

Изворни научни чланак\*  
doi:10.56461/rrsp2401\_07

*Др Александра Рабреновић\*\**, виша научна сарадница  
Института за уредно право, Београд

## ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНТЕЛЕКТУАЛНИМ ИНВАЛИДИТЕТОМ У СРБИЈИ – РЕАЛНОСТ ИЛИ МИТ?<sup>1</sup>

**Сажетак:** Циљ чланка је да укаже на мањавости постојеће нормативној оквира који регулише право на рад особа са интелектуалним инвалидитетом у Србији. Постојећи недостаци као последицу имају онемоћавање особа са интелектуалним тешкоћама да остваре право на рад и на дужи рок воде њиховом практичном искључивању из друштвене заједнице и институционализацији након смрти родитеља/старајтеља. Један од највећих проблема јесте институти процене радне способности, који је заснован на медицинском моделу инвалидитета уместо на моделу људских права који је гарантован Конвенцијом Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, чија је Србија потписница. У циљу превазилажења постојећих проблема, ауторка се залаже за измену Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом како би се постојећи концепти процене радне способности заменио институти процена за подршком, као и за примену других афирмативних мера које би помогле да особе са интелектуалним инвалидитетом остваре своје право на рад и достојанствен животи.

**Кључне речи:** запошљавање, особе са интелектуалним инвалидитетом, процена радне способности, Србија

\* Рад примљен: 2. 9. 2024.

Рад прихваћен: 10. 9. 2024.

\*\* Email: a.rabrenovic@iur.rs, ORCID: 0000-0002-1159-9421.

1 Рад је настао у оквиру научноистраживачког рада Института за уредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2024. години (евиденциони број: 451-03-66/2024-03/200049 од 5. 2. 2024).

## 1. УВОД

Особе са инвалидитетом суочавају се са значајним изазовима при запошљавању и остварењу права на рад, што као последицу има низак ниво запослености ове рањиве популације. Међу главним проблемима су: предрасуде и стереотипи о особама са инвалидитетом који умањују могућности запошљавања и очувања радног места; нижи нивои зарада; недостатак одговарајућих услова и радног окружења и слично, што све заједно води ка повишеном ризику до сиромаштва.<sup>2</sup>

Према последњим јавно доступним подацима Међународне организације рада, стопа незапослености особа са инвалидитетом у Србији за 2021. годину била је чак 80,1 посто.<sup>3</sup> Иако не постоје поуздани подаци (због непостојања одговарајуће класификације инвалидитета у Србији), анегдотални подаци указују да је стопа незапослених особа са аутизмом и интелектуалним тешкоћама у Србији још виша.<sup>4</sup> Један од разлога за то јесте перцепција да особе са интелектуалним тешкоћама немају радну способност, тако да једина могућност коју могу да остваре јесте боравак у радном центру, у коме не добијају (одговарајућу) зараду. Како капацитети радних центара нису довољни да пруже услуге овој растућој популацији, велики број особа са интелектуалним инвалидитетом практично је искључен из друштвене заједнице и у великом ризику за институционализацију након смрти родитеља/старатеља.

Циљ овог рада је да укаже на мањкавости постојећег нормативног оквира који регулише право на рад за особе са интелектуалним инвалидитетом у Србији и предложи правце за унапређење постојећег стања. У том циљу рад је структуриран у три одељка. У првом одељку ће се анализирати различити концепти инвалидитета – медицински, социјални и концепт људских права. Други одељак биће посвећен међународним правним стандардима у области запошљавања, посебно анализи одредби Конвенције о правима особа са инвалидитетом из 2006. године. У трећем, централном одељку анализираће се постојећи правни оквир који се односи на запошљавање и рад особа са инвалидитетом у Србији. У закључном делу биће дат одговор на питање да ли је запошљавање особа са интелектуалним инвалидитетом стварност или мит и дате препоруке за побољшање постојећег стања.

2 United Nations, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities* – 2018, United Nations publication, 2019, стр. 155–158.

3 International Labour Organisation, ILOSTAT, country profiles, Serbia, <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>, приступљено, 7. 9. 2024.

4 Пописом из 2011. године први пут су прикупљени подаци о броју особа са инвалидитетом, који су показали да је број особа са инвалидитетом у Србији око 10% од укупног становништва, али због коришћене методологије није било могуће идентификовати типове инвалидитета, нити утврдити број особа са интелектуалним тешкоћама и њихову стопу запослености. Види: Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024, „Службени гласник РС“, број 44/20, стр. 19.

## 2. КОНЦЕПТ ИНВАЛИДИТЕТА – ОД МЕДИЦИНСКОГ МОДЕЛА ДО МОДЕЛА ЉУДСКИХ ПРАВА

Постоје различите дефиниције инвалидитета, у зависности од националног социјалног законодавства и културних стандарда. Оно што се сматра инвалидитетом у једној земљи не мора да се перципира и означава као инвалидитет у другој земљи. То отежава успостављање поузданих података о броју особа са инвалидитетом како у међународном тако и у националном контексту.<sup>5</sup>

Током времена, развијен је велики број теорија о инвалидитету. У литератури се, међутим, најчешће помињу три модела: медицински модел, социјални модел инвалидитета и модел људских права.

У медицинском моделу инвалидитет се посматра као медицински проблем, где појединци имају одређена физичка, интелектуална, психолошка и ментална оштећења, па су самим тим лекари и други здравствени радници задужени да им помогну у њиховом третирању и лечењу<sup>6</sup> и да процењују у коликој мери њихове способности одударају од оних које се сматрају „нормалним“.<sup>7</sup> Инвалидност се на тај начин посматра као биолошки проблем, који „лежи“ у појединцима, независно од спољних фактора као што су околина и друштвена заједница.<sup>8</sup> У складу са овим моделом, појединци би требало да снесу терет прилагођавања свом окружењу, пре свега кроз лечење или рехабилитацију.<sup>9</sup> Медицински модел такође полази од претпоставке да особе са инвалидитетом, посебно особе са интелектуалним тешкоћама, могу да превазиђу или бар ублаже своје инвалидитете само путем третмана и услуга које пружају лекари и други здравствени радници.<sup>10</sup>

Критичари медицинског модела, међу којима је велики број особа са инвалидитетом, сматрају да инвалидитет није проблем појединца, већ да је проблем у друштвеној заједници која не чини довољно напора да одговори на потребе особа са инвалидитетом.<sup>11</sup> Заступници овог модела такође истичу да лек за многе облике инвалидности можда никада неће бити пронађен, као и да су особе са инвалидитетом прилично способне да учествују у друштву, и да су због тога праксе којима се особе са инвалидитетом изолују из друштвене

5 S. Shani Mon, „Theoretizing the Models of Disability Philosophical Social and Medical Concepts - An Empirical Research based on existing Literature“, *International Journal of Scientific and Research Publications*, Volume 4, Issue 6, June 2014, стр. 2.

6 P. McTigue, P. „From Navas to Kaltoft: The European Court of Justice’s evolving definition of disability and the implications for HIV-positive individuals“, *International Journal of Discrimination and the Law*, 15(4), 241–255, 2015, стр. 16.

7 Y-S. Hwang, J. Chan, N. N. Singh, „Human Rights, Disability, and Mindfulness“, *Advances in Neurodevelopmental Disorders*, 2024, 8:7–16, <https://doi.org/10.1007/s41252-023-00375-w>.

8 S. Shani Mon, *op. cit.*, стр. 3.

9 *Ibid.*

10 Y-S. Hwang *at al*, *op. cit.*, стр. 11.

11 Oliver, M. *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave, 1969, наведено према: Y-S. Hwang *at al*, *op. cit.*, стр. 11.

заједнице неприхватљиве.<sup>12</sup> Поред тога, једна од главних критика медицинског модела јесте и то да су медицински стручњаци проширили свој утицај изван медицинског третирања на контролу над животом и радом особа са инвалидитетом, посебно особа са интелектуалним тешкоћама. Неретко дијагноза коју особа са интелектуалним инвалидитетом добије постаје основ за одређивање услуга које се тој особи нуде, често занемарујући вредности, жеље и тежње особе са инвалидитетом.<sup>13</sup>

Насупрот томе, социјални модел помера фокус концепта инвалидитета са појединца на друштво, препознајући телесне, интелектуалне и менталне потешкоће као природан део људске разноликости. Овај модел, који је почео да заговара Оливер још 1983. године,<sup>14</sup> полази од премисе да се особе са инвалидитетом не суочавају са препрекама у животу због својих менталних и физичких оштећења, већ због баријера наметнутих друштвеним, културним и политичким ставовима.<sup>15</sup> Из тог разлога, у социјалном моделу, решења не треба тражити у третирању особа са инвалидитетом, већ у промени друштва.<sup>16</sup> Особе са инвалидитетом имају пуно право да се залажу за уклањање институционалних, физичких и информационих баријера у погледу свог положаја у друштву.<sup>17</sup>

Полазећи од премиса друштвеног модела инвалидитета, настао је модел инвалидитета који је заснован на људским правима. За разлику од других модела инвалидности које су развили клиничари или борци за побољшање положаја особа са инвалидитетом, модел људских права произилази из концепта једнакости и дискриминације на начин како их регулише Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, која је усвојена 2006. године.<sup>18</sup> Конвенција наглашава важност укључивања особа са инвалидитетом у процесе доношења одлука које утичу на њихове животе и залаже се за елиминавање баријера у свим областима живота, као што су образовање, запошљавање, превоз и јавне услуге како би се осигурала пуно учешће и доступност за особе са инвалидитетом. Ово заправо доноси велику промену у посматрању особа са инвалидитетом јер оне постају субјекти права, а не објекти заштите, и уводи се правна претпоставка способности уместо претпоставке неспособности особа са инвалидитетом.

12 J. Kaplan „The Definition of Disability: Perspective of the Disability Community“, *Journal of Health Care, Law & Policy*, стр. 352.

13 L. Humpage, „Models of disability, work, and welfare in Australia. Social Policy & Administration“, 41, 215–231, наведено према: Y-S. Hwang *at al*, *op. cit.*, стр. 11.

14 M. Oliver, *Social work with disabled people*, Palgrave Macmillan, 1983.

15 E. DePoy, S. Gilson, „Disability as disjuncture: A theory to guide social work practice“, *Social Work Chronicle*, 2015, стр. 4.

16 J. A. Haegele, S. Hodge, „Disability Discourse: Overview and Critiques of the Medical and Social Models“, *Quest*, 68:2, 2016, стр. 197.

17 S. Shani Mon, *op. cit.*, стр. 3.

18 United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2006, Treaty Series, 2515, 3.

### 3. ПРАВО НА РАД ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ – КОНВЕНЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ (2006)

Република Србија ратификовала је велики број међународних инструмената који регулишу право на рад особа са инвалидитетом. Међу њима су: Агенда одрживог развоја УН до 2030. године;<sup>19</sup> Конвенција МОР-а број 159 о професионалној рехабилитацији и запошљавању инвалида;<sup>20</sup> Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и Протокол бр. 12 (2000) уз Европску конвенцију;<sup>21</sup> Ревидирана европска социјална повеља,<sup>22</sup> која је основни документ Савета Европе у области радних и социјалних права. У оквиру Европске уније, најважнији документи су ЕУ Стратегија за права особа са инвалидитетом 2021–2030 – Унија једнакости;<sup>23</sup> Ревидиране смернице за политике запошљавања држава чланица Европске уније<sup>24</sup> и многи други.

Конвенција УН о правима особа са инвалидитетом из 2006. године, заједно са Опционим протоколом уз Конвенцију, један је од најважнијих међународних инструмената који регулишу положај особа са инвалидитетом, укључујући и радне односе. Конвенција је ступила на снагу 2008. године, а Република Србија ју је ратификовала 2009. године.<sup>25</sup> Конвенцијом је установљено тело за праћење спровођења Конвенција у земљама чланицама – Комитет о правима особа са инвалидитетом.<sup>26</sup>

Конвенција јасно подржава социјални концепт инвалидитета, истичући да инвалидитет произлази из интеракције лица са оштећењима и баријера у понашању и окружењу којима се онемогућава њихово пуно и делотворно учешће у друштву равноправно са другима.<sup>27</sup> Конвенција захтева да државе потписнице признају право особа са инвалидитетом на рад, на равноправној основи са другима, што укључује, између осталог, и следећа права:

19 UN, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015.

20 Ратификовало ју је Председништво СФРЈ још 1987. године.

21 Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10.

22 Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.

23 European Commission, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030*.

24 Council Decision (EU) 2020/1512 of 13 October 2020 on guidelines for the employment policies of the Member States, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D1512>.

25 Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09.

26 Члан 34. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

27 Преамбула Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом, тачка (е).

- 1) право на рад који се *слободно бира* или прихвата на тржишту рада и радном окружењу које је отворено, инклузивно и доступно особама са инвалидитетом;
- 2) забрану дискриминације на основу инвалидитета у вези са свим питањима која се тичу рада и запошљавања, укључујући услове запошљавања, наставак запослења, напредовање у каријери и сигурне и здраве услове рада;
- 3) промовисање могућности запошљавања и напредовања у каријери особа са инвалидитетом на тржишту рада, као и помоћ у проналажењу, добијању, одржавању и враћању на посао;
- 4) промовисање могућности samozapošljavanja, предузетништва, развој задруга и покретање сопственог бизниса;
- 5) запошљавање особа са инвалидитетом у јавном сектору и др.<sup>28</sup>

Упркос гарантованим правима, многе земље потписнице Конвенције нису направиле значајне кораке у њеној имплементацији, посебно у области запошљавања. То не треба да чуди имајући у виду значајне напоре које државе чланице треба да уложе да би се спровеле одредбе Конвенције у пракси.

Из тог разлога, у октобру 2022. године, Комитет Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом донео је Општи коментар бр. 8, којим детаљније разрађује права особа са инвалидитетом која се тичу рада и запошљавања.<sup>29</sup> У овом Коментару Комитет изражава забринутост да законодавство и политике држава чланица и даље одражавају медицински приступ инвалидности, кроз добротворне и/или медицинске моделе, упркос некомпатибилности тих модела са Конвенцијом. Према тим моделима, особе са инвалидитетом нису признате као субјекти права и као носиоци права, али су уместо тога „сведени” на њихова оштећења.<sup>30</sup> Овакав приступ спречава државе чланице да елиминишу сталне баријере, посебно стереотипе о инвалидности и стигме које онемогућавају особама са инвалидитетом да раде на равноправној основи са другима.

У Општем коментару детаљније се разрађују појмови дискриминације, као што су, између осталог, **директна и индиректна дискриминација**. Директна дискриминација настаје када се према особама са инвалидитетом поступа неповољно из било ког разлога у вези са њиховим оштећењем.<sup>31</sup> **Индиректна дискриминација** се односи на примену закона, политика или пракси које изгледају неутрално, али имају негативан утицај на особе са инвалидитетом. То се дешава када јавна политика искључује особе са инвалидитетом зато што предвиђена права не сагледавају њихову ситуацију и, као резултат, оне

28 Члан 27. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

29 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, Adopted by the Committee at its twenty-seventh session, 15 August – 9 September 2022.

30 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 6 on equality and non-discrimination, adopted by the Committee on its 19th session in 2018, параграф 2.

31 *Ibid*, параграф 67.

нису у могућности да искористе могућности које би могле да имају да је јавна политика формулисана на другачији начин.<sup>32</sup>

У Коментару се посебно истиче да државе потписнице Конвенције у будућности треба да уложе напоре да:

- (а) Омогуће прелазак са сегрегисаног радног окружења за особе са инвалидитетом и подрже њихово ангажовање на отвореном тржишту рада, а у међувремену осигурају непосредну примену радних права на сегрегисана окружења;
- (б) Промовишу право на **запошљавање уз подршку**, укључујући помоћ у раду, обуку за посао и програме стручне квалификације и **осигурају право особа са инвалидитетом да саме бирају посао**;
- (в) Осигурају да особе са инвалидитетом не буду плаћене мање од минималне зараде и да не изгубе бенефиције инвалиднина када почну да раде.<sup>33</sup>

#### 4. ПРАВНИ ОКВИР КОЈИ САДРЖИ АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ ЗА ЗАПОШЉАВАЊЕ ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Право на рад гарантовано је свим грађанима Србије Уставом Републике Србије, а особама са инвалидитетом Уставом је гарантована и посебна заштита на раду и посебни услови рада, у складу са законом.<sup>34</sup> Ово уставно право детаљније је разрађено најпре Законом о раду, као општим прописом којим се регулишу права и обавезе запослених, којим је утврђено, између осталог, да је особи са инвалидитетом послодавац дужан да обезбеди обављање послова „према радној способности“, у складу са законом.<sup>35</sup>

У циљу подстицања запошљавања особа са инвалидитетом, 2009. године донет је Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.<sup>36</sup> Како би се послодавци мотивисали да запосле особе са инвалидитетом, Законом је предвиђено да сваки послодавац који има најмање 20 запослених мора имати у радном односу одређени број особа са инвалидитетом. Контролу извршења обавезе запошљавања особа са инвалидитетом врши Пореска управа у складу са прописима о пореском поступку и пореској администрацији.<sup>37</sup>

32 *Ibid*, параграф 18 (b).

33 Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (2022), део С, стр. 6–7.

34 Члан 60, став 5 Устава Републике Србије.

35 Члан 101. Закона о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18.

36 Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 32/13 и 14/22 – др. закон.

37 Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024, стр. 42.

Проблем је, међутим, што је законодавац предвидео да се послодавац који не запосли особе са инвалидитетом може ослободити ове обавезе уплатом од 50% просечне зараде по запосленом у Републици Србији, па послодавци овом уплатом сматрају да су извршили ту обавезу запошљавања и немају довољну мотивацију да заиста запосле особу са инвалидитетом. Ове одредбе унете су Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом изменама и допунама од 2013, док су оригинални текст Закона предвиђао „пенале“ у случају незапошљавања особа са инвалидитетом, и то у висини три минималне зараде.<sup>38</sup> Укидањем ових казних мера, законодавац је значајно охрабрио послодавце да не запошљавају особе са инвалидитетом. Из овог разлога, иако је овај закон имао позитивне иницијалне ефекте на запошљавање особа са инвалидитетом, број послодаваца који своју законску обавезу извршавају запошљавањем особа са инвалидитетом се у последњих неколико година значајно смањило, за чак 30 посто.<sup>39</sup>

Да би особа добила статус инвалида и користила погодности предвиђене овим законом, потребно је да буде подвргнута **процени радне способности**, која обухвата „медицинске, социјалне и друге критеријуме којима се утврђују могућности и способности особа са инвалидитетом“.<sup>40</sup> Кроз процену радне способности требало би да се утврђено да ли лице може да обавља послове самостално или уз службу подршке, односно могућности запошљавања под општим или под посебним условима. Поступак процене радне способности ближе је утврђен Правилником о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом (у даљем тексту: Правилник).<sup>41</sup>

**Критеријуми за оцену радне способности** и могућности запослења или одржања запослења садрже **медицинске, социјалне и друге критеријуме**. Медицински критеријуми обухватају сагледавање последица телесног, сензорног, менталног или душевног оштећења или болести које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом.<sup>42</sup> Социјални критеријуми обухватају основне податке о лицу, образовање, брачно и породично стање, приходе, становање, однос са окружењем, самосталност и функционални

38 *Запошљавање особа са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама*, Цивилно друштво за унапређење приступања ЕУ, МДРИ-с, Disability Rights International, Švedska, стр. 4, [https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief\\_zaposljavanje-OSI.pdf](https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief_zaposljavanje-OSI.pdf), приступљено, 8. 9. 2024.

39 Број послодаваца којису испунили своју законску обавезу запошљавања особа са инвалидитетом у 2019. години износио је 9.134, док је тај број у 2023. години био 6.201. Види: Годишњи извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024

40 Члан 8, став 1. Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом.

41 Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/10 и 97/13.

42 Члан 13, *ibid.*



статус и социјалну процену која обухвата претходну процену потребе за спровођење професионалне рехабилитације и понуду послова на конкретном тржишту рада.<sup>43</sup>

Резултат вештачења исказује се на скали од 0 до 3, где нулти степен означава да не постоје тешкоће и препреке у раду, први да су тешкоће мање, други да су тешкоће умерене, док трећи степен означава да су тешкоће вишеструке. **Трећи степен**, који је и најспорнији, означава да 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.<sup>44</sup>

Иако законодавни оквир начелно заговара социјални модел инвалидитета и модел заснован на принципу људских права, ове одредбе јасно показују да је уместо социјалног модела у постојећем законодавном оквиру примењен медицински модел инвалидитета. То се потврђује и праксом рада комисија за процену радних способности особа са интелектуалним тешкоћама, где **комисија, на основу медицинске документације и разговора са особом са инвалидитетом, по правилу, особама са интелектуалним тешкоћама додељује трећи степен (не)способности за рад**, чиме, практично искључује особе са интелектуалним тешкоћама из афирмативних мера које им овај законодавни оквир пружа.

Процена радне способности јасно представља начин **индиректне дискриминације**, где постојећи пропис изгледа неутрално, чак делује да има и афирмативан карактер, али и у својој суштини дискриминише особе са интелектуалним инвалидитетом. Додатна отежавајућа околност је што ни Закон ни Правилник не предвиђају могућност поновне процене или ревизије радне способности, па се тако ова процена сматра коначном, као и решење којим се то потврђује.<sup>45</sup>

И Комитет Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом у свом Извештају за Србију за 2016. годину<sup>46</sup> препоручио је да Србија ревидира институт процене радне способности, који је заснован на медицинском моделу. Уместо тога требало би радити на промоцији инклузије особа са инвалидитетом на отвореном тржишту рада.<sup>47</sup>

Особе са инвалидитетом које не добију позитивну процену радне способности изузете су и из других афирмативних мера, које су предвиђене законодавством које уређује област пореза и доприноса на доходак грађана. Наиме,

43 Члан 14, *ibid*

44 Члан 16, *ibid*. Решење о процењеној радној способности и могућности запослења или одржања запослења доноси НСЗ, као поверени посао, на основу налаза, мишљења и оцене органа вештачења.

45 *Зайошљавање особа са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама*, *op. cit.*, стр. 4.

46 CRPD, Committee on the Rights with Persons with Disabilities, „Concluding observations on the initial report of Serbia“, 23 May 2016.

47 *Ibid*, стр. 8.

у складу са Законом о порезу на доходак грађана и Законом о доприносима за обавезно социјално осигурање, послодавци који запосле на неодређено време особе са инвалидитетом могу бити ослобођени плаћања пореза и дела доприноса на терет послодавца у наредне 3 године, почев од дана када је заснован радни однос и потписан уговор о раду на неодређено.<sup>48</sup> Особа која, међутим, у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању, није добила позитивну оцену радне способности, што је најчешћи случај код особа са интелектуалним тешкоћама, није у могућности да користи ове олакшице, што представља додатну меру дискриминације.

Једина могућност радног ангажовања особа са интелектуалним тешкоћама које „не прођу“ процену радне способности у складу са Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању јесте боравак у рад у радном центру. У складу са одредбама овог закона, 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.<sup>49</sup> На радно ангажовање особа са инвалидитетом у радном центру посматра се као на дуготрајан облик професионалне рехабилитације, у складу са психичким и физичким способностима и жељама особа са инвалидитетом и могућностима радног центра.<sup>50</sup> За време радног ангажовања у радном центру особа са инвалидитетом не остварује право на зараду, већ на новчану помоћ, која износи 20 посто од минималне зараде утврђене у складу са прописима о раду,<sup>51</sup> под условом да особа са инвалидитетом није корисник новчане накнаде на основу незапослености.

Три су, међутим, главна проблема која се тичу боравак и рада у радним центрима за особе са интелектуалним тешкоћама. Први је што се велики број особа са интелектуалним тешкоћама налази на листама чекања, јер постојећи капацитети нису довољни да приме све особе којима је радни центар једина рехабилитациона и радна опција. Неки родитељи кажу да су им деца већ остарила док њихово име стоји на листи чекања,<sup>52</sup> што додатно указује на озбиљност проблема. Други проблем је што боравак у радном центру представља облик сегрегисаног радног ангажовања, што није у складу са одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом и пратећим Општим коментаром бр. 8. Трећи проблем је што се у радним центрима не остварује право на зараду, већ само на новчану помоћ, у износу од само 20 посто од минималне зараде, што није довољно за обезбеђење потрошачке корпе и достојанственог живота, нити је

48 Члан 21 и 21г Закона о порезу на доходак грађана Републике Србије, „Сл. гласник РС“, број 24/01 са изменама и допунама. Члан 45б Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, „Службени гласник РС“, број 84/04, са изменама и допунама.

49 Члан 43, став 1 Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом

50 Члан 43. став 3, *ibid.*

51 Члан 43. став 5, *ibid.*

52 В. Петков, „Да једнакост не буде само реч“, 24. 8. 2024, доступно на: <https://dobrostanje.com/deca/da-jednakost-ne-bude-samo-rec/>.

у складу са Општим коментаром бр. 8 Конвенције о правима особа са инвалидитетом која захтева да особе са инвалидитетом не буду плаћене мање од минималне зараде, не укључујући износ инвалиднина по основу инвалидитета.

Ако особа са инвалидитетом реши да сама потражи посао у складу са општим прописима о раду, а потребна јој је додатна подршка, наићи ће на додатне проблеме у постојећем законодавном оквиру. Наиме, Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуге социјалне заштите,<sup>53</sup> којим се утврђује потребан степен подршке особама са инвалидитетом, прописано је да су услуге персоналне асистенције, које укључују асистенцију при радном ангажовању, доступне пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке,<sup>54</sup> али не и трећим степеном подршке, у који најчешће спадају особе које имају интелектуалне тешкоће. На овај начин особе са интелектуалним тешкоћама додатно су дискриминисане у погледу могућности проналажења посла и његовог задржавања и остављене да се о њима брине породица, док је у могућности, а након смрти родитеља изложене су високом ризику за њихову институционализацију у неком од центара социјалне заштите.

Најзад, није ретка ситуација да се особе са интелектуалним инвалидитетом у потпуности лишавају пословне способности, чиме су аутоматски лишене и права на рад, што је у супротности са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом која промовише концепт одлучивања уз подршку. С друге стране, особе које су делимично лишене пословне способности имају права и обавезе као старији малолетници, и могу, ако је то наглашено и у пресуди из ванпарничког поступка, остварити право на рад, што је прихватљивије решење, и може особама са интелектуалним тешкоћама дати приступ тржишту рада.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Иако је Србија потписница великог броја међународних инструмената који гарантују право на рад особама са инвалидитетом под једнаким условима као и другим грађанима, уз примену афирмативних мера, положај особа са инвалидитетом у Србији, посебно са интелектуалним тешкоћама, далеко је од задовољавајућег. Од доношења Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, у постављено је 61 предузеће за рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом,<sup>55</sup> али по неким анегдоталним подацима занемарљив број предузећа запошљава особе са интелектуалним тешкоћама.

Како је претходна анализа важећих прописа показала, један од највећих проблема који доводе до овакве ситуације јесте процена радне способности у складу са медицинским моделом инвалидитета, коју је потребно темељно ревидирати.

53 Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, „Службени гласник РС“, бр. 42/13, 89/18 и 73/19.

54 Члан 99, *ibid.*

55 Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за 2023–2024.

Да би се овај проблем превазишао, потребно је изменити и допунити Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, или донети нови закон о запошљавању особа са инвалидитетом. Охрабрујуће је то да је измена овог закона у делу процене радне способности и њено усклађивање са међународним правним оквиром предвиђено Акционим планом за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за 2023–2024,<sup>56</sup> и то у трећем кварталу 2024. године, мада до сада није познато да ли су предузети кораци у том правцу. Законодавним изменама требало би ставити ван правне снаге и Правилник о процени радне способности и уместо њега донети правилник о процени потреба за особама са инвалидитетом у области рада и запошљавања. Поред тога, потребно је укинути и одредбе које омогућавају да особе са инвалидитетом буду радно ангажоване без адекватне зараде.

Посебно подручје које је потребно развијати јесте пружање услуга подршке у тражењу посла, асистенције током рада и подршке за одржање запослења за особе са интелектуалним тешкоћама. Један од модела који је развијен у Србији јесте модел саветника за запошљавање уз подршку, одн. посредника у запошљавању,<sup>57</sup> који је препознат и у Стратегији запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026. године. У складу са овом стратегијом, током саветовања за запошљавање требало би да се врши процена професионалних могућности и афинитета особе са инвалидитетом, са циљем утврђивања степена подршке која му је потребна у тражењу посла, која би се утврђивала у индивидуалном плану запошљавања.<sup>58</sup> С друге стране, потребно је обезбедити адекватно информисање потенцијалних послодаваца, као и омогућити размену искустава између послодаваца који већ имају искуство у запошљавању особа са интелектуалним тешкоћама и оних који немају искуство.

У исто време, потребно је започети са процесом измене законодавног оквира који се односи на пословну способност, посебно Породичног закона и Закона о ванпарничном поступку, где би се укинула могућност потпуног лишења пословне способности и уместо тога увело одлучивање уз подршку. Неопходно је, такође, успоставити свеобухватну базу података о особама са инвалидитетом у Србији, са одговарајућом класификацијом, где ће особе са интелектуалним инвалидитетом чинити посебну категорију, како би могла да се креира посебна политика запошљавања заснована на подацима, као и да се дефинишу могућа решења и развој одговарајућих услуга подршке у заједници.

Најзад, нови правни оквир, који је успостављен доношењем Закона о социјалном предузетништву 2022. године,<sup>59</sup> даје нове могућности запошљавања

56 Акциони план за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за 2023–2024.

57 Ову услугу развила је организација „Наша кућа“, по угледу на искуства из Словеније. Сличне услуге постоје и у САД од 1974. године, и у Словачкој од 2002. године.

58 Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021–2026. године, „Службени гласник РС“, бр. 18/21 и 36/21 – испр., стр. 57.

59 Закон о социјалном предузетништву, „Службени гласник РС“, број 14/22; Уредба о условима, критеријумима и поступку за остваривање права на доделу средстава за подстицање развоја социјалног предузетништва, „Службени гласник РС“, број 18/24.

особа са инвалидитетом и других осетљивих категорија становништва. Недостају, међутим, још увек претпоставке за спровођење модела социјалног предузетништва, као што су подршка централног нивоа власти и локалних самоуправа социјалним предузећима кроз конкурсе финансијске подршке; социјалне јавне набавке; постојање пореских олакшица и олакшица везаних за социјално осигурање и сл.

На крају, дужни смо да одговоримо на питање које је постављено у самом називу овог рада – да ли је запошљавање особа са интелектуалним тешкоћама реалност или мит? Из свега наведеног, нажалост, може се закључити да је запошљавање ове осетљиве категорије становништва тренутно само мит, и биће потребно још јако пуно напора да овај мит постане стварност.

## ЛИТЕРАТУРА

- DePoy, E., Gilson, S. (2015) „Disability as disjuncture: A theory to guide social work practice“ *Social Work Chronicle*.
- Haegele, J. A., Hodge, S. (2016) „Disability Discourse: Overview and Critiques of the Medical and Social Models“, *Quest*, 68:2, 2016, 193–206.
- Humpage, L., (2007), „Models of disability, work, and welfare in Australia“, *Social Policy & Administration*, 41, 2007, стр. 215–231.
- Hwang, S. Y., Chan J., Singh N. N. (2024), „Human Rights, Disability, and Mindfulness“, *Advances in Neurodevelopmental Disorders*, (2024) 8:7–16, <https://doi.org/10.1007/s41252-023-00375-w>.
- Kaplan, J. (2000) „The Definition of Disability: Perspective of the Disability Community“, *Journal of Health Care, Law & Policy*, стр. 352–364.
- McTigue, P. (2015), „From Navas to Kaltoft: The European Court of Justice’s evolving definition of disability and the implications for HIV-positive individuals“, *International Journal of Discrimination and the Law*, 15(4), 241–255, <https://doi.org/10.1177/1358229115591653>.
- Oliver, M. (1983), *Social work with disabled people*, Palgrave Macmillan.
- Oliver, M. (1969), *Understanding Disability: From Theory to Practice*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave, 1969.
- Shani Mon, S. (2014), „Theoretizing the Models of Disability Philosophical Social and Medical Concepts - An Empirical Research based on existing Literature“, *International Journal of Scientific and Research Publications*, Volume 4, Issue 6, June 2014.
- United Nations (2019), *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities – 2018*, United Nations publication.

## *Сйрашешки, законодавни оквир и извештаји*

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, Adopted by the Committee at its twenty-seventh session 15 August – 9 September 2022.

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment on equality and non discrimination, No. 6 (2018).
- Council Decision (EU) 2020/1512 of 13 October 2020 on guidelines for the employment policies of the Member States, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020D1512>.
- European Commission, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030*.
- Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегија за побољшање положаја особа са инвалидитетом за период 2023–2024.
- International Labour Organisation, ILOSTAT, country profiles, Serbia, <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/>, приступљено, 7. 9. 2024.
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, „Службени гласник РС“, бр. 42/13, 89/18 и 73/19
- Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024, „Службени гласник РС“, број 44/20
- Стратегија запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026, „Службени гласник РС“, бр. 18/21 и 36/21 – испр.
- Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење
- Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС“, бр. 36/09, 32/13 и 14/22 – др. закон.
- Закон о социјалном предузетништву, „Службени гласник РС“, број 14/22.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 12/10.
- Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09
- Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09
- Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21
- Уредба о условима, критеријумима и поступку за остваривање права на доделу средстава за подстицање развоја социјалног предузетништва, „Службени гласник РС“, број 18/24
- United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/291/89/pdf/n1529189.pdf>.
- United Nations, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006, Treaty Series, 2515, 3

### Ињтернет извори

- Петков, В., „Да једнакост не буде само реч“, 24. 8. 2024, доступно на: <https://dobrostanje.com/deca/da-jednakost-ne-bude-samo-rec/>, приступљено 1. 9. 2024.

„Запошљавање особа са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама“, Цивилно друштво за унапређење приступања ЕУ, МДРИ-с, Disability Rights International, Švedska, стр. 4, [https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief\\_zaposljavanje-OSI.pdf](https://www.mdri-s.org/wp-content/uploads/2018/09/policy-brief_zaposljavanje-OSI.pdf), приступљено, 8. 9. 2024.

**Aleksandra Rabrenovic, PhD**

Senior Research Fellow

Institute of Comparative Law

Belgrade, Serbia

## EMPLOYMENT OF PEOPLE WITH INTELLECTUAL DISABILITIES IN SERBIA – MYTH OR REALITY?

### Summary

*The objective of the article is to point out the shortcomings of the existing normative framework that regulates the right to work of persons with intellectual disabilities in Serbia, which result in the exclusion of a large number of persons with intellectual disabilities from the social community, creating a risk for their institutionalization in the future. One of the biggest problems is the assessment of a “work ability” of people with disabilities in accordance with the medical model of disability, and not the human rights model that is guaranteed by the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, to which Serbia is a signatory. The author proposes amending the Law on Professional Rehabilitation and Employment of Persons with Disabilities, in order to replace the existing concept of assessment of “working ability” with an assessment of the “need for support”, which is based on the social model of disability and the model of human rights. The author further advocates for the application of other affirmative measures that would help people with intellectual disabilities to realize their right to work and a dignified life.*

**Key words:** employment, persons with intellectual disability, assessment of working capacity, Serbia