



ZABRANA DISKRIMINACIJE I OSTVARIVANJE PRAVA IZ RADNOG ODNOSA

usklađenost pravnog okvira koji se odnosi na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom sa međunarodnim standardima -dostignuća, problemi i preporuke-



Crna Gora
Ministarstvo za ljudska
i manjinska prava

ZABRANA DISKRIMINACIJE I OSTVARIVANJE PRAVA IZ RADNOG ODNOSA

**usklađenost pravnog okvira koji se odnosi na profesionalnu
rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom sa
međunarodnim standardima**

-dostignuća, problemi i preporuke-

Podgorica, april 2019. godine

Izdavač

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM
(www.cedem.me)

Za izdavača

Milena Bešić

Glavna autorka

dr Vesna Simović-Zvicer

Koautor/ka

Ognjen Marković

Marija Vuksanović

Lektura i korektura

Sanja Crvenica

Grafički dizajn

Marko Mihailović,

M studio doo, Podgorica

SADRŽAJ

UVOD.....	1
I DIO: MEĐUNARODNI STANDARDI KOJI SE ODOSE NA PROFESIONALNU REHABILITACIJU LICA SA INVALIDITETOM	3
1. Međunarodni dokumenti opšteg karaktera	3
2. Međunarodni dokumenti kojima se posebno štite prava lica sa invaliditetom.....	14
2.1. Propisi donijeti u okviru OUN-a.....	15
2.2. Konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada	22
2.3. Zaštita lica sa invaliditetom u okviru regionalnih organizacija.....	29
2.3.1. Propisi donijeti u okviru regionalnih organizacija	29
II DIO: ZAKONSKI OKVIR ZA PROFESIONALNU REHABILITACIJU I ZAPOSŁJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM U CRNOJ GORI	35
1. Profesionalna rehabilitacija	36
2. Zapošljavanje lica sa invaliditetom.....	39
3. Pravni položaj u pogledu ostvarivanja prava iz radnog odnosa.....	44
4. Posebna zaštita u pogledu ostvarivanja prava iz radnog odnosa	44
ZAKŁJUČAK.....	47
LITERATURA:	49
Korišćeni sajtovi:	50

Analiza **“Zabrana diskriminacije i ostvarivanje prava iz radnog odnosa: usklađenost pravnog okvira koji se odnosi na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom sa međunarodnim standardima - dostignuća, problemi i preporuke”** predstavlja dio projekta **“Osnazivanje stručnih kapaciteta za borbu protiv diskriminacije lica sa invaliditetom”**, koji realizuje CEDEM, u saradnji sa Centrom za antidiskriminaciju **“EKVISTA”**, a koji je podržan od strane **Ministarstva za ljudska i manjinska prava**.

Termini koji su u ovoj publikaciji izraženi u muškom gramatičkom rodu, podrazumijevaju prirodni muški i ženski rod lica na koji se odnose. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost priređivača i ne odražava nužno stavove donatora.

UVOD

Invalidnost je ne samo lični, već i socijalni i ekonomski problem, kako u Crnoj Gori tako i u svijetu. Borba za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava lica sa invaliditetom dio je borbe za opšti boljitak društva, kao i za ostvarenje opštih ljudskih prava. Poštovanje principa jednakosti posebno je važno u oblastima profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, koje su uslov za socijalnu integraciju lica sa invaliditetom. Obzirom da položaj lica sa invaliditetom u društvu presudno zavisi od formalnopravnog okvira koji kreira i štiti sama država, u radu smo se bavili analizom međunarodnih i domaćih propisa koji se na neposredan ili posredan način odnose na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Rad je podijeljen u dva dijela. U prvom dijelu je ukazano na međunarodne standarde koji su relevantni za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Analizirani su međunarodni dokumenti opšteg karaktera u kojima su sadržani principi zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti, kao i posebni dokumenti koji se odnose na zaštitu prava lica sa invaliditetom (propisi donijeti od strane Organizacije ujedinjenih nacija, Međunarodne organizacije rada, Savjeta Evrope i Evropske unije), kao i konkretne mjere u cilju poboljšanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja ove kategorije lica, koje su preduzete na međunarodnom nivou.

U drugom dijelu rada je obrađen postojeći zakonodavni okvir koji se odnosi na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom u Crnoj Gori. Osim toga, akcenat je stavljen i na radno-pravni položaj lica sa invaliditetom, i to kako u pogledu ostvarivanja i zaštite individualnih prava iz radnog odnosa, tako i u pogledu ostvarivanja i zaštite prava iz socijalnog osiguranja.

Obzirom da proces evropskih integracija podrazumijeva ujednačavanje kriterijuma u svim oblastima društvenog života, pa tako i u oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, vjerujemo da ćemo upoznavanjem sa međunarodnim i domaćim standardima u ovoj oblasti doprinijeti afirmaciji načela jednakih mogućnosti, kao i uspostavljanju suštinske jednakosti osoba sa invaliditetom u pogledu ostvarivanja prava na rad.

I DIO: MEĐUNARODNI STANDARDI KOJI SE ODOSE NA PROFESIONALNU REHABILITACIJU LICA SA INVALIDITETOM

1. Međunarodni dokumenti opšteg karaktera

Broj lica sa invaliditetom u svijetu je u stalnom porastu. Iz tog razloga je i zaštita prava koja uživaju ova lica prestala biti predmet interesovanja jedino u nacionalnim okvirima. Pored međunarodnih dokumenata koji imaju opšti karakter i koji se načelno odnose i na zaštitu prava lica sa invaliditetom, postoje i međunarodni dokumenti kojima se posebno štite prava ovih lica.

Međunarodni dokumenti opšteg karaktera sadrže univerzalne standarde o ljudskim pravima, koji pripadaju svim ljudskim bićima, pa samim tim i licima sa invaliditetom. Od međunarodnih dokumenata koji imaju opšti karakter u pogledu zaštite prava lica sa invaliditetom poseban značaj imaju akti koji su donijeti u okviru Organizacije ujedinjenih nacija (OUN), koja je od samog osnivanja bila zainteresovana za unapređenje prava lica sa invaliditetom. To potvrđuju i brojni dokumenti koji su donijeti u okviru ove organizacije, poput Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka; Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; i dr. koji, iako sadrže opšta načela, predstavljaju osnovu na kojoj se gradi međunarodni sistem normi o pravima lica sa invaliditetom.

Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka (usvojena 10.12.1948. godine) pruža najopštiji pravni okvir kojim se garantuju osnovna prava svim ljudima, pa i licima sa invaliditetom. Polazeći od predmeta analize ovog rada poseban značaj imaju odredbe čl. 23. u kome se svakom čovjeku garantuje pravo na rad, slobodan izbor zaposlenja, pravični i zadovoljavajući uslovi rada, kao i zaštita od nezaposlenosti. Prava koja su predviđena Univerzalnom deklaracijom o pravima čovjeka, shodno

čl. 2. pripadaju svakom čovjeku bez ikakvih razlika u pogledu "rase, boje kože, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog i drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porijekla, imovine, rođenja i drugih okolnosti". Iako se zabrana diskriminacije po osnovu invalidnosti izričito ne navodi, formulacija "druge okolnosti" svakako obuhvata i postojanje invalidnosti. Ovakvo tumačenje ima opravdanje i u činjenici da se u preambuli Standardnih pravila za izjednačavanje mogućnosti koje se pružaju osobama sa invaliditetom, kao i u preambuli Međunarodne konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, poziva na odredbe koje su sadržane u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovjeka.

Prava predviđena Univerzalnom deklaracijom o pravima čovjeka ulaze u korpus običajnog međunarodnog prava. Ova prava su kasnije konkretizovana u paktovima o pravima čovjeka koji su usvojeni 1966. godine, koji imaju značaj za zaštitu lica sa invaliditetom. U ovom dijelu važne su odredbe koje su sadržane u **Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**. Pored zabrane diskriminacije koja se zasniva na rasi, boji, polu, jeziku, vjeroispovijesti, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, imovini, rođenju ili nekom drugom položaju, ovim paktom se garantuje pravo svakog čovjeka na pravične i povoljne uslove rada (čl.7.).

U ovoj oblasti veliki značaj ima i **Konvencija o pravima djeteta**¹, koja reguliše prava koja se odnose na svu djecu "bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući i invaliditet". Konvencija predviđa pravo djeteta sa smetnjama u razvoju na posebnu brigu i pružanje pomoći koja se zahtijeva i koja je primjerena stanju djeteta i mogućnostima roditelja ili drugih lica koja brinu o djetetu (čl. 23. stav 2.). Značaj Konvencije je i u tome što se pored medicinske zaštite, akcenat stavlja i na obrazovanje i lični razvoj djeteta sa smetnjama u razvoju. Tako, ova djeca imaju pravo na posebnu brigu, obrazovanje, medicinsku njegu, osposobljavanje za rad, pripreme za zapošljavanje, rekreaciju, kao i na sve što vodi njihovoj integraciji u društvo i razvoju ličnosti, uključujući i kulturni i duhovni razvoj.

Konvencija o zabrani torture i drugog surovog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, ima značaj i za osobe sa invaliditetom, iako se one u ovom dokumentu izričito ne pominju. Njene odredbe mogu imati značaja za zaštitu prava lica sa invaliditetom koje su smještene u posebne ustanove, obzirom da mogu biti izložena torturi

¹ Konvencija UN o pravima djeteta je najšire prihvaćen sporazum iz oblasti ljudskih prava na svijetu. SFRJ ju je ratifikovala 1991. godine, a Crna Gora se u korpusu od 68 konvencija obavezala i na primjenu ove konvencije.

i nehumanom ponašanju. Posebnu važnost ima činjenica da se pravila Konvencije odnose kako na javne, tako i na privatne ustanove. Praćenje primjene Konvencije sprovodi Komitet protiv torture, na način što razmatra izvještaje država, predstavke koje protiv pojedine države podnesu druge države i pojedinci, ako je ova prihvatila nadležnost Komiteta za razmatranje predstavki. U izvještajima država o primjeni Konvencije se mogu naći i podaci o primjeni Konvencije u odnosu na osobe sa invaliditetom².

Među dokumentima opšteg karaktera posebno mjesto zauzimaju konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada (MOR), koje su u velikoj mjeri poslužile kao uzor za nacionalna zakonodavstva, ali i za slične dokumente koje su usvajale druge asocijacije, prije svega Evropska unija. Kada je u pitanju radno-pravni status lica sa invaliditetom, poseban značaj imaju konvencije kojima se reguliše princip jednakosti i zabrana diskriminacije u ostvarivanju prava na rad i po osnovu rada, kao i u pogledu izbora zanimanja. Polaznu osnovu za uređivanje pitanja jednakosti i zabrane diskriminacije čini Deklaracija o svrsi i ciljevima MOR-a (tzv. "**Filadelfijska deklaracija**"), iz 1944. godine. Njome se svim ljudskim bićima, bez obzira na rasu, vjeroispovjest ili pol, priznaje pravo na jednake mogućnosti u pogledu materijalnog napretka, ekonomske obezbijeđenosti i duhovnog razvoja. Ova odredba poslužila je kao osnov za donošenje jedne od najznačajnijih konvencija MOR-a, **Konvencije br. 111 – o zabrani diskriminacije u pogledu zanimanja i zapošljavanja**, koja zauzima posebno mjesto u korpusu međunarodnog prava. U smislu Konvencije, termini "zapošljavanje" i "zanimanje" podrazumijevaju tri aspekta: 1) pristup stručnom osposobljavanju; 2) pristup zapošljavanju i raznim zanimanjima; i 3) uslove zaposlenja. Pod diskriminacijom se podrazumijeva svako razlikovanje, isključenje ili davanje prvenstva, obzirom na određena svojstva i karakteristike, kao što su: rasa, boja, pol, vjera, političko mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo ili neko drugo svojstvo. Iako se u Konvenciji izričito ne navodi invalidnost kao osnov diskriminacije, "neko drugo svojstvo" kao jedan od osnova diskriminacije svakako uključuje i invalidnost. Sa druge strane, ne smatraju se diskriminacijom posebne mjere zaštite ili pomoći nekom licu, koje su predviđene drugim konvencijama MOR-a. Ovdje se prvenstveno misli na posebne mjere koje imaju za cilj zadovoljavanje potreba određenih kategorija lica, među kojima su i lica sa invaliditetom.

Zabranu diskriminacije u postupku zapošljavanja predviđa i **Konvencija br. 181. – o plaćenim biroima za zapošljavanje**, koja u čl. 5. ukazuje na obavezu

država članica da se staraju da privatne agencije u postupku zapošljavanja ne podvrgnu tražioca zaposlenja diskriminaciji po osnovu invalidnosti. U pogledu zapošljavanja lica sa invaliditetom važna je i **Konvencija br. 168. – o unapređenju zapošljavanja i zaštiti od nezaposlenosti**. Prema Konvenciji, jedan od najvažnijih zadataka nacionalnih politika treba da bude unapređenje punog, produktivnog i slobodno izabranog zapošljavanja. Da bi se to postiglo, za određene kategorije ugroženih lica, među kojima su i lica sa invaliditetom, neophodno je obezbijediti specijalne mjere zapošljavanja, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. U ovoj oblasti MOR je usvojila i **Konvenciju br. 142. i Preporuku br. 150. - o razvoju ljudskih resursa**. Konvencija predviđa obavezu država članica da razvijaju politike i programe profesionalne orijentacije i stručnog osposobljavanja, koje treba da imaju za cilj poboljšanje sposobnosti pojedinca, kao i da omoguće svim pojedincima da ravnopravno i bez diskriminacije razvijaju i koriste svoje sposobnosti za rad, vodeći računa o individualnim sklonostima i potrebama društva. Preporuka, osim toga, ukazuje da pomenuti programi treba da imaju za cilj i socijalnu integraciju, kao i da podstiču poslodavce da prihvate obavezu da obučavaju radnike koje zapošljavaju. Pri tome, posebnu pažnju, između ostalog, treba posvetiti licima koja imaju posebne probleme u pogledu obrazovanja, stručnog osposobljavanja ili zapošljavanja. Preporuka predlaže, pored individualnog savjetovanja, kao jedan od modela, i programe grupne profesionalne orijentacije, za lica koja imaju slične profesionalne potrebe i ukazuje da posebnu pažnju treba posvetiti licima sa fizičkim i mentalnim invaliditetom, koja se zbog toga nalaze u nepovoljnom položaju. Ovim licima treba da budu dostupni programi profesionalne orijentacije i stručnog osposobljavanja koji se obezbjeđuju za cjelokupno stanovništvo, a ako zbog težine invaliditeta to nije moguće, onda treba uraditi posebne programe. Ali, Preporuka ukazuje da i kod ove kategorije nezaposlenih lica treba voditi računa o pravu pojedinca da sam napravi profesionalni izbor, u mjeri u kojoj je to moguće. Takođe, naglašava se i potreba da se informiše javnost, a posebno poslodavci o potrebi da se licima sa invaliditetom obezbijedi adekvatna profesionalna orijentacija i stručno osposobljavanje, kako bi se stvorili uslovi da nakon toga lakše i brže dođu do odgovarajućeg zaposlenja. Obzirom da je samozapošljavanje jedan od mogućih vidova radnog angažovanja lica sa invaliditetom, treba pomenuti i **Preporuku br. 189. – o otvaranju radnih mjesta u malim i srednjim preduzećima**. Ova preporuka ukazuje na potrebu da države usvoje mjere, u skladu sa nacionalnim uslovima i praksom, čija bi svrha bila promovisanje malih i srednjih preduzeća. Osim toga, predlaže se i

preduzimanje mjera da bi se stvorila i učvrstila kultura preduzeća, pri čemu države, između ostalog, treba da imaju u vidu i sprovođenje kampanja kojima bi se promovisali preduzetnički obrasci i sistemi nagrađivanja, uzimajući u obzir potrebe marginalizovanih i drugih grupa u nepovoljnom društvenom položaju.

Među konvencijama opšteg karaktera posebno mjesto zauzima **Konvencija br. 102. – o minimalnim normama socijalnog osiguranja**. Ova Konvencija se ubraja u jednu od najznačajnijih i najobimnijih konvencija, u sveobuhvatnoj normativnoj djelatnosti MOR-a³, jer sadrži međunarodne norme u svim granama socijalnog osiguranja. Norme kojima se regulišu davanja za slučaj invalidnosti sadržane su u devetom dijelu Konvencije. Međutim, postoji mogućnost djelimične ratifikacije ove konvencije, tako da države prilikom ratifikacije mogu da se ograde od primjene odredbi kojima se utvrđuju obaveze davanja po osnovu invalidnosti⁴. U krug zaštićenih lica spadaju: propisane kategorije lica u radnom odnosu koje sačinjavaju najmanje 50% od ukupnog broja zaposlenih; propisane kategorije aktivnog stanovništva koje sačinjavaju najmanje 20% od ukupnog broja stanovništva; stanovnici čija imovina ne prelazi propisanu granicu, itd. Prema Konvenciji, davanja po osnovu invalidnosti sastoje se od periodičnih plaćanja, čija visina zavisi od kategorije lica koja ostvaruju ovo pravo, a kao tipski korisnik za koga se obračunava davanje, uzima se čovjek sa ženom i dvoje djece. Procenat koji se uzima u obzir prilikom određivanja iznosa davanja iznosi 40%. Da bi određeno lice imalo pravo na davanja po osnovu invalidnosti, mora ispunjavati uslove u pogledu radnog staža, prije nastupanja osiguranog slučaja, i to da ima najmanje 15 godina plaćanja doprinosa ili zaposlenja ili najmanje 10 godina prebivanja. Ukoliko se radi o licu koje privređuje, onda se za ostvarivanje prava traži uslov od tri godine plaćanja doprinosa, kao i da su ti doprinosi uplaćeni u ime zaštićenog lica u toku aktivnog perioda njegovog života i da njegov prosječan godišnji broj dostiže propisanu cifru. Osim toga, Konvencija predviđa i mogućnost ostvarivanja prava na smanjeno davanje po osnovu invalidnosti. Ovo pravo ostvaruju lica koja ispunjavaju minimalan period plaćanja doprinosa ili zaposlenja, koji iznosi pet godina. Kada su u pitanju lica koja samostalno privređuju, potrebno je da je zaštićeno lice navršilo staž od tri godine plaćanja doprinosa, pod uslovom da je u toku aktivnog perioda njegovog života u njegovo ime uplaćena polovina prosječnog godišnjeg broja doprinosa.

3 Vidjeti: Borivoje Šunderić, Pravo Međunarodne organizacije rada, Beograd, 2001, str. 542. i sl.

4 Bivša SFRJ je prilikom ratifikacije konvencije iskoristila ovu mogućnost, tako da nije preuzela obaveze koje se tiču davanja po osnovu invalidnosti. Ibidem...

Takođe, Konvencija predviđa i mogućnost smanjenja procenta davanja u odnosu na tipskog korisnika, i to za lica koja imaju najmanje pet godina plaćanja doprinosa, zaposlenja ili prebivanja. Mogućnost srazmjernog smanjenja procenta postoji i u slučaju da je staž za davanje viši od pet, a niži od 15 godina plaćanja doprinosa ili zaposlenja. Sva ova davanja se obezbjeđuju za čitavo vrijeme trajanja osiguranog slučaja ili do njihove zamjene davanjima po osnovu starosti. Pitanjima novčanih davanja u slučaju invalidnosti bavi se i **Konvencija br. 121. koja reguliše osiguranje za slučaj nesreće na poslu i profesionalnog oboljenja**. Osiguranim slučajem, u smislu Konvencije obuhvaćene su dvije kategorije lica, i to: zaposleni (uključujući i učenike u privredi), i to kako u javnom, tako i u privatnom sektoru (uključujući i zadruga); i članovi porodice u slučaju smrti hranioca, uz ispunjenje predviđenih uslova. Iako predviđa davanja u slučaju osiguranih rizika, Konvencija ne sadrži pojmovno određenje "nesreće na poslu", kao ni definiciju "profesionalne bolesti". Umjesto toga, sadrži odredbu po kojoj svaka država-članica treba da odredi definiciju nesreće na poslu, koja treba da sadrži uslove pod kojima se nesreća prilikom dolaska i odlaska sa posla smatra nesrećom na poslu. Konvencija ne sadrži definiciju profesionalne bolesti, ali u prilogu daje spisak profesionalnih oboljenja. Takođe, ponuđene su tri alternative na osnovu kojih države članice treba da propišu liste profesionalnih bolesti, i to: 1) svaka država treba da zakonskim putem propiše listu profesionalnih bolesti, kojom će biti obuhvaćene najmanje one bolesti koje su sadržane u prilogu Konvencije; 2) države članice treba da zakonom definišu profesionalne bolesti, na način da ta definicija bude dovoljno široka da obuhvati najmanje one bolesti koje su navedene u prilogu uz Konvenciju; i 3) da države članice zakonskim putem odrede listu profesionalnih bolesti saglasno odredbama koje predviđa prva alternativa, a koja bi se dopunila opštim definicijama profesionalnih bolesti ili nekim drugim odredbama koje bi omogućile da se ustanovi profesionalno porijeklo bolesti koje nijesu unijete u listu ili onih bolesti koje se ne manifestuju u propisanim uslovima. Kao osigurane slučajeve koji nastaju usled povrede na radu ili nesreće na poslu, Konvencija navodi: bolesno stanje; nesposobnost za rad koja je nastala usled bolesnog stanja i koja povlači gubitak zarade, kako je to regulisano nacionalnim zakonodavstvom; potpuni ili djelimični gubitak radne sposobnosti (iznad određenog stepena), kada je vjerovatno da će ovaj gubitak biti trajan, ili odgovarajuće smanjenje fizičkog integriteta; i gubitak sredstava za život usled smrti hranioca porodice za propisane kategorije korisnika. U slučaju nastupanja nekog od ovih rizika, Konvencija predviđa pravo na ljekarsku

njegu, liječenje i ostale usluge u vezi sa liječenjem, kao i pravo na sledeća davanja: naknadu i odgovarajuću njegu u slučaju bolesti; novčana davanja za slučaj nesposobnosti za rad, gubitka fizičkog integriteta ili smrti hranioca porodice⁵. Za razliku od Konvencije br. 102, ova Konvencija ne uslovljava pomenuta davanja dužinom radnog staža, osim što se u slučaju profesionalne bolesti vodi računa o dužini izloženosti profesionalnom riziku. Konvencija predviđa mogućnost privremenog odstupanja od predviđenih davanja, i to za članice čija privreda i medicinska sredstva nijesu dostigla dovoljan stepen razvoja, i uz uslov da uz ratifikaciju konvencije prilože obrazloženu izjavu o ovim okolnostima. U cilju obezbjeđivanja preventivnih mjera, kao i radi rehabilitacije lica koja su pogođena osiguranim rizicima, Konvencija predviđa sljedeće obaveze država članica: da preduzmu preventivne mjere protiv nesreća na poslu i profesionalnih bolesti; da obezbijede službe za rehabilitaciju koje treba da pripreme onesposobljeno, lice kad god je to moguće, da se ponovo vrati na svoj raniji posao ili, ako to nije moguće, da obavlja neku drugu unosnu djelatnost koja najbolje odgovara mogućnostima i sposobnostima lica; da preduzmu mjere za olakšavanje zapošljavanja onesposobljenih lica na odgovarajućim poslovima.

Osim ovih dokumenata MOR je usvojila i nekoliko konvencija koje se bave prevencijom invalidnosti na radnom mjestu. Bezbjednošću radnika na radu Međunarodna organizacija rada se bavila već na svom prvom zasjedanju u Parizu, 1919. godine, kada je usvojila četiri preporuke koje se odnose na higijenu rada. Nakon toga, usvojila je više konvencija koje predviđaju konkretne obaveze za poslodavce u sledećim oblastima: oblast tehničke zaštite; oblast higijensko-zdravstvene zaštite; i oblast socijalne zaštite⁶ Međutim, kada je u pitanju opšta zaštita na radu, najveći značaj ima **Konvencija br. 155. o zaštiti na radu i radnoj sredini**, iz 1981. godine. Konvencija predviđa utvrđivanje jedinstvene nacionalne politike o zaštiti na radu, u skladu sa nacionalnim uslovima i praksom, i uz konsultovanje reprezentativnih organizacija radnika i poslodavaca. Posebna pažnja u Konvenciji se posvećuje mjerama zaštite na nivou preduzeća. U tom smislu, predviđaju se obaveze poslodavaca da radna mjesta, oprema i procesi budu bezbjedni za rad i bez opasnosti po zdravlje. Osim toga, **Preporuka br. 156.** predviđa mogućnost da se u nacionalnim zakonodavstvima predvide još neke obaveze za poslodavce, kao što su: davanje potrebnih upustava

⁵ Konvencija daje mogućnost svakoj državi članici da putem izjave uz ratifikaciju, izuzme iz njene primjene pomorce (uključujući i pomorske ribare) i službenike javnih funkcija. Ova mogućnost postoji ukoliko su ove kategorije zaposlenih zaštićene posebnim sistemima, koji im obezbjeđuju davanja koja nijesu manja od onih koje predvide Konvencija. Opširnije vidjeti: Ibidem...

⁶ Ibidem... str. 339.

i obezbjeđivanje obuke za bezbjedan rad; uspostavljanje organizacionih oblika zaštite na radu, kao i kontrola sprovođenja mjera zaštite na radu.

Od međunarodnih dokumenata koji su donijeti u okviru Savjeta Evrope u ovoj oblasti poseban značaj imaju Evropska konvencija o ljudskim pravima i Evropska socijalna povelja. **Evropska konvencija o ljudskim pravima** je usvojena 1950. godine u Rimu, a potom je periodično dopunjavana i revidirana. Stupila je na snagu 1953. godine. Iako izričito ne pominje lica sa invaliditetom, sa aspekta zaštite ljudskih prava ovih lica važan je član 14. Konvencije, kojim se zabranjuje diskriminacija po osnovu pola, boje kože, rase, jezika, vjeroispovijesti, političkog i drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze sa nacionalnom manjinom, imovinskog stanja, rođenja, ili drugog statusa. Imajući u vidu praksu Evropskog suda za prava čovjeka, formulacija "drugi status" nesumljivo podrazumijeva i zabranu diskriminacije po osnovu invalidnosti. Tako u slučaju *Prajs protiv Velike Britanije* (No 33394/96), Evropski sud za prava čovjeka je zauzeo stav da držanje zatvorenika sa invaliditetom u lošim uslovima, odnosno propuštanje da se toj osobi pruže razumne adaptacije, predstavlja ponižavajuće postupanje i kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima⁷.

Evropska socijalna povelja iz 1961. godine, je prva međunarodna povelja koja je eksplicitno pomenula lica sa invaliditetom. Povelja je revidirana 1996. godine, i tako dopunjena stupila je na snagu 1999. god. Revidirana Evropska socijalna povelja sadrži trideset jedno ekonomsko i socijalno pravo, a država koja želi da je ratifikuje dužna je da poštuje 16 od 31 prava, odnosno šest od devet osnovnih prava. Na listu osnovnih prava u ovom dokumentu dodata su još dva: pravo djece i omladine na socijalnu zaštitu (čl.7.) i pravo na jednakost šansi i postupanja u oblastima zapošljavanja i zanimanja bez rodno zasnovane diskriminacije⁸. Ovaj dokument je jedan od centralnih međunarodno-pravnih mehanizama zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i predstavlja i regionalni pandan Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Povelja jemči prava koja se tiču pojedinaca u njihovom svakodnevnom životu, a sadrži više odredbi o zabrani diskriminacije (u pitanjima zapošljavanja i zanimanja

⁷ Prajsova je bila osoba u invalidskim kolicima i bila je zatvorena u ćeliju u kojoj je zbog dimenzija i nedostupnosti kreveta, prekidača i drugih instalacija bila prinuđena da spava u svojim kolicima sedam dana. Vidjeti: D. Tatić, op. cit., str. 75.

⁸ Osnovna prava garantovana Evropskom socijalnom poveljom su: pravo na rad (čl.1.), pravo na organizovanje (čl.5.), pravo na kolektivno pregovaranje (čl.6.), pravo na socijalnu sigurnost (čl.12.), pravo na socijalnu i medicinsku pomoć (čl.13.), pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu (čl.16.), pravo radnika migranata i njihovih porodica na zaštitu i pomoć (čl.19.). Opširnije vidjeti: Branko Lubarda i dr., Kompatibilnost prava i prakse Srbije i Crne Gore sa izmenjenom Evropskom socijalnom poveljom, Podgorica, 2005, str. 25.

po osnovu pola, jednak tretman prema radnicima migrantima, radnicima sa porodičnim obavezama, itd.). Povelja sadrži i nekoliko odredbi koje su od značaja za položaj lica sa invaliditetom. Povelja načelno priznaje pravo ovih lica na profesionalnu i tehničku obuku, rehabilitaciju i uključenost u društvo (čl. 9.). Poseban značaj ima čl. 15. revidirane Povelje, koji ističe pravo lica sa invaliditetom na samostalnost, socijalnu integraciju i učešće u životu zajednice. Predviđeno je da se licima sa invaliditetom mora omogućiti lakši pristup zapošljavanju, tako što će se poslodavci ohrabrivati da ih zaposle i da prilagode radne uslove njihovim potrebama ili organizovanjem posebnih vrsta zapošljavanja koja su prilagođena stepenu invaliditeta. Povelja predviđa da mjere mogu u određenim situacijama da obuhvate poseban raspored, kao i organizovanje dodatnih službi za lica sa invaliditetom. Da bi se ovo obezbijedilo, Povelja obavezuje države potpisnice na preduzimanje pozitivnih akcija, kako bi se unaprijedila puna integracija u društvo lica sa invaliditetom, putem mjera koje imaju za cilj da prevaziđu prepreke u sporazumijevanju i pokretljivosti, kao i da omoguće pristup obrazovanju, transportu, stambenom smještaju, kulturnim aktivnostima i raznodni. Osnovni cilj ovog člana je da ukaže da države imaju obavezu da uklone barijere u društvu, koje lica sa invaliditetom onemogućavaju u uživanju njihovih prava⁹.

I Evropska unija principu jednakog tretmana zaposlenih poklanja veliku pažnju. Tako, **Sporazum o Evropskoj zajednici** kao jedan od važnih ciljeva proklamuje jednakost plaćanja muškaraca i žena; **Povelja Evropske zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika** iz 1989. godine, takođe ustanovljava jednak tretman muškaraca i žena. **Amsterdamski ugovor** iz 1997. godine sadrži eksplicitnu odredbu o zabrani diskriminacije po osnovu invalidnosti. Sličnu odredbu sadrži i **Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji** iz 2000. godine, koja u okviru poglavlja „Jednakost“, zabranjuje svaki vid diskriminacije na temelju pola, rase, boje, etničkog ili socijalnog porijekla, genetskih osobina, jezika, religije, invaliditeta, itd. Osim ovih pitanja, Evropska unija se od svog osnivanja bavila pitanjima zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu. To potvrđuje činjenica da su odredbe koje se odnose na ovu problematiku sadržane u njenim osnivačkim aktima, kao što su: Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik iz 1951. godine i ugovor sa Euroatom. Danas ova pitanja predstavljaju najrazvijeniji dio radnog prava. Evropska unija je u ovoj oblasti donijela oko pedeset direktiva, kako onih koje imaju opšti domen primjene,

⁹ Vidjeti: Lenia Samuel, Fundamental social rights, Case law of the European Social Charter, Second edition, str. 341. i sl.

tako i onih koje se odnose na zaštitu određenih kategorija zaposlenih ili na zaštitu od određenih rizika po zdravlje i bezbjednost na radu¹⁰. Najveći značaj u ovoj oblasti ima okvirna **Direktiva 89/391/EEC**, koja se odnosi na uvođenje mjera za podsticanje poboljšanja bezbjednosti i zdravlja na radu. Ova direktiva se odnosi na poslodavce kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, izuzimajući policiju, vojsku i civilnu zaštitu. Direktivom su predviđene obaveze u pogledu bezbjednosti na radu i za poslodavce i za zaposlene¹¹. Kada su u pitanju poslodavci, direktiva predviđa pozitivne i negativne obaveze za njih, kao i objektivnu odgovornost poslodavaca u pogledu bezbjednosti na radu. Pozitivne obaveze imaju preventivni karakter i odnose se na suzbijanje rizika opasnosti po bezbjednost na radu i to prvenstveno mjerama koje se odnose na sve zaposlene. Glavna karakteristika ovih mjera jeste da one, sa jedne strane predstavljaju obavezu poslodavca, a sa druge strane pravo zaposlenih. U tom smislu, poslodavac ima obavezu da obezbijedi obuku zaposlenima za bezbjedan rad; da svim zaposlenima omogući pristup relevantnim informacijama o rizicima po zdravlje i život koji postoje na radnom mjestu, o mjerama prevencije, kao i da odredi jednog ili više zaposlenih koji će biti zaduženi za pitanje prevencije i bezbjednosti na radu; ima obavezu da obezbijedi prvu pomoć, protivpožarnu zaštitu i spasavanje radnika, kao i da naloži prekid rada u slučaju prijetnje neposredne opasnosti po zdravlje i bezbjednost radnika na radnom mjestu. Direktiva predviđa i obavezu vođenja evidencije o nesrećama na radu, ali ova obaveza postoji samo u slučaju da usled toga dođe do odsustva sa rada duže od tri dana. Direktiva posebno naglašava značaj uloge sindikata u realizaciji mjera zaštite na radu. U tom smislu, poslodavac ima obavezu da predstavnike zaposlenih obavijesti o postojećim rizicima, kao i preduzetim mjerama za njihovo suzbijanje. Osim obaveze informisanja, poslodavac ima i obavezu da konsultuje predstavnike zaposlenih o svim pitanjima koja se tiču bezbjednosti na radu, kao i da razmotri sve njihove predloge za preduzimanje mjera u ovoj oblasti. Osim pozitivnih, poslodavci imaju i neke negativne obaveze, ili zabrane, kao što su: neizdavanje radnih naloga za nastavak rada na radnim mjestima na kojima postoji neposredna opasnost po zdravlje i bezbjednost zaposlenog; zabrana sankcionisanja ili dovođenja u nepovoljniji položaj zaposlenog koji je prekinuo rad na radnom mjestu na kojem postoji neposredna opasnost po bezbjednost i zdravlje.

Direktiva takođe ističe da troškovi zaštite bezbjednosti i zdravlja na radu ne

10 Branko A. Lubarda, *Evropsko radno pravo*, CID, Podgorica, 2004., str. 241. i sl.

11 European Economic Community: Council Directive 89/391/EEC on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, Luxembourg, 1989.

smiju padati na teret zaposlenih. Osim prava zaposlenih, direktiva predviđa i neke obaveze za njih, kao što su: čuvanje sopstvene bezbjednosti i zdravlja, kao i bezbjednosti i zdravlja drugih zaposlenih; ispravno korišćenje mašina, alata i sredstava lične zaštite; saradnja sa ovlašćenim zaposlenim u cilju sprovođenja predviđenih mjera; obavještanje poslodavca o eventualnim neposrednim i ozbiljnim opasnostima.

U cilju praćenja primjene obaveza koje su sadržane u direktivama koje regulišu ovu problematiku, formiran je **Viši komitet inspektora rada**. Osim toga, da bi se obezbijedila brža harmonizacija zakonodavstva u ovoj oblasti, Evropska unija je osnovala **Agenciju za zdravlje i bezbjednost na radu**, koja pruža pomoć državama članicama u pogledu međusobne razmjene informacija, kao i u pogledu saradnje sa relevantnim međunarodnim organizacijama u ovoj oblasti, kao što su Svjetska zdravstvena organizacija i Međunarodna organizacija rada. Adekvatna zaštita na radu se u novijoj teoriji evropskog radnog prava tretira kao jedan od uslova za obezbjeđivanje blagostanja na radu (well-being at work)¹².

Među dokumentima o ljudskim pravima koji su usvojeni na regionalnom nivou značajna je i **Interamerička konvencija o pravima čovjeka**, koja je usvojena od strane Organizacije američkih država 1969. godine, a stupila je na snagu 1978. godine. U ovom dokumentu je sadržana lista osnova zabrane diskriminacije u kojoj se invalidnost kao osnov diskriminacije izričito ne navodi, ali slučajevi iz prakse potvrđuju da se invalidnost kao osnov zabrane diskriminacije podrazumijeva i u ovom dokumentu. Tako, u slučaju *Victor Rozario Kongo protiv Ekvadora*, podnosioci predstavke su tvrdili da je G-din Kongo, koji je bio osoba sa mentalnim invaliditetom, umro u toku pritvora, usljed batinjanja, dehidracije i nepružanja odgovarajuće medicinske i psihijatrijske njege. Komisija je utvrdila da su vlasti Ekvadora postupale nehumano i degradirajuće, kršeći čl. 5. Interameričke konvencije o zabrani nehumanog i ponižavajućeg postupanja. Ovo je prvi slučaj u praksi Interameričke komisije za prava čovjeka u kome se razmatralo kršenje prava osoba sa invaliditetom. Komisija je utvrdila da je država Ekvador prekršila i čl. 4. Interameričke konvencije, koji predviđa obavezu zaštite ljudskog života. Osim toga, Komisija je ukazala da je obaveza zaštite ljudskog života još više izražena kod osjetljivih kategorija ukoliko se nađu u preventivnom pritvoru, kao što je to slučaj sa osobama koje imaju poremećaje mentalnog zdravlja¹³.

12 Ibidem...

13 Vidjeti: D. Tatić, op.cit., str. 75. i sl.

Posebnu važnost za zaštitu prava osoba sa invaliditetom ima **Interamerička konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije osoba sa invaliditetom**. Svrha Konvencije je da spriječi i ukloni sve oblike diskriminacije osoba sa invaliditetom, kao i da podstakne njihovu integraciju u socijalnu sredinu. Ona u odnosu na ostale međunarodne dokumente, sadrži najširu definiciju invalidnosti. U smislu Konvencije, diskriminacija podrazumijeva "svako pravljenje razlike, isključivanja ili ograničavanja koje je zasnovano na invalidnosti, službenom podatku o invalidnosti, stanju proisteklom iz prošle invalidnosti, ili propisanoj invalidnosti, bilo sadašnje ili prošle, koje za posledicu ili cilj ima ograničavanje ili poništavanje priznanja, uživanja ili vršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane neke osobe sa invaliditetom. U Konvenciji se posebno ističe da preferencijalni tretman osoba sa invaliditetom koji je usmjeren na njihov lični razvoj ili socijalnu integraciju neće predstavljati diskriminaciju, ukoliko pravljenje razlike ne ograničava prava tih lica. Tako na primjer, ograničavanje poslovne sposobnosti neke osobe na osnovu unutrašnjeg prava neće predstavljati diskriminaciju, ukoliko je primjereno i neophodno zbog blagostanja osobe kojoj se poslovna sposobnost ograničava.

Kao prioritetne oblasti djelovanja u cilju sprečavanja diskriminacije osoba sa invaliditetom, Konvencija navodi prevenciju svih oblika invalidnosti, rano otkrivanje, intervencije, tretman, rehabilitaciju, obrazovanje, obuku za posao, pružanje sveobuhvatnih usluga koje su usmjerene na garantovanje optimalnog nivoa samostalnosti i kvaliteta života osoba sa invaliditetom, rad na podizanju nivoa svijesti javnosti kroz uklanjanje predrasuda i stereotipa o osobama sa invaliditetom. U cilju realizacije ovih mjera, predviđeno je uspostavljanje međunarodne i tehničke saradnje država članica, kao i učešće predstavnika organizacija osoba sa invaliditetom u implementaciji i monitoringu primjene odredbi konvencije.

2. Međunarodni dokumenti kojima se posebno štite prava lica sa invaliditetom

Pored međunarodnih dokumenata opšteg karaktera koji su značajni za zaštitu prava lica sa invaliditetom, postoji i veliki broj posebnih propisa koji sadrže međunarodne standarde u pogledu zaštite prava ovih lica. Sa stanovišta potreba ovog istraživanja, posebnu važnost imaju propisi koji su donijeti u okviru OUN-a, Međunarodne organizacije rada i Evropske unije.

2.1. Propisi donijeti u okviru OUN-a

Organizacija ujedinjenih nacija je u svom radu posebnu pažnju posvećivala razvijanju intenzivne politike koja bi bila usmjerena na zaštitu lica sa invaliditetom. U okviru Ujedinjenih nacija postoji niz opštih dokumenata o ljudskim pravima i slobodama, ali i onih posebnih koji se odnose na osobe s invaliditetom. Vezano za položaj lica sa invaliditetom, države članice UN-a se obavezuju da pravna, socijalna i državna pitanja urede u skladu sa tim dokumentima. Dokumenti UN-a dosta su jasni i počevši od pedesetih godina dvadesetog vijeka jasno pozivaju na izgradnju nacionalne politike profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kada se donose prve rezolucije o rehabilitaciji. Međutim, za sve njih je zajedničko da ne obavezuju države članice. U početku su se ove rezolucije odnosile prema invalidnosti kao prema medicinskom pitanju ili pitanju socijalnog staranja. Prvi znakovi promjena od pristupa zasnovanog na "brizi i staranju" ka pristupu zasnovanom na "pravima" javljaju se 70-ih godina dvadesetog vijeka kada su intenzivirane aktivnosti UN-a u pravcu kreiranja politike koja se odnosi na rehabilitaciju lica sa invaliditetom. Naime, 1971. godine Generalna skupština OUN-a usvojila je **Deklaraciju o pravima mentalno retardiranih lica** (*Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons*). Deklaracija u čl. 1. predviđa princip jednakog tretmana mentalno retardiranih lica, a u čl. 2. predviđa da sva mentalno retardirana lica imaju pravo na: "obuku i rehabilitaciju koja bi im pomogla u razvoju, u skladu sa njihovim mogućnostima i maksimalnim sposobnostima".

Godine 1975. OUN je usvojila i **Deklaraciju o pravima lica sa hendikepom** (*Declaration on the Rights of Disabled Persons*), koja definiše pojam hendikepiranog lica kao: "svako lice koje nije sposobno da samo zadovolji svoje potrebe za normalan individualni ili socijalni život, u cjelosti ili djelimično, a što je rezultat urođenog ili stečenog nedostatka u pogledu njihovih fizičkih ili mentalnih sposobnosti". Sa stanovišta potrebe ovog istraživanja posebnu važnost ima član 6. Deklaracije, u kome se predviđa pravo lica sa hendikepom na obrazovanje, obuku, pomoć i savjetovanje koje bi im pomoglo da razviju sposobnosti, a sve u cilju ubrzavanja procesa njihove socijalne integracije i reintegracije.

Posebnu važnost u pogledu zaštite lica sa invaliditetom imaju aktivnosti koje je OUN-a preduzimala u toku osamdesetih godina. Godina 1981. bila je proglašena za međunarodnu godinu lica sa invaliditetom¹⁴. U toku

međunarodne godine lica sa invaliditetom OUN je Rezolucijom Generalne skupštine br. 32/133 formirala Fond za lica sa invaliditetom.

Značaj zaštite prava lica sa invaliditetom potvrđuje činjenica da je OUN čitavu jednu deceniju u svom radu (1983-1992.) posvetila pravima lica sa invaliditetom. Aktivnosti koje su preduzimane u ovom periodu imale su za cilj da pomognu participaciju i jednakost lica sa invaliditetom, shvaćene kao pravo lica sa invaliditetom da budu aktivni učesnici društva, da uživaju jednake uslove za život, kao i da imaju jednak udio u unapređenju tih uslova. U toku dekade u radu OUN-a koja je bila posvećena licima sa invaliditetom podsticani su i akademski istraživački projekti koji su imali za cilj da potpomognu participaciju lica sa invaliditetom u svakodnevnom životu, edukaciju o pravima koja uživaju ova lica, razumijevanje i prihvatanje lica sa invaliditetom od strane sredine u kojoj žive, kao i podsticanje lica sa invaliditetom da formiraju organizacije preko kojih bi aktuelizovali svoje stavove o problemima sa kojima se susreću.

Najznačajniji rezultat do koga se došlo u toku međunarodne godine lica sa invaliditetom bio je **Svjetski program za lica sa invaliditetom** (*World Programme of Action Concerning Disabled Persons*), koje je usvojen od strane Generalne skupštine, Rezolucijom br. 37/52, od 03.12.1982. godine¹⁵. Svjetski program predstavlja prvi međunarodni dokument u kome je definisana dugotrajna politika koja se odnosi na lica sa invaliditetom. Njime je naglašeno pravo lica sa invaliditetom na jednake mogućnosti kakve imaju ostali građani i na ravnopravno učešće u poboljšanju životnih uslova koje je rezultat ekonomskog i socijalnog napretka. Tada je, po prvi put, hendikep definisan kao posledica interakcije lica sa invaliditetom i njihove društvene okoline. Programom su predviđene tri vrste akcija, i to:

1. Prevencija od mentalnih i fizičkih oštećenja;
2. Podrška u rehabilitaciji lica sa invaliditetom, u skladu sa njihovim mentalnim i fizičkim mogućnostima;
3. Stvaranje jednakih mogućnosti za lica sa invaliditetom u svim sferama društvenog života, a posebno u pogledu socijalne i zdravstvene zaštite, kulturnog i socijalnog života, mogućnosti u pogledu obrazovanja i zapošljavanja.

¹⁵ The World Programme of Action Concerning Disabled Persons: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/diswpa00.htm>

Godinu dana nakon usvajanja Svjetskog programa, Generalna skupština je donijela Rezoluciju o implementaciji Svjetskog programa za lica sa invaliditetom. Godine 1987, na svjetskom sastanku stručnjaka u Stokholmu, izvršen je prvi pregled implementacije Svjetskog programa aktivnosti za lica sa invaliditetom. Na tom sastanku je preporučeno da Generalna skupština sazove posebnu konferenciju radi izrade međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika negativne diskriminacije lica sa invaliditetom, koju bi države trebale ratifikovati na kraju Dekade lica sa invaliditetom. Nacrt konvencije pripremila je Italija i bio je podnesen Generalnoj skupštini na njenom četrdeset i drugom zasijedanju. Detaljnije predloge u vezi Nacrta konvencije podnijela je Švedska na četrdeset i četvrtom zasijedanju Skupštine. Međutim, u obje ove prilike nije bilo moguće postići konsenzus o prikladnosti donošenja takve konvencije, jer je većina delegata smatrala da postojeći opšti dokumenti o ljudskim pravima treba da jemče osobama s invaliditetom ista prava kao i ostalim osobama.

Nakon toga, 1989. godine Generalna skupština OUN-a je usvojila **Talinska vodeća načela za akciju u razvoju čovjekovih resursa u oblasti invaliditeta** (Rezolucija Generalne skupštine UN 44/70), koja predviđaju niz strategija u cilju promocije i razvoja čovjekovih resursa u oblasti invaliditeta, uključujući obrazovanje, obuku i zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao i podizanje javne svijesti o njihovim pravima. Ovaj dokument poziva članice UN-a na poštovanje svih ranije donijetih akata UN-a o pravima lica sa invaliditetom i stvaranje mogućnosti za njihovo korišćenje. Posebnu važnost imaju načela br. 28. i 32, koja predviđaju da licima sa invaliditetom pored formalnog obrazovanja treba da bude ponuđena adekvatna obuka koja bi im omogućila samostalan život, ukoliko je to moguće, pri čemu lica sa invaliditetom moraju imati jednake uslove za zapošljavanje. Talinske smjernice predviđaju i stimulativno zapošljavanje, i u vezi sa tim preporučuju donošenje programa zapošljavanja i samozapošljavanja koji su namijenjeni licima sa invaliditetom. Ovi programi bi morali razvijati, promovisati i unapređivati pogodnosti koje su posebno namijenjene zapošljavanju lica sa invaliditetom, a finansiranje ovih programa bi moralo biti uređeno u okviru redovnih proračunskih stavki.

Najznačajniji rezultati do kojih se došlo u toku dekade u radu OUN-a koja je bila posvećena licima sa invaliditetom bili su proglašenje trećeg

decembra za **Međunarodni dan lica sa invaliditetom** (što je učinjeno Rezolucijom Generalne skupštine br. 48/98, od 20.12.1993. godine), kao i usvajanje **Standardnih pravila o izjednačavanju mogućnosti koje se pružaju licima sa invaliditetom** (*The Standard Rules of the Equalization of Opportunities of Persons with Disabilities*), koja su prihvaćena od strane Generalne skupštine, Rezolucijom br. 32/2, od 20.02.1991. godine¹⁶. Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti za lica sa invaliditetom napravljena su na osnovu iskustava stečenih tokom dekade u radu OUN-a koja je bila posvećena licima sa invaliditetom (1983-1992.). Politički i moralni temelj pravila čine dokumenti univerzalnog karaktera koji su donijeti u okviru OUN-a, kao i Svjetski program djelovanja u vezi sa licima sa invaliditetom. Iako Pravila nijesu pravno obavezujuća, ona su prihvaćena u velikom broju zemalja, tako da predstavljaju dio međunarodnog običajnog prava. Standardna pravila UN-a su politički i moralni vodič koji su zemlje članice UN-a pristale slijediti u kreiranju politike prema licima sa invaliditetom. Svrha Standardnih pravila je da obezbijede da lica sa invaliditetom uživaju ista prava i obaveze kao i ostali članovi društva u kome žive. U ovom dokumentu umjesto nekad uobičajenih termina "invalidne osobe" i "invalidi" (*disabled persons, the disabled*), upotrebljava se izraz "lica sa invaliditetom" (*persons with disabilities*). Time se želi naglasiti da se obilježje "invalidnosti" ne odnosi na cijelu osobu. Pravila počinju na načelima poštovanja dostojanstva lica sa invaliditetom, učešća lica sa invaliditetom u odlučivanju o pitanjima koja se tiču tih osoba, nediskriminacije, prava na kompenzaciju i dostupnost prava, sredstava, informacija.

Pravila podrazumijevaju snažno moralno i političko zalaganje država u preduzimanju akcija za izjednačavanje mogućnosti za lica sa invaliditetom. Ona upućuju na važna načela odgovornosti, akcije i saradnje. Takođe, ističu područja koja su od odlučujuće važnosti za kvalitet života i za postizanje punog učestvovanja i ravnopravnosti. Pravila nude licima sa invaliditetom i njihovim organizacijama instrument za kreiranje politike i za akciju. Nadalje, Pravila osiguravaju temelj za stručnu i ekonomsku saradnju između država, OUN-a i drugih međunarodnih organizacija. Svrha Pravila je da lica sa invaliditetom, kao pripadnici svojih zajednica, mogu uživati ista prava i obaveze poput drugih građana. Obzirom da u svim društvima u svijetu još postoje prepreke koje onemogućavaju da lica sa invaliditetom koriste svoja prava i slobode, Pravila predviđaju odgovornost države za preduzimanje odgovarajućih akcija za uklanjanje takvih prepreka. Lica

¹⁶ The United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

sa invaliditetom i njihove organizacije, prema Pravilima treba da imaju i aktivnu ulogu kao partneri u ovom procesu. Izjednačavanje mogućnosti za lica sa invaliditetom bitan je doprinos opštim naporima u cijelom svijetu da se pokrenu neiskorišćene ljudske snage. Tako se odredbom tačke 2. Pravila 7, koje se odnosi na zapošljavanje, pozivaju države članice UN-a da aktivno podstiču integraciju lica sa invaliditetom i otvoreno zapošljavanje. Pravila kao mjere koje se koriste u ostvarenju ovog cilja preporučuju: "... profesionalno osposobljavanje, stimulativne kvotne šeme, rezervisana i posebno obrađena zaposlenja, zajmove i pomoći za malo preduzetništvo, isključivo ugovaranje ili pravo prioriteta u proizvodnji; porezne i ugovorne olakšice, ili drugu tehničku ili finansijsku pomoć preduzećima koja zapošljavaju lica sa invaliditetom"¹⁷.

Standardna pravila predviđaju i da lica sa invaliditetom koja steknu jednaka prava treba da imaju i jednake obaveze. Ovo iz razloga što dio procesa ostvarivanja jednakih mogućnosti treba da bude i pomoć licima sa invaliditetom da preuzmu svoju punu odgovornost kao članovi društvene zajednice. Ona sadrže smjernice za izradu nacionalnih strategija za lica sa invaliditetom. Dobar primjer nacionalnih strategija čini **švedska Agenda 22**. Agenda 22 je strategija koja sadrži specifične sugestije o tome kako lokalne vlasti mogu sačiniti planove o politici za lica sa invaliditetom. Strategija je bazirana na Standardnim pravilima UN-a i sastoji se od tri dijela: karakteristike dobrog plana politike prema osobama sa invaliditetom, metode rada i organizacije¹⁸.

Najnoviji dokument koji su OUN usvojile u ovoj oblasti jeste **Konvencija o pravima lica sa invaliditetom**, koja je usvojena 13.12.2006. godine¹⁹,

¹⁷ Prema obrazloženju Ad hoc komiteta za izradu integralne Konvencije o zaštiti prava i dostojanstva lica sa invaliditetom, Standardna pravila ne uspijevaju da adekvatno zaštite prava lica sa invaliditetom, budući da su neobavezujući instrument. Osim toga, postojeći sporazumi koji se odnose na ljudska prava nijesu u potpunosti iskorišćeni za promovisanje i zaštitu ljudskih prava lica sa invaliditetom. Zato se pristupilo izradi intekralne konvencije o zaštiti prava i dostojanstva lica sa invaliditetom. Za razliku od Standardnih pravila koja sadrže preporuke za njihovu primjenu i počinju na dobrovoljnoj implementaciji, Konvencija je utemeljena na osnovnim principima i njena implementacija je obavezujuća, a praćenje njene implementacije biće obezbijedeno kroz mehanizme koji će biti osnovani na nivou države, na lokalnom nivou, i od strane organizacija lica sa invaliditetom. (Konsultativni sastanak zemalja Istočne Evrope koje nijesu članice Evropske unije o Nacrtu konvencije UN-a koja se odnosi na pitanja invalidnosti, Beograd, 21-23 mart 2006. godine.)

¹⁸ Metoda je temeljena na »Standardnim pravilima za izjednačavanje mogućnosti za lica sa invaliditetom«, a razvio ju je Švedski pokret lica sa invaliditetom. Mnoge lokalne zajednice u Švedskoj sačinjavaju svoj vlastiti plan politike za lica sa invaliditetom. Neke zajednice koriste samo pojedine djelove strategije, druge su implementirale najveći njen dio. Švedski savez lokalnih zajednica je aktivno potpomagao rad pokreta lica sa invaliditetom koji su sačinili Agendu 22, a takođe je participirao i u procesu informisanja lokalnih zajednica. Izradom Agende 22 je koordiniralo Švedsko koopertativno tijelo organizacija osoba sa dodatnim potrebama (HSO), koje se sastoji od 36 švedskih udruženja lica sa invaliditetom i sa ukupno skoro pola miliona individualnih članova. Opširnije vidjeti: <http://www.hso.se/>

¹⁹ Ona je rezultat višegodišnjih pregovora koji su se odvijali pod okriljem Organizacije ujedinjenih nacija. Prve inicijative za usvajanje jednog ovakvog dokumenta dale su delegacije Italije i Švedske u drugoj

a stupila je na snagu 3. maja 2008. godine. Dok standardna pravila nijesu pravno obavezujuća za države članice, Konvencija predstavlja prvi pravno obavezujući međunarodni ugovor koji se odnosi na lica sa invaliditetom, a koji je donijet pod okriljem OUN-a. Istovremeno, to je najznačajniji dokument koji na sveobuhvatan način tretira pitanja koja se tiču politike prema invalidnosti i uspostavlja univerzalne standarde u ovoj oblasti. Konvencija polazi od socijalnog modela invalidnosti i njome se reafirmišu ljudska prava lica sa invaliditetom: građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna. Opšti principi na kojima se temelji Konvencija su: poštovanje ljudskog dostojanstva i urođene autonomije; nediskriminacija; puno i efektivno učešće i uključenost u društvo; poštovanje različitosti; jednake mogućnosti i dr. Pri tome se posebno naglašava uključivanje lica sa invaliditetom u društvo putem njihovog zapošljavanja.

Ovaj dokument sadrži sličan katalog ljudskih prava i sloboda koji postoji i u drugim međunarodnim ugovorima. Međutim, ta prava su dovedena u vezu i prilagođena savremenim potrebama i položaju lica sa invaliditetom. Konvencija reguliše pravo na profesionalno osposobljavanje i pravo na zapošljavanje u dva člana. Prema Konvenciji, svrha rehabilitacije lica sa invaliditetom treba da bude postizanje i zadržavanje maksimalne nezavisnosti, kao i fizičkih, mentalnih i stručnih kapaciteta, što treba da omogući njihovo puno učešće u svim aspektima života. U tu svrhu predviđa se uvođenje vršnjačkog obrazovanja, kao i razmjena iskustava među osobama koje se nalaze u sličnim situacijama. Programi rehabilitacije treba da počinju u najranijem mogućem vremenskom periodu, kao i da su zasnovani na multidisciplinarnoj procjeni potreba i jakih strana pojedinca, pri čemu se insistira na principu dobrovoljnosti i dostupnosti ovih programa u zajednicama u kojima žive lica sa invaliditetom.

Kada je u pitanju oblast zapošljavanja, Konvencija polazi od principa zabrane diskriminacije i izjednačavanja mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa, ostvarivanja prava iz radnog odnosa i zadržavanje zaposlenja za lica sa invaliditetom. Pri tome se prioritet daje zapošljavanju lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada, i to kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Kada je u pitanju zapošljavanje u privatnom sektoru

polovini osamdesetih godina prošlog vijeka, ali ta inicijativa nije prihvaćena u Generalnoj skupštini. Novi podsticaj za usvajanje konvencije potekao je sa svjetskog samita nevladinih organizacija koji je održan u Pekingu 2000. godine, na kome je usvojena *Deklaracija o pravima lica sa invaliditetom u novom vijeku*, u kojoj se poziva na zaključivanje posebne konvencije, u cilju zaštite i unapređenja prava lica sa invaliditetom. Generalna skupština je 2001. godine posebnom rezolucijom (56/168) obrazovala *ad hoc* Komitet. Ovom organu povjeren je zadatak da razmotri predloge za sveobuhvatnu i cjelovitu međunarodnu konvenciju koja treba da unaprijedi i zaštiti prava i dostojanstvo lica sa invaliditetom. Posle više zasijedanja Komitet je 5. decembra 2006. godine usvojio konačni izvještaj zajedno sa tekstom konvencije i fakultativnog protokola.

ističe se princip afirmativne akcije, odnosno preduzimanje odgovarajućih podsticajnih mjera od strane države, kao što je obezbjeđivanje "razumne akomodacije", odnosno prilagođavanja radnog mjesta potrebama lica sa invaliditetom.

Takođe, u cilju zaštite i promovisanja prava na rad, Konvencija previđa obavezu država članica da promovišu mogućnosti samozapošljavanja i preduzetništva, razvoja kooperativa i započinjanja vlastitih biznisa lica sa invaliditetom. Takođe, polazeći od principa jednakosti među radnicima, Konvencija posebno ističe zabranu prisilnog ili obaveznog rada za lica sa invaliditetom.

U cilju zaštite predviđenih prava, Konvencija predviđa čitav niz opštih obaveza država ugovornica, počevši od usvajanja odgovarajućih zakonodavnih, administrativnih i drugih mjera, preko promovisanja njihovih prava, sve do konsultacija i aktivnog učešća ovih osoba i njihovih organizacija u razvoju i sprovođenju nacionalne politike i zakonodavstva. Predviđen je i sistem nadzora nad sprovođenjem Konvencije, koji se sprovodi preko Komiteta za prava lica sa invaliditetom. Članovi Komiteta se biraju iz reda lica visokih moralnih kvaliteta i priznate stručnosti u oblasti na koju se odnosi Konvencija. Prilikom izbora vodi se računa o pravilnoj geografskoj zastupljenosti, o tome da budu predstavljene različite civilizacije i glavni pravni sistemi u svijetu, kao i o izbalansiranoj rodnoj zastupljenosti i učešću stručnjaka sa invaliditetom. Nadzor nad primjenom Konvencije vrši se kroz razmatranje izveštaja, koje su države ugovornice dužne da podnose o mjerama preduzetim radi ostvarivanja prava priznatih Konvencijom i napretku u uživanju tih prava²⁰. Komitet nema pravo da donosi pravno obavezujuće odluke već samo daje komentare, predloge i opšte preporuke, kada nađe da je to potrebno. Prema Konvenciji, Komitet nije ovlašćen da prima predstavke i žalbe od pojedinaca ili grupa lica koja tvrde da su žrtve kršenja nekog od zajamčenih prava. Ova mogućnost predviđena je Fakultativnim protokolom uz ovu Konvenciju. Osim toga, Protokol predviđa mogućnost da Komitet po službenoj dužnosti ispituje slučajeve koji ukazuju na ozbiljna ili sistematska kršenja prava iz Konvencije u određenoj državi. Nakon razmatranja predstavki, Komitet ih na povjerljiv način dostavlja državi na odgovor. Nakon toga, država je obavezna da se u roku od šest mjeseci izjasni o predstavci, kao i da dostavi

20 Prvi izvještaj se podnosi u roku od dvije godine od dana kada je Konvencija stupila na snagu za datu državu. Nakon toga se izvještaj podnosi svake četvrte godine ili kada to Komitet zatraži. Konvencija još nije stupila na snagu. Za to je neophodno da je prihvati najmanje dvadeset država ili regionalnih organizacija za integraciju. Fakultativni protokol usvojen istovremeno sa Konvencijom predstavlja poseban međunarodni ugovor. Uslov za njegovu primjenu je da ga prihvati deset država ili regionalnih integrativnih organizacija, ali je prije toga neophodno da i sama Konvencija stupi na snagu. Crna Gora je u julu 2009. godine ratifikovala Konvenciju i Fakultativni protokol.

podatke o raspoloživim pravnim lijekovima. Ispitivanje predstavke se završava usvajanjem mišljenja koje, zajedno sa preporukama ukoliko ih ima, Komitet dostavlja državi i podnosiocu predstavke. Preporuke nijesu obavezne, nemaju izvršnu snagu i za njihovo nepoštovanje nije predviđena nikakva sankcija.

2.2. Konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada

Međunarodna organizacija rada (MOR) je pitanje zaštite prava lica sa invaliditetom osim u aktima koji imaju opšti karakter²¹, regulisala i posebnim konvencijama i preporukama. U ovim dokumentima su pretežno regulisana pitanja koja se odnose na profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom. Najprije su ta pitanja bila regulisana u formi preporuka. Godine 1955. MOR je usvojila preporuku **No. 99 - o stručnom osposobljavanju i preosposobljavanju invalida**. U smislu Preporuke, stručno osposobljavanje i preosposobljavanje predstavlja fazu stalnog i kontinuiranog procesa koji se sastoji u stavljanju osobama sa invaliditetom na raspolaganje službi koje bi im obezbijedile, pružile i sačuvale odgovarajuće zaposlenje. U tom cilju, predviđa se preduzimanje potrebnih mjera, u zavisnosti od nacionalnih uslova, za stvaranje i razvoj službi za profesionalnu orijentaciju, koje bi osobama sa invaliditetom pomogle da izaberu ili promijene struku, kao što su: razgovori sa savjetnikom za profesionalnu orijentaciju, ispitivanje profesionalne prošlosti, školskog izvještaja i drugih dokumenata koji svjedoče o opštoj i profesionalnoj spremi osobe sa invaliditetom. Predviđeno je da principe, mjere i metode stručnog osposobljavanja za zdrava lica treba primijeniti i na osobe sa invaliditetom, onoliko koliko dozvoljavaju lječarski pedagoški uslovi. Iz ovoga možemo zaključiti da je Preporuka sadržala zastarjeli model rehabilitacije koji je baziran na segregaciji. Ipak, Preporuka ima značaj zbog isticanja koncepta jednakosti u pogledu jednakih uslova prilikom zapošljavanja, kao i u pogledu jednakih zarada. Tako se predviđa da stručno osposobljavanje osoba sa invaliditetom treba da omogući zainteresovanim licima da vrše onu ekonomsku aktivnost u kojoj će moći da koriste svoja stručna znanja ili sposobnosti, vodeći pri tom računa o perspektivama zaposlenja. Posebna je značajna odredba po kojoj osobe sa invaliditetom kao i zdrava lica treba da imaju pravo na

21 Preporuka No. 71.- o zapošljavanju u periodu prelaska iz ratnog stanja u mirnodopsko stanje, iz 1941. godine; Konvencija No 102. – o minimalnim standardima u oblasti socijalnog osiguranja, iz 1952. godine; Konvencija No 111 – o zabrani diskriminacije u oblasti zanimanja i zapošljavanja, iz 1958. godine; Konvencija No 121 – o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih bolesti, iz 1964. godine; Konvencija No 142 - o razvoju ljudskih resursa, iz 1975 i dr. Opširnije vidjeti: B. Šunderić, op. cit...

zaposlenje za koje su kvalifikovani. Predviđeno je i preduzimanje posebnih mjera u cilju podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom, kao što su: 1) poslodavci treba da zaposle određeni procenat osoba sa invaliditetom, bez otpuštanja ostalih zaposlenih; 2) osobama sa invaliditetom treba staviti na raspolaganje neka posebna zanimanja; 3) licima sa teškim invaliditetom treba omogućiti prvenstvo u zapošljavanju u strukama za koje se smatra da odgovaraju sposobnostima tih osoba; 4) treba podsticati stvaranje invalidskih zadruga ili sličnih organizacija i omogućiti upravljanje njima, bilo direktno od strane samih osoba sa invaliditetom, bilo da to čine drugi u ime osoba sa invaliditetom. Osim ovih predviđene su i druge mjere koje imaju za cilj brže zapošljavanje osoba sa invaliditetom: određivanje fizičkih i stručnih sposobnosti lica sa invaliditetom koja traže zaposlenje, stupanje u kontakt sa poslodavcima kako bi im se izložile stručne sposobnosti osoba sa invaliditetom, podsticanje poslodavaca da obavijeste vlasti o upražnjenim radnim mjestima i dr. Osim toga, Preporuka predviđa da se protiv osoba sa invaliditetom ne bi smjela vršiti bilo kakva diskriminacija u pogledu zarade i ostalih uslova rada, ukoliko je rad osoba sa invaliditetom iste vrijednosti kao i rad ostalih zaposlenih.

Ova preporuka je 1977. godine zamijenjena **Preporukom No. 150 - o profesionalnoj orijentaciji, stručnom osposobljavanju i razvoju ljudskih resursa**. Tek nakon perioda od dvadeset osam godina od donošenja prvog akta u okviru MOR-a kojim se regulisala ova problematika pitanje zaštite prava lica sa invaliditetom je regulisano u obliku konvencije. Tako je na šezdeset devetom zasijedanju MOR-a 1983. godine, usvojena **Konvencija No. 159 - o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida**²². Uz ovu konvenciju usvojena je i **Preporuka No. 168 - o profesionalnoj rehabilitaciji**.

Konvencija No. 159. se primjenjuju na sve kategorije lica sa invaliditetom. U Konvenciji se koristi termin "invalid", a u prvom članu određuje se njegovo značenje i svrhu profesionalne orijentacije. Izraz "invalid" označava lice čiji su izgledi da obezbijedi i zadrži odgovarajuće zaposlenje stalno umanjeni usljed smanjenja njegovih fizičkih i psihičkih sposobnosti. Iako se radi o jednom arhaičnom terminu, koji akcenat stavlja na nesposobnost nekog lica, a ne na njegove preostale radne potencijele, iz ove definicije proizilazi da ova lica imaju dva bitna svojstva: 1) trajno smanjena mogućnost zapošljavanja ili zadržavanja postojećeg zaposlenja; i 2) trajno umanjeno psihičkih ili fizičkih sposobnosti. Dakle, pošto se radi o trajnom stanju u

22 SFRJ je ratifikovala ovu Konvenciju 1987. godine, a CG se u korpusu od 68 konvencija obavezala i na primjenu ove konvencije.

kome se ova lica nalaze, prema Konvenciji, svrha profesionalne orijentacije je da se licu sa invaliditetom omogući da obezbijedi i zadrži odgovarajuće zaposlenje, te da u njemu napreduje. To treba da omogući integracija, odnosno reintegracija ovih lica u društvo. Nadalje, predviđeni su principi profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom. Realizacija tih ciljeva podrazumijeva usvajanje nacionalne politike o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, koja mora biti periodično revidirana, u skladu sa nacionalnim uslovima, praksom i mogućnostima. Prema Konvenciji, ova politika treba da ima sledeće ciljeve:

- uspostavljanje odgovarajućih mjera profesionalne rehabilitacije, koje će biti dostupne svim kategorijama lica sa invaliditetom. To podrazumijeva uključivanje u proces profesionalne rehabilitacije svih lica sa invaliditetom, bez obzira na stepen i vrstu oštećenja.
- stvaranje mogućnosti za zapošljavanje lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada. Ovo zapošljavanje treba da počiva na principu jednakih šansi za zaposlene koji imaju invaliditet i ostale zaposlene. To podrazumijeva preduzimanje mjera afirmativne akcije od strane države, kako bi se obezbijedila stvarna jednakost zaposlenih sa invaliditetom. U tom smislu, Konvencija ističe da se te mjere neće smatrati diskriminacijom u odnosu na zaposlene bez invaliditeta.

Konvencijom se predviđa saradnja između javnih i privatnih organa koji su angažovani na profesionalnoj rehabilitaciji, kao i mjere koje treba predvidjeti za unapređenje te saradnje. Takođe, predviđa se i konsultovanje predstavničkih organizacija za lica sa invaliditetom. Ova odredba ima poseban značaj jer se njome stavlja **akcenat na multisektorku saradnju**, a ukazuje se i na značaj organizacija koje okupljaju lica sa invaliditetom, koje u nacionalnim okvirima treba da imaju status partnera javnim vlastima, i na taj način svojim iskustvom doprinesu kvalitetnijem sprovođenju profesionalne rehabilitacije.

Samo sprovođenje mjera treba da bude obezbijeđeno u skladu sa nacionalnim uslovima i praksom. Iz ove odredbe prepoznamo da Konvencija ostavlja prostor za određeni stepen fleksibilnosti u implementaciji Konvencije državama članicama, iz razloga što su uslovi za sprovođenje mjera u državama članicama različiti, zavisno od stepena njihovog društveno-ekonomskog razvoja. Međutim, da bi se obezbijedila harmonizacija u procesu profesionalne rehabilitacije, Konvencija predviđa da se ove

aktivnosti sprovode preko službi koje su namijenjene svim radnicima, ukoliko u nacionalnim okvirima postoje uslovi za to. Pri tome, država treba da obezbijedi obuku za savjetnike koji će biti angažovani u procesu rehabilitacije, kao i da obezbijedi njihovu dostupnost svim zainteresovanim u ovom procesu. U tom smislu predviđa se i obaveza podsticanja razvoja službi za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje na seoskom području i u udaljenim zajednicama.

Preporuka No. 168 – o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida dopunjava Konvenciju No. 159. Odredbe ove Preporuke primjenjuju se shodno uslovima svake države članice, pri čemu se preporučuje da u postupku profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, tamo gdje postoje uslovi i uz potrebno prilagođavanje treba koristiti postojeće službe za profesionalnu orijentaciju, stručno osposobljavanje i zapošljavanje. Preporuka posebno ukazuje na značaj poslodavačkih i radničkih organizacija u razvoju službi za profesionalnu rehabilitaciju. Takođe, Preporuka sugerise saradnju između organa koji sprovodi profesionalnu rehabilitaciju i organa za medicinsku i socijalnu rehabilitaciju. Preporuka takođe predviđa princip jednakog tretmana radnika sa invaliditetom i ostalih radnika. Osim toga, Preporuka ukazuje i na potrebu poštovanja principa rodne ravnopravnosti u sprovođenju profesionalne rehabilitacije i ističe da se princip poštovanja jednakih mogućnosti i tretmana pri pružanju usluga u oblasti profesionalne rehabilitacije, kao i prilikom zapošljavanja, treba jednako poštovati i kada su u pitanju radnici i radnice sa invaliditetom. Preporuka predviđa i konkretne mjere koje je potrebno preduzeti radi stvaranja mogućnosti za zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao što su: mjere za otvaranje radnih mjesta na otvorenom tržištu rada (uključujući i finansijske stimulanse za poslodavce da bi se podstakli da obezbijede obuku i kasnije zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao i da bi izvršili prilagođavanje radnih mjesta, posla, alata, mašina i organizacije rada, kako bi se olakšala obuka i zapošljavanje); podrška od strane države za ustanovljenje raznih tipova zaštitnog zaposlenja, kao i za podsticanje osnivanja zadruga od strane lica sa invaliditetom i za lica sa invaliditetom; finansijske olakšice; otklanjanje barijera za pristup radnom mjestu; uvođenje fleksibilnih formi rada i dr.²³

U Preporuci je posebna pažnja posvećena razvoju službi za profesionalnu rehabilitaciju, koje treba da imaju materijalnu, finansijsku i tehničku

23 Vocational rehabilitation and Employment of Disabled Persons, International Labour Office, Geneva, 1998. str. 27. i sl.

pomoć, i to kako u gradskim, tako i u seoskim zajednicama. Posebna pažnja posvećuje se razvoju ovih službi u seoskim zajednicama, koje treba da budu sastavni dio opštih politika seoskog razvoja. Ove službe treba da budu organizovane na istom nivou i pod istim uslovima kao i u gradu. U tom smislu, predlaže se preduzimanje sledećih mjera: da se odrede postojeće seoske službe za profesionalnu rehabilitaciju, a ukoliko ih nema da se odrede službe iz gradskih oblasti koje će se baviti obukom osoblja koje će biti angažovano na selu; formiranje mobilnih službi za profesionalnu rehabilitaciju koje bi pored pružanja usluga licima sa invaliditetom na selu, radile i na podizanju svijesti o pravima i mogućnostima lica sa invaliditetom u pogledu zapošljavanja; obuka radnika koji se bave seoskim razvojem i razvojem zajednice u pogledu metoda profesionalne rehabilitacije; podsticanje razvoja preduzetništva na selu, putem davanja bespovratnih sredstava, zajmova, alata i materijala; stvaranje uslova da lica sa invaliditetom dobiju stan na razumnoj udaljenosti od radnog mjesta.

U Preporuci se posebno ukazuje na značaj podizanja svijesti putem javnog informisanja, koje treba da ima za cilj da se lica sa invaliditetom i njihove porodice informišu o njihovim pravima i mogućnostima u pogledu zapošljavanja, kao i da se eliminišu predrasude, pogrešne informacije i stavovi koji negativno utiču na zapošljavanje lica sa invaliditetom i njihovu integraciju u društvo. Sve to podrazumijeva i multisektorsku saradnju, kao i saradnju državnih i lokalnih službi koje su u svom radu upućene na lica sa invaliditetom. Pri tome, posebno treba raditi na unapređenju obuke svih lica koja se bave profesionalnom rehabilitacijom lica sa invaliditetom i njihovim zapošljavanjem. Ova obuka treba da se odnosi na upoznavanje specifičnosti lica sa invaliditetom, upoznavanje sa problemima sa kojima se susreću u svakodnevnom životu, kao i upoznavanje sa raspoloživim službama koje treba da olakšaju integraciju lica sa invaliditetom u aktivan ekonomski i društveni život.

Razvoju službi za profesionalnu rehabilitaciju treba da doprinesu i organizacije radnika i poslodavaca. Taj doprinos se ogleda u saradnji sa organizacijama lica sa invaliditetom u pogledu unapređenja politike zapošljavanja pod jednakim uslovima za sva nezaposlena lica, kao i vršenju zajedničkih istraživanja i predlaganju propisa u ovoj oblasti. Osim toga, ukazuje se i na potrebu da sama preduzeća doprinesu razvoju sopstvenih službi za profesionalnu rehabilitaciju, a u saradnji sa njima i razvoj podržanog zaposlenja za lica koja ne mogu da konkurišu na otvorenom tržištu rada. Takođe, udruženja poslodavaca treba da rade na

podizanju nivoa svijesti svojih članova o mogućnostima zapošljavanja lica sa invaliditetom, da im daju savjete o službama profesionalne rehabilitacije, kao i o neophodnim prilagođavanjima radnih mjesta za nesmetan rad lica sa invaliditetom itd. Sa druge strane, organizacije radnika treba da podstiču učešće lica sa invaliditetom u diskusijama na nivou preduzeća, da pokreću probleme koji su prisutni u procesu njihove profesionalne rehabilitacije, kao i da predlažu moguća rješenja.

Na kraju, Preporuka ukazuje i na potrebu preduzimanja mjera kako bi se obezbijedilo da politika i programi koji se odnose na profesionalnu rehabilitaciju budu usklađeni sa politikom i programima društvenog i ekonomskog razvoja, koji se tiču: administracije rada, opšte politike zapošljavanja i unapređenja zaposlenosti, stručnog osposobljavanja, socijalne integracije, socijalnog obezbjeđenja, kooperativa, seoskog razvoja, male privrede i zanatstva, zaštite na radu i prilagođavanja metoda i organizacije rada potrebama pojedinaca i poboljšanja uslova rada.

Osim ovih dokumenata, MOR je na tripartitnom sastanku eksperata u Ženevi u oktobru 2001. godine donijela **Pravilnik o upravljanju invalidnošću na radnom mjestu**²⁴. Dok je Konvencija No. 159. usmjerena prema nacionalnim vladama, Pravilnik se prvenstveno odnosi na preduzeća u javnom i privatnom sektoru, u ruralnim i urbanim područjima, i to kako u industrijski razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju. Pravilnik se takođe odnosi i na organizacije koje okupljaju poslodavce, jer one imaju značajnu ulogu u procesu promovisanja upravljanja invalidnošću i razvoju mogućnosti za poslodavce i lica sa invaliditetom. Ovaj dokument zapravo predstavlja priručnik koji sadrži informacije i savjete koji se odnose na iskorišćavanje mogućnosti lica sa invaliditetom na radnom mjestu.

Pravilnik kao jednu od osnovnih obaveza poslodavca koja se odnosi na upravljanje invalidnošću na radnom mjestu predviđa donošenje Strategije o upravljanju invalidnošću, koja treba da obuhvati sledeće²⁵:

- regrutovanje nezaposlenih lica sa invaliditetom, uključujući i one koji nijesu ranije radili, kao i one koji žele da se vrate na posao nakon perioda nezaposlenosti;
- jednake mogućnosti za zaposlene sa invaliditetom;
- zadržavanje posla za lica koja su stekla invaliditet.

24
25

Managing disability in the workplace, International Labour Office Geneva, 2002, str.8.
Ibidem..., str. 10.

Strategija za upravljanje invalidnošću treba da bude usmjerena na promociju sigurnog i zdravog radnog mjesta. Na ovaj način se ukazuje na značaj mjera za prevenciju invalidnosti na radnom mjestu i u tom smislu se ukazuje na preduzimanje sledećih mjera: nabavka sigurnih i zdravih uređaja; analiza rizika prilikom svake intervencije koja je usmjerena na prilagođavanje radnog mjesta; rana intervencija i upućivanje na rehabilitaciju zaposlenih koji su stekli invalidnost u toku rada; kao i sistem praćenja u cilju obezbjeđivanja njihove integracije na novo radno mjesto.

Pravilnik o upravljanju invalidnošću na radnom mjestu je takođe usmjeren i prema organizacijama radnika i vladama država članica, koje se pozivaju na pomoć i saradnju u integraciji lica sa invaliditetom, s obzirom da vlade imaju najznačajniju ulogu u kreiranju zakonodavstva i socijalno-političkog okvira i određuju inicijative za promociju mogućnosti za zapošljavanje lica sa invaliditetom. Pravilnik o upravljanju invalidnošću na radnom mjestu je usaglašen sa osnovnim propisima o invalidskom menadžmentu i nalazi se na nivou standarda koje MOR koristi u promociji zapošljavanja lica sa invaliditetom, a što se reflektuje kroz razne programe koji imaju za cilj bolje razumijevanje problema lica sa invaliditetom. Ti programi imaju za cilj unapređenje legislative, politike i službi za zaštitu prava lica sa invaliditetom, i dali su značajne rezultate naročito nakon 1983. godine.

2.3. Zaštita lica sa invaliditetom u okviru regionalnih organizacija

2.3.1. Propisi donijeti u okviru regionalnih organizacija

Oblasti, odnosno politike u kojima se Evropska unija bavi pitanjima lica sa invaliditetom su: ekonomska i socijalna kohezija, zapošljavanje i socijalna politika, obrazovanje, transport i dr. Međutim, Evropska unija je probleme lica sa invaliditetom uglavnom sagledavala kroz akte koji nemaju obavezu pravnog snagu. Do sada su Evropski parlament i Savjet (ministara) usvojili veći broj rezolucija u kojima se identifikuju problemi lica sa invaliditetom i pozivaju drugi organi EU i države članice da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi se ti problemi otklonili ili umanjili. Pri tome, akcenat je stavljen na njihovo zapošljavanje, što proizilazi iz brojnih rezolucija Evropske unije koje se odnose na ovu problematiku, u kojima se države članice pozivaju da preduzmu potrebne akcije u cilju implementiranja sveobuhvatne i koordinisane politike profesionalne rehabilitacije, kao i u cilju podsticanja ravnopravnog učešća lica sa invaliditetom u svim sferama društvenog života²⁶.

Evropska unija je kasno u svoje pravo unijela odredbe o diskriminaciji lica sa invaliditetom. Tek je Ugovorom iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1999. godine, predviđena zabrana diskriminacije po osnovu invalidnosti. Jedan od prvih dokumenata koji se odnosi na zapošljavanje lica sa invaliditetom u kontekstu evropskih integracija je **Preporuka Savjeta Evropske ekonomske zajednice (86/379/EEC)**, (*Council Recommendation on the employment of disabled people in the Community*), od 24. jula 1986. godine. Ovom preporukom su obuhvaćeni svi aspekti koji se odnose na zapošljavanje lica sa invaliditetom: prilagođavanje radnog mjesta, profesionalna rehabilitacija i obuka, zapošljavanje, posebna zanimanja itd. Preporuka sugeriše državama članicama da predviđene mjere preduzimaju i u odnosu na stvaranje mogućnosti osobama sa invaliditetom da zadrže zaposlenje, stiču profesionalnu obuku i napreduju u poslu. U tim procesima je predviđeno konsultovanje organizacija osoba sa invaliditetom, kada je to primjereno, kao i podsticanje poslodavaca da zaposle osobe sa invaliditetom. Preporuka predviđa da će Komisija evropske ekonomske zajednice platiti sprovođenje ovog akta, kao i da će se iz Evropskog socijalnog fonda izdvajati sredstva za sprovođenje Preporuke.

²⁶ Vidjeti: Žaneta Stojkova, *Megunarodni normi i standardi za licata sa hendikep, Polio Plus, Skopje, 2004.* str. 112 i sl.

Za potrebe ovog istraživanja važno je pomenuti i još jedan akt koji je donijet u okviru Evropske ekonomske zajednice. To je **Rezolucija Savjeta ministara o integraciji djece i mladih sa invaliditetom u redovne sisteme obrazovanja**, koja je usvojena 1990. godine. Rezolucija predviđa da će države članice "intenzivirati, gdje je potrebno, napore za integraciju i podsticanje integracije učenika i studenata sa invaliditetom, u odgovarajućim slučajevima u redovni obrazovni sistem" (stav 1). U smislu Rezolucije, integracija u redovni obrazovni sistem treba da bude cilj politike u ovoj oblasti, a rad specijalnih škola i centara za djecu i mlade sa invaliditetom treba da predstavlja dopunu redovnim obrazovnim sistemima. Pri tome, sistem obrazovanja djece sa invaliditetom treba da izaberu njihovi roditelji, a metodi rada koji se primjenjuju u specijalnim školama treba da budu na raspolaganju i redovnim školama u kojima se školuju djeca i omladina sa invaliditetom, što podrazumijeva razvijanje saradnje među svim ustanovama koje sa bave osobama sa invaliditetom.

Povelja zajednice o fundamentalnim socijalnim pravima zaposlenih (*Community Charter on the fundamental social rights of workers*), od 09. decembra 1989. godine, predviđa da sva lica sa invaliditetom, bez obzira na porijeklo i prirodu njihovog invaliditeta, imaju pravo na preduzimanje mjera u cilju podrške njihovoj socijalnoj integraciji, kao što su: profesionalni treninzi, prilagođenost sredine, sredstava za prevoz i dr.²⁷

Ključni dokument Evropske unije koji nudi preporuke po pitanju invalidnosti i diskriminacije je **Direktiva Savjeta ministara 2000/78/EC** za uspostavljanje opšteg pravnog okvira za jednako postupanje prilikom zapošljavanja i zanimanja (*Council Directive establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*), od 27. novembra 2000. godine²⁸. Ova Direktiva se poziva na Vodeća načela za zapošljavanje u 2000. godini, koja su donijeta od strane Savjeta Evrope u Helsinkiju 11.12.1999. godine, kojima se potencira preduzimanje mjera za podsticanje socijalne integracije, kao i uspostavljanje koherentne politike za borbu protiv diskriminacije pojedinih kategorija lica – kao što su lica sa invaliditetom.

27 EU je baštinila dostignuća MOR-a na način koji potpuno odgovara potrebama konkretnih uslova koji u toj sferi vladaju. Taj pristup je obuhvatao bogata iskustva država članica koja su se u mnogim slučajevima pokazala kao veoma upotrebljiva. Dio njih je ugrađen i u principe Povelje, pri čemu se vodilo računa da se uspostave modeli i dostignuća zaštite prava radnika koji su karakteristični za period težnji za uspostavljanjem države blagostanja. Opširnije vidjeti: Filip Turčinović, Pravo Evropske unije, Megatrend univerzitet primijenjenih nauka, Beograd, 2005. godine, str. 271. i sl.

28 U pogledu obezbjeđivanja socijalne integracije osoba sa invaliditetom, značajni su i drugi dokumenti koji su usvojeni pod okriljem Evropske unije, kao što su: Rezolucija Evropskog parlamenta o karticama za parkiranje osoba sa invaliditetom; Rezolucija Savjeta evropske unije o elektronskoj pristupačnosti za osobe sa invaliditetom; Regulativa 1107. o putnicima sa invaliditetom vazdušnom saobraćaju Savjeta evropske unije i Evropskog parlamenta i dr. Opširnije vidjeti: D. Tatić, op. cit., str. 122. i sl.

Pomenuta Direktiva jasno podržava socijalni model invalidnosti i govori o licima sa invaliditetom kao ugroženoj grupi, o indirektnoj diskriminaciji i afirmativnoj akciji. Direktiva je posebno fokusirana na diskriminaciju pri profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju. Direktiva posebno ističe princip *razumne akomodacije na radnom mjestu*. Praktično gledano, ovaj princip podrazumijeva skup mjera kojima se ostvaruje adaptacija radnog mjesta za radnika sa invaliditetom, što znači obezbjeđivanje potrebne opreme, oruđa, kao i podešavanje odgovarajućeg obrasca po kome se uređuje radno vrijeme takvog radnika. U skladu sa tim, poslodavci moraju preduzeti mjere koje omogućavaju radniku sa invaliditetom pristup radnom mjestu, mogućnost da napreduje u karijeri, kao i da učestvuje u različitim obukama i usavršavanjima koje se ponude, osim ako bi takve mjere predstavljale nesrazmjeran teret za poslodavca²⁹. Direktiva predviđa i mogućnost isključenja njene primjene na zapošljavanje u vosjci.

U pogledu zapošljavanja lica sa invaliditetom posebnu važnost ima **Zajednička deklaracija** koja je donijeta na sastanku Komiteta za socijalni dijalog, 19. maja 1999. godine, u kojoj su identifikovana neka rješenja koja se mogu primijeniti u procesu profesionalne rehabilitacije lica sa invaliditetom. Ovom Deklaracijom se afirmiše princip "radne sposobnosti" lica sa invaliditetom, koji znači da prilikom zapošljavanja lica sa invaliditetom akcenat treba staviti na njihovu preostalu radnu sposobnost, a ne na njihovu invalidnost. To podrazumijeva i stvaranje jednakih mogućnosti licima sa invaliditetom za napredovanje u karijeri kao i za ostale zaposlene.

Jedna od prvih rezolucija Savjeta ministara koja se odnosi na problematiku profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom je **Rezolucija o jednakim mogućnostima za zapošljavanje lica sa invaliditetom** (*Resolution on equal employment opportunities for people with disabilities*), od 17. juna 1999. godine. Ovom Rezolucijom se afirmiše važnost posvećivanja pažnje školovanju i osposobljavanju lica sa invaliditetom. U čl. 5. se posebno ukazuje na obavezu poslodavaca da preduzmu odgovarajuće mjere kako bi se licima sa invaliditetom omogućio nesmetan pristup radnom mjestu, kao i napredovanje u poslu, ukoliko preduzimanje takvih mjera ne bi uzrokovalo disproporcionalne troškove za poslodavca. Rezolucijom se države članice pozivaju na obezbjeđivanje mogućnosti za zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao i na proširenje zaštitne i aktivne politike kojom se promoviše njihovo uključivanje na tržište rada. Nekoliko godina kasnije

29 V. Pešić: Evropska unija i lica sa invaliditetom, Friedrich Ebert Stiftung i Narodna kancelarija predsjednika Republike, Beograd, 2006, str. 271. i sl.

Savjet ministara je donio **Rezoluciju za promociju zapošljavanja i socijalne integracije lica sa invaliditetom** (*Resolution on promoting the employment and social integration of people with disabilities*), od 15. jula 2003. godine, kojom se promoviše potpuna integracija i participacija lica sa invaliditetom u svim oblastima društvenog života. Ova rezolucija poziva zemlje članice, Evropsku komisiju i sve socijalne partnere da nastave sa dosadašnjim trudom sa ciljem uklanjanja barijera radi integracije i participacije lica sa invaliditetom u tržište rada. Pored podrške u uklanjanju barijera, zemljama članicama Unije pruža se podrška za nastavak primjene mjera jednakog tretmana i unapređivanje integracije na svim nivoima obrazovnog sistema.

Na sastanku Komiteta za socijalni dijalog 1999. godine socijalni partneri su usvojili **zajedničku deklaraciju** (*Employment & Social Affairs, 1999, Declaration of social partners*), kojom se naglašava potreba da se istakne sposobnost, a ne nesposobnost neke individue; promocija zapošljavanja lica sa invaliditetom; kao i promocija pozitivnih mjera izvan samog radnog mjesta (prilagođena škola, transport, stavovi, predrasude itd.)³⁰

U Madridu je 2002. godine usvojena **Madridska deklaracija**, koja je rezultat konsenzusa između European Disability Forum, španske vlade koja je u to vrijeme predsjedavala Evropskom unijom i Evropske komisije³¹. Kao svoje polazište Madridska deklaracija uzima analizu sadašnjeg stanja lica sa invaliditetom u Evropskoj uniji, koje vrlo često vodi u diskriminaciju, isključenje iz zajednice i siromaštvo. Ona predlaže opštu viziju u kojoj lica sa invaliditetom nijesu objekti milosrđa i pacijenti, već samostalni građani, koji su potpuno integrisani u društvo. Za ostvarenje te vizije, Madridska deklaracija razvija programe i predloge za djelovanje u kojima svi relevantni finansijski činioци imaju mogućnost za djelovanje. Lokalne i državne vlasti, organizacije lica sa invaliditetom, poslodavci, mediji, učitelji i profesori, roditelji, kao i strukture odlučivanja, mogu doprinijeti ovom procesu koji će dovesti do stvarne jednakosti za sva lica sa invaliditetom i njihove porodice.

Savjet Evrope, kao najstarija evropska organizacija usvojio je više dokumenata o zaštiti lica sa invaliditetom, preko svojih organa Parlamentarne skupštine i Komiteta ministara. Prvi značajan dokument u ovoj oblasti je **Preporuka Parlamentarne skupštine 818** iz 1977. godine, koja se odnosi na zaštitu ljudskih prava osoba sa mentalnim

poremećajima. U njoj se državama preporučuje da preduzmu neophodne mjere kako bi se izbjeglo nepotrebno smještanje ovih osoba u specijalne ustanove. Ovim dokumentom se predlaže uvođenje posebnog tijela koje će se baviti preispitivanjem odluka o smještaju u posebne ustanove, kao i odluka o ograničavanju pravne sposobnosti. U cilju unapređenja učešća lica sa invaliditetom u porodičnom i društvenom životu, Parlamentarna skupština je 1992. godine u **Preporuci 1185** poziva države da uzmu u obzir interese i potrebe lica sa invaliditetom i istinsko ostvarivanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kako bi se ovim osobama omogućilo učešće u porodičnom i društvenom životu. Komitet ministara Savjeta Evrope je 1992. godine usvojio **Preporuku No. R(92)6**, kojom se apeluje na države da vode koherentnu i opštu politiku u korist lica sa invaliditetom ili osoba koje su u opasnosti da to budu. Ova politika treba da ima tri cilja:

- 1) da se spriječi ili onemogući invalidnost;
- 2) da se garantuje njihovo puno i aktivno učešće u životu zajednice;
- 3) da im se pruži pomoć u vođenju samostalnog života.

³⁰ Ibidem...

³¹ Madrid Declaration, dostupno na: <http://www.madriddeclaration.org>.

II DIO: ZAKONSKI OKVIR ZA PROFESIONALNU REHABILITACIJU I ZAPOSŁJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM U CRNOJ GORI

U Ustavu, Crna Gora se definiše kao demokratska i socijalna država, zasnovana na vladavini prava. Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda. Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost i lično svojstvo. Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada. Jemči se i posebna zaštita lica sa invaliditetom³².

U cilju dugoročnijeg rješavanja ovog problema, donijeto je više dokumenata, u kojima mjere koje imaju za cilj poboljšanje zaposlenosti lica sa invaliditetom imaju posebno mjesto. Vlada Crne Gore je donijela **Strategiju za integraciju lica sa invaliditetom u Crnoj Gori za period 2008-2016. godine**, kao dugoročni strateški plan, kojim je analizirano postojeće stanje u kojem se nalaze lica sa invaliditetom, sa čitavim nizom mjera i preporuka u cilju unaprijeđenja položaja lica sa invaliditetom i njihovog uključivanja u sve oblasti društva, na ravnopravnoj osnovi. **Strategijom za integraciju lica sa invaliditetom u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine**, nastavljene su aktivnosti ka unapređenju položaja ovih lica i uspostavljanju najšireg pravnog okvira za definisanje politike prema licima sa invaliditetom u skladu sa socijalnim modelom pristupa invalidnosti, što je bila svrha donošenja i prethodne strategije.

Profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom u Crnoj Gori uređeni su posebnim zakonom, usvojenim 2008. godine, koji je mijenjan i dopunjavao više puta³³. Cilj ovog zakona je da se stvore uslovi za povećanje zaposlenosti lica sa invaliditetom i njihovo ravnopravno učešće na tržištu rada, uz otklanjanje barijera i stvaranje jednakih mogućnosti. Ovim zakonom se po prvi put, u cjelini uređuje ova složena i specifična oblast i

³² "Službeni list Crne Gore", br. 1/07, 38/13

³³ "Sl. list CG", br. 49/08, 73/10, 39/11 i 55/16

koristi savremena definicija invalidnosti, koja se bazira na filozofiji prava čovjeka i kojom se ne opredjeljuje invalidnost samo u okviru medicinskog modela (oštećenja, bolesti), već u interakciji sa različitim barijerama, koje mogu da spriječe lica sa invaliditetom, da efikasno i ravnopravno učestvuju u društvu, sa licima bez invaliditeta.

1. Profesionalna rehabilitacija

Korisnici prava iz **Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom** su nezaposlena i zaposlena lica sa invaliditetom: invalidi rada; ratni vojni invalidi; mirnodopski vojni invalidi, civilni invalidi; kategorisana lica koja su ometena u razvoju, a završila su školovanje u skladu sa ranije važećim posebnim propisima; lica koja su završila obrazovanje po inkluzivnom modelu i lica koja su status lica sa invaliditetom ostvarila u smislu ovog zakona, od strane komisije za profesionalnu rehabilitaciju Zavoda. Ovim zakonom su regulisani način i postupak ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom, mjere i podsticaji za njihovo zapošljavanje, način finansiranja i druga pitanja od značaja za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom organizuje i izvodi ustanova za profesionalnu rehabilitaciju, posebna škola ili izvođači profesionalne rehabilitacije. U smislu zakona, izvođači profesionalne rehabilitacije mogu biti pravna lica koja ispunjavaju uslove za obavljanje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije. Izvođači profesionalne rehabilitacije su odgovorni za kvalitet sprovođenja mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije u kojima učestvuju lica sa invaliditetom i u tim postupcima je predviđena mogućnost saradnje sa poslodavcima, na način što se pojedine mjere i aktivnosti mogu sprovesti kod poslodavca.

Za sprovođenje Zakona, Ministarstvo rada i socijalnog staranja donijelo je sljedeće pravilnike: *Pravilnik o kriterijumima i uslovima za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja; Pravilnik o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju; Pravilnik o standardima za sprovođenje mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije; Pravilnik o uslovima koje treba da ispunjava izvođač profesionalne rehabilitacije, radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon; Pravilnik o uslovima, kriterijumima i postupku ostvarivanja*

prava na subvencije i Pravilnik o postupku i metodologiji za finansiranje grant šema. Zavod za zapošljavanje Crne Gore donio je *Pravilnik o sastavu i načinu rada komisije za profesionalnu rehabilitaciju*, koji je sredinom jula 2017. godine prestao da važi, obzirom da je, u skladu sa izmjenom Zakona, Ministarstvo rada i socijalnog staranja donijelo novi *Pravilnik o sastavu i načinu rada komisije za profesionalnu rehabilitaciju*.

Međutim, jedno od pitanja koje nije adekvatno uređeno u Zakonu jeste **način utvrđivanja preostale radne sposobnosti**. Zakon predviđa da o procentu invaliditeta, preostaloj radnoj sposobnosti i mogućnosti zaposlenja lica sa invaliditetom u prvom stepenu odlučuje rukovodilac organizacione jedinice Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, a u drugom stepenu direktor Zavoda, na osnovu ocjene, nalaza i mišljenja prvostepene, odnosno drugostepene komisije za profesionalnu rehabilitaciju, a da kriterijume i uslove za utvrđivanje preostale radne sposobnosti propisuje ministarstvo nadležno za poslove rada i zapošljavanja. Prihvatanje medicinsko socijalnog modela kod utvrđivanja procenta invaliditeta odnosno, statusa lica sa invaliditetom nezaposlenih i zaposlenih lica, u smislu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, podrazumijeva obrazovanje multidisciplinarne komisije (ljekar spec. medicine rada, a po potrebi ljekari određene specijalnosti, zavisno od vrste oštećenja odnosno bolesti, psiholog, pedagog, defektolog, radni terapeuti, tehnolog različite struke i drugi stručnjak), koja mora biti osposobljena za primjenu Međunarodne klasifikacije bolesti (dijagnoze koje odlučujuće utiču na invaliditet, te ocjena stabilnosti stanja, prognoze i uspjeh liječenja) i Međunarodne klasifikacije funkcionisanja, invaliditeta i zdravlja (opis i obim oštećenja funkcija koje odlučujuće utiču na invaliditet). U tom cilju, u julu 2012. godine, u skladu sa Pravilnikom Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, obrazovano je 7 prvostepenih komisija i Drugostepena komisija za profesionalnu rehabilitaciju. Prvostepene komisije su obrazovane u područnim jedinicama Zavoda: Podgorica, Nikšić, Pljevlja, Berane, Bijelo Polje, Herceg Novi i Bar, a Drugostepena komisija u Sektoru za poslove zapošljavanja. Stalni sastav komisija činili su: doktor specijalista medicine rada (predsjednik), savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju Zavoda i diplomirani pravnik zaposlen u Zavodu, a po potrebi, predsjednik komisije, angažovao je kao člana komisije ljekara određene specijalnosti, odnosno stručno lice odgovarajućeg profila, zavisno od zdravstvenih i drugih smetnji lica, kojem se utvrđuje procenat invaliditeta. Komisija za profesionalnu rehabilitaciju utvrđuje procenat invaliditeta, odnosno

status lica sa invaliditetom, sagledavajući medicinske, ali i socijalne i druge kriterijume, kojima se utvrđuju sposobnosti lica sa invaliditetom neophodne za uključivanje na tržište rada, odnosno mogućnost njegovog zapošljavanja ili održavanja zaposlenja. To znači da se invaliditet ne određuje samo u okviru medicinskog modela (oštećenja i bolesti), već u interakciji sa različitim barijerama, koje mogu da spriječe lice sa invaliditetom da efikasno i ravnopravno učestvuje u društvu sa licima bez invaliditeta. Međutim, prilikom utvrđivanja procenta invaliditeta, odnosno statusa lica sa invaliditetom, postoji mogućnost, da komisije po područnim jedinicama Zavoda, zbog toga što ne postoji nadzor nad radom ovih komisija, nemaju ujednačenu praksu, odnosno u potpunosti ne primjenjuju biosocijalni model ili primjenjuju isključivo medicinski model, kao i da isto oštećenje, prema Listi tjelesnih oštećenja tretiraju različitom visinom procenta invaliditeta. Treba napomenuti da se subvencija zarade koju ostvaruju poslodavci, određuje se zavisno od visine procenta invaliditeta lica sa invaliditetom koje zapošljavaju, te se zbog različitog načina utvrđivanja procenta invaliditeta kod Zavoda i drugih institucija (primjena medicinsko socijalnog ili samo medicinskog modela) može desiti da se za zaposlena lica sa invaliditetom sa istim oštećenjima, visina subvencije zarade različito odredi.

Pored utvrđivanja procenta invaliditeta, komisija za profesionalnu rehabilitaciju daje mišljenja o potrebi uključivanja lica sa invaliditetom u programe profesionalne rehabilitacije, o preostaloj radnoj sposobnosti i mogućnosti zaposlenja tih lica. Mišljenja se daju na osnovu izvještaja izvođača profesionalne rehabilitacije, nakon realizacije odgovarajućih mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije. Da bi se donijela ocjena, odnosno rješenje o mogućnosti zaposlenja nekog lica, potrebno je procijeniti sve mogućnosti osobe u pogledu njenog zapošljavanja, što predstavlja proces i zahtijeva vrijeme, koje zavisi od utvrđenih problema i ograničenja u pogledu uključivanja lica na tržište rada.

Profesionalna rehabilitacija, za sada se realizuje kod dva verifikovana izvođača profesionalne rehabilitacija (prema Zakonu, izvođače mogu osnovati država, jedinica lokalne samouprave i druga pravna i fizička lica), koja su počela sa radom u oktobru 2013. godine. Ovi izvođači ne pokrivaju cijelu teritoriju Crne Gore, već realizuju programe u određenim gradovima Crne Gore, za koje imaju odobrenje Ministarstva rada i socijalnog staranja, a zbog sve većeg broja zahtjeva i potreba lica sa invaliditetom, neophodno je osnivanje i razvijanje mreže izvođača profesionalne rehabilitacije na cijeloj teritoriji Crne Gore, sa osposobljenim stručnim kadrom za rad u ovoj oblasti.

Jedna od podsticajnih mjera za profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom i njihovo uključivanje u mjere aktivne politike zapošljavanja koja je predviđena zakonom jeste **pravo na novčanu pomoć**. Ovo pravo ostvaruje nezaposleno lice sa invaliditetom na ime troškova za prevoz, ishranu i sl, u visini od 15% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori, za vrijeme trajanja profesionalne rehabilitacije i uključivanja u mjeru aktivne politike zapošljavanja, obrazovanje i osposobljavanje odraslih, ima pravo na novčanu pomoć. Pravo na novčanu pomoć za troškove prevoza ostvaruje i pratilac lica sa invaliditetom, u visini 50% iznosa koji ostvaruje lice sa invaliditetom. Osim toga, nezaposleno lice ostvaruje i pravo da se uključi u program socijalne uključenosti, radi sticanja funkcionalnih i socijalnih vještina, koji se finansira iz budžeta, a za čiju realizaciju se bira izvođač, na osnovu javnog konkursa (član 41a).

2. Zapošljavanje lica sa invaliditetom

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom predviđa mogućnost **zapošljavanja ovih lica pod opštim i pod posebnim uslovima**. Zapošljavanje pod opštim uslovima podrazumijeva zapošljavanje na otvorenom tržištu rada, bez prilagođavanja poslova, odnosno radnog mjesta. U smislu Zakona, zapošljavanje pod posebnim uslovima podrazumijeva zapošljavanje kod poslodavca uz prilagođavanje poslova, odnosno radnog mjesta, kao i zapošljavanje u posebnim organizacijama. Pri tome, u pogledu prilagođavanja poslova, odnosno uslova rada na radnom mjestu kod poslodavca, Zakon polazi od principa "razumnog prilagođavanja radnog mjesta", koji je prisutan u uporednom zakonodavstvu i praksi, na način što predviđa da će se ovo prilagođavanje vršiti u skladu sa mogućnostima i potrebama osoba sa invaliditetom.

U slučaju zapošljavanja na otvorenom tržištu rada, pod opštim uslovima, Zakon predviđa mješoviti model zapošljavanja, odnosno kombinovanje obaveze poslodavca da zaposle određen broj lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih (sistem kvota), sa jedne strane, i subvencija koje dobijaju od strane države u slučaju da zaposle lice sa invaliditetom, sa druge strane.

Kvote za zapošljavanje lica sa invaliditetom određene su u zavisnosti od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca. Tako, poslodavac koji ima od 20 do 50 zaposlenih, dužan je da zaposli najmanje jedno lice

sa invaliditetom, a poslodavac koji ima više od 50 zaposlenih dužan je da zaposli najmanje 5% lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Prilikom utvrđivanja obaveznog zapošljavanja lica sa invaliditetom, zakonodavac je uzimao u obzir stepen invaliditeta, tako da je predviđeno da ako poslodavac ima ili zaposli lice sa teškim invaliditetom, od najmanje 80% invaliditeta smatra se, u pogledu obaveze zapošljavanja, kao da je zaposlio dva lica sa invaliditetom. Ove obaveze zapošljavanja lica sa invaliditetom po osnovu kvota oslobođeni su novoosnovani poslodavci, za prvih 24 mjeseca od dana početka rada, dok su ostali poslodavci dužni da u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu zakona zaposle lice sa invaliditetom, kao i da usaglase poslovanja, statut i druge akte sa ovim zakonom.

Iz zakonskih rješenja proizilazi da se sistem zapošljavanja lica sa invaliditetom na osnovu kvota jednako primjenjuje na sve poslodavce, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Ne postoji prioritetno zapošljavanje na nekim radnim mjestima u državnim organima i javnim institucijama. Zakon predviđa da poslodavac svojim aktom može odrediti radna mjesta na kojima se prioritetno zapošljavaju lica sa invaliditetom. Ukoliko se na oglas o slobodnom radnom mjestu ne javi lica sa invaliditetom, poslodavac može zaposliti na određeno vrijeme neko drugo lice, ali najduže godinu dana. Iako ova odredba nije imperativnog karaktera, već je na poslodavcu da procijeni da li će određena radna mjesta prioritetno biti predviđena za lica sa invaliditetom ili ne, ona je podložna kritici. Ovo iz razloga što u praksi **postoji mogućnost zloupotreba od strane poslodavaca, koji, da bi ispunili obavezne kvote za zapošljavanje lica sa invaliditetom, mogu predvidjeti njihovo zapošljavanje na radnim mjestima za koja lica sa invaliditetom uglavnom nemaju potrebne kvalifikacije.**

Zapošljavanje lica sa invaliditetom u posebnim organizacijama predviđeno je kao krajnja mjera - ako se lice sa invaliditetom ne može zaposliti kod poslodavca pod opštim uslovima, odnosno uz prilagođavanje poslova ili radnog mjesta kod poslodavca. Zakon predviđa mogućnost zapošljavanja u radnim centrima, zaštitnim radionicama i zaštitnim pogonima. Zapošljavanje u radnom centru predviđeno je za lica sa teškim invaliditetom, koja ne postižu radni učinak veći od 50% u odnosu na lica iste životne dobi, stručne spreme i pod istim uslovima rada. U radnom centru se sprovode radno - terapijske aktivnosti u okviru habilitacije i rehabilitacije lica sa invaliditetom, koja imaju položaj korisnika usluga. Radni centar može osnovati jedinica lokalne samouprave, Zavod za zapošljavanje, Centar

za socijalni rad i jedno ili više pravnih i fizičkih lica, pod uslovom da ima najmanje 80% zaposlenih lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Zaštitnu radionicu može osnovati jedinica lokalne samouprave, privredno društvo, preduzetnik, Zavod za zapošljavanje, nevladina organizacija lica sa invaliditetom, udruženje poslodavaca, sindikat i drugo pravno i fizičko lice, pod uslovom da zapošljava najmanje 51% lica sa invaliditetom od ukupnog broja zaposlenih. Obaveza formiranja posebnog pogona postoji kod poslodavca kod koga postoje otežani uslovi rada koji povećavaju nastanak invalidnosti, pod uslovom da ima najmanje 50% radnih mjesta za zapošljavanje lica sa invaliditetom.

Radni centar, zaštitna radionica i zaštitni pogon imaju povlašćen status u pogledu finansijskih obaveza prema državi. Naime, posebne ustanove za zapošljavanje lica sa invaliditetom su oslobođene od plaćanja carine na uvoz specijalne opreme, uređaja, rezervnih djelova, instrumenata i potrošnog materijala za lica sa invaliditetom, pod uslovom da se ne proizvode u zemlji. Osim toga, oslobođeni su i od plaćanja poreza na dobit, srazmjerno broju zaposlenih lica sa invaliditetom u ukupnom broju zaposlenih kod poslodavca.

I poslodavci koji zapošljavaju lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu rada i pod opštim uslovima, ukoliko ispune svoje zakonske obaveze, imaju pravo na subvencije u iznosu 100% od opravdanih troškova, u skladu sa propisima kojima se uređuje državna pomoć, koje se odnose na: bespovratna sredstva za prilagođavanje radnog mjesta i uslova rada za zapošljavanje lica sa invaliditetom; kreditna sredstva pod povoljnim uslovima za kupovinu mašina, opreme i alata potrebnog za zapošljavanje lica sa invaliditetom; učešće u finansiranju ličnih troškova asistenta (pomagača u radu) lica sa invaliditetom. Osim toga, poslodavci imaju pravo na subvencije zarade za svako lice sa invaliditetom koje zaposle. **Visina subvencije zavisi od stepena invaliditeta zaposlenog.** Tako, poslodavac koji zaposli lice sa najmanje 50% invaliditeta ostvaruje pravo na subvenciju 75 % od isplaćene bruto zarade za cijeli period zaposlenosti, dok za poslodavca koji zaposli lice sa invaliditetom manjim od 50%, subvencija iznosi: u prvoj godini 75%, u drugoj 60 %, u trećoj i svakoj narednoj godini 50% od isplaćene bruto zarade³⁴.

³⁴ Pravo na subvencije poslodavci ostvaruju kod Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje. Postupak se pokreće podnošenjem zahtjeva, u roku od 45 dana od dana zapošljavanja lica sa invaliditetom. Uz zahtjev se podnose i sledeći dokazi: dokaz o ostvarenom statusu lica sa teškim invaliditetom u smislu Zakona, ugovor o radu zaključen sa tim licem, odnosno dokazi o ispunjavanju uslova za lice koje se samozaposli, i dokaz o uplati zarade sa uplatom doprinosa za obavezno socijalno osigunje za lice sa invaliditetom. Odluku kojom se utvrđuje pravo na isplatu subvencija donosi Direktor Zavoda za zapošljavanje, na predlog Savjeta Fonda za

Pravo na zakonom utvrđene subvencije ima i lice sa invaliditetom koje se samozaposli, koje obavlja samostalnu djelatnost ili osnuje privredno društvo, koje se zaposli u porodičnom domaćinstvu i obavlja poljoprivrednu djelatnost kao jedino, glavno ili dopunsko zanimanje.

Za poslodavca koji ne zaposli lice sa invaliditetom, predviđena je **alternativna zakonska obaveza**, a to je uplata doprinosa u poseban Fond za profesionalnu rehabilitaciju, za svako lice sa invaliditetom, koje je bio dužan da zaposli, u skladu sa zakonom. Stopa doprinosa iznosi 20% od prosječne zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja predhodi plaćanju doprinosa. Obaveza ulate doprinosa predviđena je i za poslodavce koji zapošljavaju manje od 20, a više od 10 zaposlenih, ukoliko među zaposlenima nemaju lica sa invaliditetom. S obzirom na to da se u ovom slučaju radi o malim preduzećima, odnosno poslodavcima sa mali brojem radnika, zakon je predvidio znatno povoljnije rješenje u pogledu obaveze uplate doprinosa. Tako, za ovu kategoriju poslodavaca stopa doprinosa ne iznosi 20%, već 5% od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa. Poslodavci koji zapošljavaju 10 i manje zaposlenih ili među zaposlenima imaju lica sa invaliditetom, oslobođeni su obaveze da uplaćuju pomenute doprinose. Ove obaveze oslobođene su i organizacije, odnosno udruženja lica sa invaliditetom, kada se pojavljuju kao poslodavci.

Sredstva za razvoj i unapređenje profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, sufinansiranje posebnih organizacija, isplatu subvencija, sufinansiranje programa za održavanje zaposlenosti lica sa invaliditetom, finansiranje i drugih aktivnosti koje se odnose na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom obezbjeđuju se iz sredstava Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, koji se shodno Zakonu, organizuje u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore. Pored sredstava iz posebnog doprinosa koji uplaćuju poslodavci, sredstva Fonda se mogu obezbijediti i iz drugih izvora: budžeta jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji lice sa invaliditetom ima prebivalište, donacija i pomoći od strane domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, kao i drugih izvora u skladu sa zakonom. Takođe, istim je propisano, da u cilju praćenja realizacije mjera i aktivnosti koje su u funkciji unapređivanja profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kao i namjenskog korišćenja sredstava Fonda, Zavod obrazuje Savjet Fonda,

profesionalnu rehabilitaciju. Korisnik prava na subvencije je dužan da do kraja tekućeg mjeseca Fondu podnese dokaze o isplati zarade i uplati doprinosa za obavezno socijalno osiguranje za lice sa invaliditetom, za prethodni mjesec. U suprotnom, izgubiće pravo na subvencije, a odluku o tome donosi Direktor Zavoda za zapošljavanje, takođe po prethodno dobijenom mišljenju Savjeta Fonda.

koji ima pet članova, od kojih dva predlažu udruženja koja predstavljaju lica sa invaliditetom, a po jednog Ministarstvo, reprezentativno udruženje poslodavaca Crne Gore i reprezentativna organizacija sindikata na nivou Crne Gore. Upravni odbor Zavoda odlučuje o realizaciji mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, uz pribavljeno mišljenje Savjeta Fonda.

Pored toga što je ovaj zakon postigao visok stepen usaglašenosti sa međunarodnim propisima, u njegovoj primjeni su prisutni određeni problemi. Naime, Zakonom je propisano da se Fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom organizuje pri Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, ali od dana primjene Zakona, to jest od 23.05.2009. godine do 01.01.2014. godine, Fond nije bio izdvojen kao posebna budžetska pozicija Budžeta Zavoda za zapošljavanje Crne Gore. U izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2014. godinu (str. 56 i 57 Izvještaja) navedeno je da, finansijska podrška koja se uplaćuje poslodavcima za zapošljavanje lica sa invaliditetom i dalje nije dovoljno zaštićena od nenamjenske upotrebe kao i da su mehanizmi za praćenje i sankcionisanje u ovoj oblasti i dalje slabi.

U oktobru 2015. godine Državna revizorska institucija je objavila **Izvještaj o reviziji uspjeha efikasnosti korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom**³⁵. Istim su date određene preporuke kako bi se obezbijedio veći procenat iskorišćenosti sredstava namijenjenih profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom i njihovo namjensko korišćenje.

Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje Skupštine Crne Gore, aktom broj 00-63-12/16-6/2 od 3. marta 2016. godine, dostavio je Ministarstvu rada i socijalnog staranja zaključke, koji se odnose na temu „Efikasnost korišćenja sredstava od doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom”, a koji su definisani nakon konsultativnog saslušanja nadležnih organa koji su bili subjekti revizije Državne revizorske institucije. Jedan od zaključaka Odbora je da se razmotri mogućnost izmjene Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, kojim bi se Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom dodijelio status pravnog lica.

35 http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_k2&view=item&id=251:objavljen-izvje%C5%A1taj-o-reviziji-uspjeha-%E2%80%9Eefikasnost-kori%C5%A1%C4%87enja-sredstava-od-doprinos-a-za-profesionalnu-rehabilitaciju-i-zapo%C5%A1ljavanje-lica-sa-invaliditetom%E2%80%9C&lang=sr&Itemid=

3. Pravni položaj u pogledu ostvarivanja prava iz radnog odnosa

Zakon o radu Crne Gore zabranjuje kako neposrednu, tako i posrednu diskriminaciju po osnovu invalidnosti. Pod neposrednom diskriminacijom podrazumijeva se svako postupanje koje lice koje traži zaposlenje, kao i zaposlenog stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji. Posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada određena odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje kao i zaposleno lice, zbog određenog svojstva, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja³⁶. Sa druge strane, ne smatraju se diskriminacijom odredbe zakona, kolektivnog ugovora i ugovora o radu koje se odnose na posebnu zaštitu i pomoć licima sa invaliditetom. S tim u vezi, lica sa invaliditetom uživaju posebnu zaštitu na radu. Ta zaštita se ogleda kroz povoljnije uslove za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, kao i u pogledu postojanja zabrana preduzimanja određenih mjera od strane poslodavaca prema licima sa invaliditetom. Posebna zaštita lica sa invaliditetom u pogledu ostvarivanja prava iz radnog odnosa ogleda se u pogledu ostvarivanja sledećih prava: pravo na raspoređivanje; pravo na zaradu i ostala primanja iz radnog odnosa i povodom radnog odnosa; kao i u pogledu ostvarivanja pravana odmora i odsustva.

4. Posebna zaštita u pogledu ostvarivanja prava iz radnog odnosa

Posebna zaštita na radu lica sa invaliditetom predviđena je u više zakonskih odredbi. Tako Zakon o radu u članu 103. predviđa da lica sa invaliditetom imaju pravo na posebnu zaštitu na radu. Ta posebna zaštita podrazumijeva obavezu poslodavca da lice sa invaliditetom rasporedi na poslove i zadatke koji odgovaraju njegovoj preostaloj radnoj sposobnosti u stepenu stručne spremlje, u skladu sa aktom o sistematizaciji. Ova zaštita se odnosi na lica koja su invaliditet stekla na radu ili u vezi sa radom. Međutim, ukoliko se zaposleni sa invaliditetom pod navedenim uslovima ne može rasporediti na drugo radno mjesto, poslodavac ima obavezu da mu obezbijedi druga prava koja se odnose na profesionalno osposobljavanje ovih lica, a ukoliko ni to nije moguće, zaposleni sa invaliditetom će imati status zaposlenog za čijim je radom prestala potreba. Osim toga, zabranjeno je raspoređivanje lica sa invaliditetom na rad u drugo mjesto van prebivališta, odnosno boravišta.

³⁶ Čl. 5. Zakona o radu Crne Gore ("Sl. list CG", br. 49/2008, 26/2009 - ispr., 88/2009 - dr. zakon, 26/2010 - dr. zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014, 53/2014 - dr. zakon i 4/20)

Pozitivna diskriminacija lica sa invaliditetom u pogledu ostvarivanja nekih prava iz radnog odnosa predviđena je i Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. Tako zaposleno lice sa invaliditetom, u svakoj kalendarskoj godini, ima pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje 26 radnih dana, dok ostali zaposleni imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 20 radnih dana, u skladu sa Zakonom o radu. Duže trajanje godišnjeg odmora za lica sa invaliditetom predviđeno je i Opštim kolektivnim ugovorom³⁷. Tako, se pored zakonom utvrđenog minimuma, godišnji odmor uvećava tri dana licima koja su invaliditet stekla u toku rada ili u vezi sa radom. Opšti kolektivni ugovor predviđa posebnu zaštitu u pogledu ostvarivanja prava na godišnji odmor i za roditelje koji imaju dijete sa smetnjama u razvoju. Tako, roditelj djeteta koje ima tjelesna i psihička oštećenja ima pravo na dodatnih tri dana godišnjeg odmora u odnosu na zakonom utvrđen minimum trajanja.

Međutim, za razliku od nekih ranijih zakonskih rješenja³⁸, lica sa invaliditetom se prema važećim propisima mogu proglasiti licima za čijim je radom prestala potreba. Ukoliko im nije obezbijedeno ni jedno od prava koja su predviđena posebnim programom, prestaje im radni odnos, uz pravo na isplatu otpremnine čiji iznos zavisi od toga da li je do invalidnosti došlo na radu ili van rada. Tako, poslodavac je dužan da isplati otpremninu najmanje u visini 24 prosječne zarade, ako je invalidnost prouzrokovana povredom van rada ili bolešću, a najmanje u visini 36 prosječnih zarada, ako je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću³⁹. U ovom slučaju zakon predviđa pozitivnu diskriminaciju u odnose na lica sa invaliditetom, s obzirom na to da je za ostale zaposlene, kojima prestaje radni odnos usled prestanka potrebe za njihovim radom, otpremnina određena u iznosu od najmanje šest prosječnih zarada u Crnoj Gori.

³⁷ "Sl. list CG", br. 14/2014, 40/2018

³⁸ Zakonom o radu iz 2003. godine ("Sl. list RCG", br. 54/03) bila je predviđena zabrana prestanka radnog odnosa licima sa invaliditetom u slučaju prestanka potrebe za njihovim radom, ali je zakon u ovom dijelu izmijenjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o radu ("Sl. list RCG", br. 79/04).

³⁹ Zaradom se u ovom slučaju smatra prosječna zarada u Crnoj Gori, umanjena za poreze i doprinose koji se isplaćuju iz te zarade, ostvarene u mjesecu koji prethodi mjesecu u kojem zaposlenom prestaje radni odnos. Ukoliko je, za zaposleno lice sa invaliditetom povoljnija, prema članu 94 Zakona o radu, visina otpremnine, na osnovu prosječne zarade poslodavca, može da se odluči za tu mogućnost.

ZAKLJUČAK

Profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom je pretpostavka za njihovo uključivanje u društvene tokove. To je pravo koje lica sa invaliditetom imaju bez obzira na vrstu, stepen i uzrok invaliditeta. Pored profesionalnog osposobljavanja, socijalna integracija lica sa invaliditetom ne može se obezbijediti bez njihovog zapošljavanja. Putem zapošljavanja lica sa invaliditetom zadovoljava elementarnu ljudsku potrebu - da živi od vlastitog rada. Međutim, u situaciji kada postoje visoke stope nezaposlenosti, ovaj uslov je teško obezbijediti, iz razloga što lica sa invaliditetom nijesu u mogućnosti da na tržištu radne snage ravnopravno ,konkurišu“ zarad zapošljavanja. Zbog velikog broja lica sa invaliditetom i posledica do kojih dovodi invalidnost, pitanje zaštite njihovih prava je postalo ozbiljan problem svjetskih razmjera. Ipak, međunarodnoj zaštiti lica sa invaliditetom pristupilo se sa izvjesnim zakašnjenjem u poređenju sa drugim marginalizovanim društvenim grupama. Međunarodno pravo dugo vremena nije prepoznavalo potrebu i značaj posebne zaštite ovih lica. Smatralo se da su postojeći ugovori o ljudskim pravima dovoljno široki da mogu pružiti odgovarajuću zaštitu svim pojedincima bez ikakvog razlikovanja.

Danas je pitanje zaštite prava koja uživaju lica sa invaliditetom sastavni dio diskursa o ljudskim pravima uopšte. Kako specifičnosti koje se odnose na ovu kategoriju stanovništva u realizaciji njihovih elementarnih prava podrazumijevaju aktivnu ulogu državnih organa, to se kao pretpostavke za kvalifikaciju jednog društva kao demokratskog traži i odgovarajući nivo zaštite prava koja uživaju lica sa invaliditetom. Propisi donijeti u okvirima Međunarodne organizacije rada i Evropske unije u ovoj oblasti naglašavaju potrebu novog pristupa u skladu sa socijalnim modelom invalidnosti. Socijalni model usmjeren je između ostalog i na prepoznavanje i uklanjanje različitih barijera koje sprečavaju lica sa invaliditetom da potpuno participiraju u svim aspektima društvenog života. Kada su u pitanju profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom, u okviru Evropske unije su usvojene brojne direktive o sprečavanju diskriminacije,

sa ciljem sprečavanja diskriminacije lica sa invaliditetom i drugih ugroženih grupa u pomenutim oblastima. Najznačajnija novina u zakonodavstvima zemalja Evropske unije jeste definisanje principa "razumne akomodacije" na radnom mjestu, koji predstavlja važan faktor u zapošljavanju i zadržavanju radnog mjesta za svakog radnika sa invaliditetom.

Osim pune implementacije principa "razumne akomodacije" – odnosno prilagođavanja radnog mjesta, buduće izmjene propisa kojima se uređuje oblast profesionalne rehabilitacije i zapošljavanje lica sa invaliditetom svakako bi morale da obuhvate i redefinisane statusa Fonda za profesionalnu rehabilitaciju. Najbolji model bi bio izdvajanje Fonda iz Zavoda za zapošljavanje, te definisanje njegovog statusa – kao samostalnog pravnog lica. Na taj način bi se stvorili uslovi za prevazilaženje postojećih problema u ovoj oblasti, ali i omogućilo ostvarivanje ciljeva profesionalne rehabilitacije koji su definisani u strateškim dokumentima koji uređuju ovu oblast. Prije svega, omogućila bi se bolja iskorišćenost sredstava od posebnog doprinosa koju uplaćuju poslodavci, kao i efikasnija kontrola uplate tih doprinosa. Osim toga, stvorili bi se uslovi za ujednačavanja prakse i kontinuirani nadzor u radu komisija za profesionalnu rehabilitaciju u postupku utvrđivanja - vještačenja procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja lica sa invaliditetom, u prvom i drugom stepenu, radi ostvarivanja statusa lica sa invaliditetom u odnosu na rad, kao i ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju. Sa druge strane, izdvajanje Fonda i jačanje njegovih kapaciteta doprinijelo bi i obezbjeđivanju stručnog nadzora nad procesom profesionalne rehabilitacije, zaštitnih radionica i drugih oblika organizovanja zapošljavanja pod posebnim uslovima.

LITERATURA:

1) Opšta literatura i publikacije:

1. Lubarda, Branko, *Evropsko radno pravo*, CID, Podgorica, 2004;
2. Lubarda, Branko i dr., *Kompatibilnost prava i prakse Srbije i Crne Gore sa izmenjenom Evropskom socijalnom poveljom*, Podgorica, 2005;
3. Managing disability in the workplace, International Labour Office Geneva, 2002
4. Pešić, Vladimir, *Evropska unija i lica sa invaliditetom*, Friedrich Ebert Stiftung i Narodna kancelarija predsednika Republike, Beograd, 2006;
5. Samuel, Lenia, *Fundamental social rights*, Case law of the European Social Charter, Second edition, 2005;
6. Stojkova, Žaneta, *Megunarodni normi i standardi za licata so hendikep*, Polio Plus, Skopje, 2004;
7. Tatić, Damjan, *Međunarodni akti o pravima osoba sa invaliditetom*, Beograd, 2003;
8. Turčinović, Filip, *Pravo Evropske unije*, Megatrend univerzitet primijenjenih nauka, Beograd, 2005;
9. Šunderić, Borivoje, *Pravo Međunarodne organizacije rada*, Beograd, 2001;
10. *Vocational rehabilitation and Employment of Disabled Persons*, International Labour Office, Geneva, 1998;

5. Propisi:

6. Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 1/07, 38/13);
7. Zakona o radu ("Sl. list CG", br. 49/2008, 26/2009 - ispr., 88/2009 - dr. zakon, 26/2010 - dr. zakon, 59/2011, 66/2012, 31/2014, 53/2014 - dr. zakon);
8. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom ("Sl. list Crne Gore" br. 49/08, 73/10, 39/11 i 55/16)
9. Opšti kolektivni ugovor ("Sl. list RCG", br. 14/2014, 40/2018)

Korišćeni sajtovi:

1. <http://www.un.org/> (The United Nations)
2. <http://www.europa.eu.int/> (European Commission)
3. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/> (The World Programme of Action Concerning Disabled Persons)
4. [http://www.viewsahead.org.](http://www.viewsahead.org/) (European Employment Strategy)
5. [http://www.madriddeclaration.org.](http://www.madriddeclaration.org/) (Madrid Declaration)
6. <http://www.hso.se/> (The Swedish Disability Federation)
7. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm> (The United Nations Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities)
8. [http://www.edf-feph.org.](http://www.edf-feph.org/) (European Disability Forum - EDF)
9. <http://www.zzzcg.org> (Zavod za zapošljavanje Cne Gore)
10. <http://www.skupstina.me/index.php/me/odbor-za-zdravstvo-rad-i-socijalno-staranje> (Skupština Crne Gore - Odbor za rad, zdravstvo i socijalno staranje)
11. <http://www.dri.co.me/> (Država revizorska institucija)



Center for Democracy and Human Rights - CEDEM

Ulica Baku br. 74, III/6
81000 Podgorica, Montenegro
Tel: +382 20 234 114
E-mail: info@cedem.me
Web: www.cedem.me

• [cedem_](https://www.facebook.com/cedem.me)
• [@CEDEM_ME](https://www.facebook.com/cedem.me)

• CEDEM - Centar za demokratiju i ljudska prava
• Centar za demokratiju i ljudska prava