 1) предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом; 2) радни центри и 3) социјално предузеће и организација. Предузећа за професионалну рехабилитацију и радни центри су детаљније уређени овим Законом. Социјално предузеће је врло оскудно регулисано у овом Закону. У нацрту је, међутим, предлог Закона о социјалном предузетништву и запошљавању у социјалним предузећима. Јавност је, до данас, имала више примедба на тренутну верзију нацрта.<sup>28</sup>

28 Међународна Интернет мрежа -EurActiv.rs: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/5976->

Чланом 43, Закон уређује радни центар као посебан облик запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом. Радни центар је посебан облик установе која обезбеђује радно ангажовање као радно терапијску активност особа са инвалидитетом које се не могу запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту. Радни центар може да обавља делатност под условом да ангажује на радно терапијским активностима најмање пет особа са инвалидитетом, односно да ангажује на радно терапијским активностима најмање 80% особа са инвалидитетом у односу на укупан број радно ангажованих и запослених. Радно ангажовање особа са инвалидитетом у радном центру јесте дуготрајан облик професионалне рехабилитације, у складу са психичким и физичким способностима и жељама особе са инвалидитетом и могућностима радног центра. У радном центру може се, на основу уговора са установом социјалне заштите за смештај корисника и уз сагласност старатеља, обезбедити радно ангажовање корисника смештаја. За време радног ангажовања у радном центру особа са инвалидитетом остварује право на новчану помоћ. Радно ангажовање као радно терапијска активност особа са инвалидитетом може се обезбедити и у установи социјалне заштите за смештај корисника и код послодавца посредством радног центра, под условима и на начин који прописује министар надлежан за послове социјалне политике. Према члану 44, радни центар могу да оснују Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и организације особа са инвалидитетом или организације њихових законских заступника.

Када се ради о предузећу за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, члан 35 Закона га дефинише као правно лице које запошљава и врши професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом. Њега може да оснује Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, привредно друштво, удружење особа са инвалидитетом или друго правно или физичко лице, у циљу отварања нових радних места и запошљавања особа са инвалидитетом (члан 36). Ово предузеће може обављати делатности под следећим условима: 1) да има у радном односу на неодређено време најмање пет особа са инвалидитетом; 2) да, у односу на укупан број запослених, има у радном односу на неодређено време најмање 50% особа са инвалидитетом, од чега најмање 10% особа са инвалидитетом које могу да се запо-

сле само под посебним условима; 3) да има одговарајући простор и одговарајућу техничку и другу опрему за радно оспособљавање и рад особа са инвалидитетом; 4) да има запослена стручна лица за радно оспособљавање и професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом, уколико предузеће запошљава више од 20 особа са инвалидитетом, односно ангажована стручна лица уколико предузеће запошљава мање од 20 особа са инвалидитетом; и 5) да има дозволу за обављање делатности.

Члановима 40 до 42 установљавају се субвенције и могућност добијања средстава за побољшање услова рада за предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и та средства се одвајају у буџету РС, тј. Буџетском фонду основаном у те сврхе.<sup>29</sup> Ако правно лице не користи средства за одређене сврхе, биће кажњено за прекршај са 200.000,00 до 1.000.000,00 РСД.<sup>30</sup> Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом пропраћен је Правилником о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације.<sup>31</sup>

Чланом 27 Закона о потврђивању конвенције о правима особа са инвалидитетом прописује се да државе чланице у области рада и запошљавања признају особама са инвалидитетом право на рад, равноправно са другима; то укључује право на могућност стицања средстава за живот радом који је слободно изабран или прихваћен на тржишту рада и у радној средини која је отворена, укључива и приступачна за особе са инвалидитетом. Државе стране уговорнице ће гарантовати и унапређивати остваривање права на рад, укључујући и оне особе које постану инвалиди током рада, тако што ће предузети одговарајуће кораке, укључујући путем законодавства.

Велики број легислативних корака везаних на наведену проблематику је у Србији већ предузет, али је пут до потпуне имплементације усвојене регулативе још дугачак. Иако национална регулативе даје солидене основе за запошљавање особа са инвалидитетом, пракса не показује велике резултате. Као што је већ поменуто, последњи попис у Србији спроведен 2011 године је укључио и питања везана за инвалидност. Она су била дизајнирана у складу

29 Одлука о отварању буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр.36/2010, 83/2012 и 46/2013.

30 Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 36/2009 и 32/2013, члан 49.

31 Правилник о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације, Службени гласник РС, бр. 112/2009.



са сетом питања који је развила Вашингтонска група о статистици инвалидитета.<sup>32</sup> Анализа одговора на питања о инвалидитету је, између осталог, показала да особе са инвалидитетом у Србији показују нижи ниво економске активности у поређењу са општом популацијом. Број економски активних је низак, док је број неактивних драстично виши. Оваква ситуација указује на очигледну неједнакост у могућностима када се ради у запошљавању и раду особа са инвалидитетом у Србији. Увођење законски наметнутих промена у систем запошљавања особа са инвалидитетом и стимулација њиховог укључивања на тржиште рада су дали позитивне резултате, али у ограниченом обиму. Општи подаци о економској активности особа са инвалидитетом и даље указују на велике неједнакости ОСИ у поређењу са општом популацијом, и на занемаривање ОСИ, те неопходност развијања њихових потенцијала и могућности.<sup>33</sup>

#### 4. ЗАКЉУЧАК

У циљу промене неадекватног положаја особа са инвалидитетом у Србији у контексту њихових економских активности, потребно је њихов правни положај, који је предуслов за рад: њихову пословну и радну способност. Са друге стране, пословна способност није услов једино за радну, већ и за гласачку способност, право да изабере где, са ким и како ће да живи, тестаменталну способност, уговорну способност, право да пристане на медицински третман, итд. Србија је, до сада, развила детаљан правни оквир за признавање права особа са инвалидитетом, укључујући и њихову пословну или делимичну пословну способност, као основ за имплементацију њихових других права које они, као личности и грађани, треба да имају. Пут ка потпуној имплементацији овог оквира у пракси је још увек дуг.

32 Washington Group on Disability Statistics, The Measurement of Disability: Recommendations for the 2010 Round of Censuses, [https://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/recommendations\\_for\\_disability\\_measurement.pdf](https://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/recommendations_for_disability_measurement.pdf), 13/02/2018.

33 Милан М. Марковић, Особе са инвалидитетом у Србији, Републички завод за статистику, Београд, 2014, стр. 95.

## ЛИТЕРАТУРА

- Гајин, Саша, Модел Закона о разлозима и поступку ограничења и заштите појединих права и слобода, Досије студио, Београд, 2012, <http://cups.rs/wp-content/uploads/2010/03/Model-zakona-o-razlozima-i-postupku-ograni%C4%8Denja-i-za%C5%A1tite-pojedinih-prava-i-sloboda.pdf>, 13/02/2018.
- Закон о ванпарничном поступку, Службени гласник СРС, бр. 25/82 и 48/88 и Службени гласник РС, бр. 46/95, 18/2005, 85/2012, 45/2013, 55/2014, 6/2015 и 106/2015.
- Закон о забрани дискриминације, Службени гласник РС, бр. 22/2009.
- Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010 и 38/2015.
- Закон о здравственој заштити, Службени гласник РС, бр. 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013, 93/2014, 96/2015 и 106/2015.
- Закон о наслеђивању, Службени гласник РС, бр. 46/95, 101/2003 и 6/2015.
- *Закон о потврђивању конвенције о правима особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 42/2009.*
- Закон о правима пацијената, Службени гласник РС, бр. 45/2013.
- Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 36/2009 и 32/2013.
- Закон о раду, Службени гласник РС, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014
- Закон о социјалној заштити, Службени гласник РС, бр.24/2011.
- Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 33/2006 и 13/2016.
- Извештај о раду центара за социјални рад 2015. годину, Републички завод за социјалну заштиту, Београд 2016.
- Конвенција о правима особа са инвалидитетом (ЦРПД), <http://www.cilsrbija.org/ebib/200801181957030.mkpoi.pdf>, 13/02/2018.
- Марковић, Милан, Особе са инвалидитетом у Србији, Републички завод за статистику, Београд, 2014.
- Национални механизам за превенцију тортуре Заштитника грађана, Годишњи извештаји, [http://npm.rs/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=113&Itemid=117](http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=113&Itemid=117), 12/02/2018.
- Нацрт Закона о социјалном предузетништву и запошљавању у социјалним предузећима, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1688-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1688-13Lat.pdf), 13/02/2018.
- Одлука бр. ЗР2-188/13 Првог основног суда у Београду, од 11.3.2014, Из базе података одељења судске праксе Првог основног суда у Београду

- Одлука о отварању буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 36/2010, 83/2012 и 46/2013.
- Попис становништва, домаћинства и станова у Републици Србији, Подаци о инвалидитету по општинама и градовима, 2011, <http://popis2011.stat.rs/?lang=cir>, 12/02/2018.
- Породични закон, Службени гласник РС, бр. 18/2005, 72/2011 и 6/2015.
- Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, Службени гласник РС, бр. 36/2010 и 97/2013.
- Правилник о ближим условима, критеријумима и стандардима за спровођење мера и активности професионалне рехабилитације, Службени гласник РС, бр. 112/2009.
- Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2015., Републички завод за социјалну заштиту, Београд 2016.
- Републички завод за статистику, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=3>, 13/02/2018.
- Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, Службени гласник РС, бр. 1/2007.
- Устав РС, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
- Common European Guidelines on Transition from Institutional to Community Care, European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, November 2012, <http://www.deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2016/04/GUIDELINES-Final-English.pdf>, 12/02/2018.
- Conclusions, Annual report, 2011, European Union Fundamental Rights Agency, <http://fra.europa.eu/en/video/2012/fra-annual-report-2011>, 13/02/2018.
- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>, 13/02/2018.
- International Internet Network-EurActiv.rs, <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/5976-problematian-predlog-zakona-o-socijalnom-preduzetnitvu>, 13/02/2018.
- Brkic, Miroslav; Jugovic, Aleksandar; Glumbic, Nenad, “Residential Care for Children With Intellectual Disabilities in the Social Protection System in Serbia”, *European Journal of Social Work*, London, 2014, pp. 246.
- The Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Communities, 18 December 2000 (2000/C 364/01), [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf), 13/02/2018.

- Thornicroft Graham, Szukler George, Mueser Kim, Drake Robert, *Oxford Textbook of Community Mental Health*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts, <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 12/02/2018.
- Washington Group on Disability Statistics, *The Measurement of Disability: Recommendations for the 2010 Round of Censuses*, [https://www.cdc.gov/nchs/data/washington\\_group/recommendations\\_for\\_disability\\_measurement.pdf](https://www.cdc.gov/nchs/data/washington_group/recommendations_for_disability_measurement.pdf), 13/02/2018.

**Marta Sjenčić**  
**Zoran Vesić**

## **POLICY OF EMPLOYMENT OF PERSONS WITH MENTAL DISABILITIES**

### **Resume**

Diagnosed mental or intellectual disabilities can lead to the deprivation or limitation of legal capacity. Convention on the Rights of People with Disabilities regulates that state parties are obliged to acknowledge that persons/people with disabilities realise their legal capacity equally with other people in all aspects of life, and that they are obliged to undertake appropriate measures to enable to PWD available help in realisation of their legal capacity. Comparative legal systems show the strong tendency to include people with limited legal capacity into regular societal flows, and also to exclude possibility of total deprivation of legal capacity. Such attitude enables maintaining of working capacity and work engagement of PWD, as the way of social inclusion. In order to be officially employed, person has to have, at least, partial legal capacity. Serbian regulation related to deprivation and reassessing legal capacity, as the condition for working capacity, is going towards contemporary trends. National Strategy of the improvement of the status of people with disabilities in Republic of Serbia, Law on Ratification of Convention on the Rights of the People with Disabilities, Labor Law, Law on Prohibition of Discrimination of Serbia, Serbian Law on Employment and Insurance for the Case of Unemployment and other Serbian laws and by-law regulation forbid discrimination on the basis of disability, and especially discrimination in

the area of work. However, medical model of disability has a longstanding tradition in Serbia. The basic presumption of this model is that disability should be seen as a condition inherent to the individual with handicap. Negative legacy from the past and many prejudices still significantly impede social inclusion of people with disabilities. Based on these reasons, approaches toward full deprivation of PWD of legal capacity are, in practice of Serbian courts and social care bodies, dominant compared to the approaches promoting partial deprivation, i.e. regaining full legal capacity. In this sense, practice is following the theory and legislation in very slow steps. In order to enable economic activity of PWD in Serbia and their working engagement, it is necessary to reconsider their legal status: legal and working capacity. On the other side, legal capacity is not the condition only for working capacity, but also for testimonial capacity, the right of individual to give consent to the medical measure, to vote, to choose where, with whom and how to live, etc. So far, Serbia has developed detailed legal framework for acknowledgement of rights of PWD, including their legal, or partial legal capacity, as the basis for implementation of all other rights they should have as the individuals and citizens. There is, however, still a way to go in order to fully implement the adopted national regulation.

Keywords: legal capacity, working capacity, people with disabilities, mental disabilities, intellectual disabilities