



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
БЕОГРАД



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

432-3 - 37/ 25

Београд

ТБ

ПРИМЉЕНО: 19.12.2025

| Орг. јед. | Број       | Прилог | Вредност |
|-----------|------------|--------|----------|
| 03        | 02-2724/25 |        |          |

Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

дел.бр. 35280 датум: 15. 12. 2025.

## ДОМ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Кабинет председника Народне скупштине

11 000 Београд

Трг Николе Пашића 13

Поштовани,

Законом о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, број 105/21), чланом 2 (2) прописано је да Заштитник грађана обавља послове Националног независног механизма за праћење спровођења УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом, као независни државни орган који је истовремено акредитована национална институција за заштиту и унапређивање људских права са „А“ статусом према Париским принципима, сходно члану 33 (2) Закона о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом Уједињених нација („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/2009).

У прилогу Вам достављам Извештај о раду Националног независног механизма за праћење УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом за 2025. годину. У Извештају су представљени налази и препоруке за унапређење стања у области заштите права особа са инвалидитетом, упућени органима извршне власти.

Надлежне власти државе чланице дужне су да размотре препоруке Независног механизма за праћење УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом и ступе у дијалог с њим у вези са могућим мерама имплементације у року од 60 дана од примања овог извештаја.

Овим Извештајем настојимо да допринесемо испуњавању обавезе Републике Србије да спроводи активности и мере усмерене на пуно поштовање и заштиту права особа са инвалидитетом и унапређење стања у овој области.

С поштовањем,



ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

мр Зоран Пашић

Делиградска 16, 11000 Београд

Телефон: (011) 2068 -100

www.zastitnik.rs

e-mail: zastitnik@zastitnik.rs



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА  
432-3/25  
Београд



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

---

дел. бр. 34869    датум: 10. децембар 2025.

РЕДОВАН ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ  
НЕЗАВИСНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРАЋЕЊЕ УН  
КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА  
ИНВАЛИДИТЕТОМ  
ЗА 2025. ГОДИНУ

Београд, 10. децембар 2025



## САДРЖАЈ

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. УВОД.....                                                                                                                                       | 1  |
| 1.1. УВОДНА РЕЧ.....                                                                                                                               | 1  |
| 2. ОПШТА ОЦЕНА ПРИМЕНЕ УН КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....                                                      | 5  |
| 2.1. Оцена степена усаглашености институционалног оквира.....                                                                                      | 7  |
| 2.2. Оцена степена усаглашености нормативног оквира.....                                                                                           | 8  |
| 3. МЕТОДОЛОГИЈА, РЕСУРСИ И ОРГАНИЗАЦИЈА НЕЗАВИСНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРАЋЕЊЕ У 2025. КОНВЕНЦИЈЕ УН О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У 2025. ГОДИНИ..... | 17 |
| 3.1. Оснивање независног механизма за праћење конвенције о правима особа са инвалидитетом.....                                                     | 17 |
| 3.2. Методолошке напомене.....                                                                                                                     | 19 |
| 3.3. Успостављање дијалога са органима власти у остваривању мандата.....                                                                           | 22 |
| 3.4. Сарадња са организацијама цивилног друштва у остваривању мандата.....                                                                         | 23 |
| 4. МОНИТОРИНГ ЧЛАНОВА КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ.....                                                                             | 26 |
| 4.1. Члан 5: Једнакост и забрана дискриминације.....                                                                                               | 26 |
| 4.2. Члан 9: Приступачност.....                                                                                                                    | 42 |
| 4.3. Члан 19: самосталан живот и укључивање у заједницу.....                                                                                       | 58 |
| 4.4. Члан 27: Рад и запошљавање.....                                                                                                               | 86 |

# 1. УВОД

## 1.1. УВОДНА РЕЧ

Поштовани,

Достигнути ниво остваривања и заштите права особа са инвалидитетом у Републици Србији неспорно је у последње време напредовао, посебно у нормативном смислу, али и даље постоји значајан простор за напредак. Законски оквир је највећим делом успостављен а релевантне међународне конвенције ратификоване и непосредно примењиве. Напредак у области права особа са инвалидитетом прати правац развоја друштва у остваривању људских права. Социјални приступ инвалидитету који промовише Конвенција о правима особа са инвалидитетом уграђен је у релевантно законодавство и јавне политике.

Реформе у систему социјалне заштите трају дуже од две деценије, али њихови ефекти су ограничени. Иако је стратешки правац правилно постављен – развој услуга у заједници и деинституционализација – услуге су и даље неравномерно доступне, недовољно развијене и често без обезбеђених стандарда квалитета. Због тога значајан број особа са инвалидитетом и даље борави у институцијама, уместо да добија подршку за живот у заједници.

Сам реформски процес од почетка тече веома споро. Закон о социјалној заштити којим је потврђен правац реформи наведен у Стратегији развоја социјалне заштите из 2005. године усвојен је тек 2011. године, шест година након доношења Стратегије, а већина подзаконских аката још две године касније. До данас, нису донети подзаконски акти који уређују стандарде за пружање свих услуга које су Законом предвиђене, којима би се гарантовали минимални стандарди, а самим тим и квалитет услуге која се пружа корисницима.

Упркос значајним нормативним изменама, примена закона и политика у пракси није донела очекиване резултате. Особе са инвалидитетом и даље се суочавају са институционалним смештајем, ограниченим правом на равноправност пред законом, стигмом и дискриминацијом. Недовољна подршка за живот у заједници и слаба финансијска издвајања додатно погоршавају њихов положај.

Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом има мандат за системско и холистичко сагледавање положаја особа са инвалидитетом у сврху обављања послова из своје надлежности. То се, пре свега, односи на праћење усклађености националног нормативног оквира и јавних политика са унапред дефинисаним и мерљивим показатељима остварења чланова Конвенције. Као највећи проблем у досадашњем раду показао се недостатак развијеног и координисаног статистичког система праћења на нивоу целог друштва. Међутим, постојећи подаци указују на генерално неповољан положај особа са инвалидитетом у односу на остатак популације и значајан простор за унапређење њиховог положаја.

Савет за особе са инвалидитетом који чине истакнути стручњаци и активисти из ове области, а који функционише као саветодавно тело Заштитника грађана, још је један значајан механизам стручног праћења примене и израде предлога за унапређење законодавног оквира и у овој области.



Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом констатује да је у протеклом периоду дошло до оствареног напретка у погледу:

- Доношења Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом у извештајном периоду,
- На предлог Републичког секретаријата за јавне политике, Влада је у извештајном периоду (6. марта 2025. године), донела Уредбу о методологији израде докумената јавних политика<sup>1</sup> и Уредбу о спровођењу анализе ефеката прописа<sup>2</sup>,
- Примене социјалног модела приступа инвалидитету кроз стратешка документа у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом,
- Механизам Владе Републике Србије за спровођење свих препорука механизма УН за људска права ефикасно је функционисао и редовно се састајао,
- Усклађивања Закона о дискриминацији са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и посебно, измена члана 14, тако да он, између осталог, садржи одредбу којом се додатно штите рањиве категорије грађана, што је резултат залагања удружења особа са инвалидитетом<sup>3</sup>,
- Доприноса остваривању започетог процеса деинституционализације кроз усвајање Закона о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити<sup>4</sup> којим је регулисано континуирано оспособљавање корисника за самосталан живот и њихово пуно и равноправно учешће у друштву кроз укључивање у коришћење услуга у локалној заједници,
- Доношење новог Правилника о вршењу надзора над стручним радом органа старатељства у извештајном периоду,
- Усвајања Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити<sup>5</sup> као доприноса развоју услуга социјалне заштите у локалној заједници и њиховог одрживог финансирања,
- Сходно одлукама Уставног суда, брисана је одредба Закона о финансијској подршци породици са децом којом је онемогућено истовремено коришћење права на накнаду зараде, односно накнаду плате за време одсуства са рада ради посебне неге детета и додатка за помоћ и негу другог лица.<sup>6</sup>
- У извештајном периоду започет је рад на изради Нацрта закона о Регистру особа са инвалидитетом, што је предуслов за планирање политика заснованих на чињеницама и
- Министарство за бригу о породици и друштвени дијалог формирало је Радну групу за измене и допуне Породичног закона, које ће се односити и на институт лишавања пословне способности.

<sup>1</sup> "Службени гласник РС", број 20 од 7. марта 2025.

<sup>2</sup> "Службени гласник РС", број 20 од 7. марта 2025.

<sup>3</sup> Члан 14, став 4 гласи: Орган јавне власти приликом припреме новог прописа или јавне политике од значаја за остваривање права социоекономски угрожених лица или група лица доноси процену утицаја прописа или политике у којој процењује њихову усаглашеност са начелом једнакости.

<sup>4</sup> "Службени гласник РС", број 126/21.

<sup>5</sup> "Службени гласник РС", број 38/21.

<sup>6</sup> Потребу да се ове одредбе измене Заштитник грађана је истицао у мишљењима из 2017. године и јула 2020. године, као и Иницијативи за подношење амандмана на предлог Закона из децембра 2017. године које надлежни орган није уважио.



Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом, такође упозорава на потребу да се оствари напредак у следећим областима:

- Потребно је донети кровну Стратегију социјалне заштите и извршити измене и допуне Закона о социјалној заштити,
- Потребне су измене Закона о социјалној заштити, Породичног закона и Закона о ванпарничном поступку у циљу усаглашавања са чланом 12 Конвенције о правима особа са инвалидитетом,
- Потребно је донети Акциони план за спровођење Стратегије деинституционализације и развоја услуга у заједници,
- У циљу ефикаснијег праћења политика од интереса за особе са инвалидитетом, потребно је показатеље (индикаторе) на нивоу општих и посебних циљева, дефинисати у складу са SMART методом, унапред установити базне индикаторе за сваки циљ, исказивати квантитативне показатеље ефеката сроведених активности по годинама и јасне циљане вредности. Такође, извори верификације морају бити повезани са показатељима а буџетска средства на нивоу активности исказана,
- Још увек има случајева предлагања закона чије одредбе теже погађају неке друштвене групе у односу на друге, односно посредно их дискриминишу, попут Закона о финансијској подршци породици са децом,
- У случају неких закона недостају израђена и усвојена подзаконска акта која обезбеђују примену ових закона у пракси, што се посебно односи на стандардизацију услуга,
- У вези неких закона постоји проблем изостајања последица не примењивања законских одредби, попут Закона о планирању и изградњи,
- Супротно међународном начелу постепене прогресије, у многим областима од значаја за особе са инвалидитетом, попут деинституционализације и развоја услуга у заједници, није било напретка већ дужи период.
- Потребно је омогућити ширу партиципацију особа са инвалидитетом у процесима од значаја за инвалидску заједницу и
- Потребно је остварити предуслове за наменско финансирање репрезентативних удружења особа са инвалидитетом за деловање и заговарање.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

  
мр Зоран Пашалић

## 2. ОПШТА ОЦЕНА ПРИМЕНЕ УН КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Из обавезе праћења примене Конвенције произилази и обавеза извештавања као нужан услов за процену поштовања и испуњења преузетих обавеза, при чему би државе своје извештаје требало да третирају и као инструменте/показатеље који служе за унапређење стања у области<sup>7</sup>.

У циљу унапређења ефикасности и квалитета поступања органа јавне власти у односу на права особа са инвалидитетом<sup>8</sup>, Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом, доноси свој први годишњи извештај.

У извештају се врши процена постигнутих резултата у односу на ефекте спровођења законодавног оквира који је релевантан у односу на чланове Конвенције и особе са инвалидитетом као циљне групе, као и постављене циљеве и стратешке правце у релевантним областима. Ова анализа представља синтезу и преглед најважнијих спроведених активности и реформи у протеклом периоду у односу на очекиване ефекте, циљеве и стратешке правце.

Основни проблем адекватног праћења са којим се Заштитник грађана сусрео је одсуство јединствене и централизоване евиденције особа са инвалидитетом (Регистра особа са инвалидитетом), која би обједињавала податке из матичне службе и различитих подсистема, што онемогућава адекватно планирање политика. Сваки подсистем води сопствене евиденције, што доводи до неупоредивих и непотпуних података. Ово представља један од највећих системских проблема.

Обзиром да је Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања обавестило Заштитника грађана да је крајем извештајног периода формирана Радна група у циљу израде Нацрта закона о регистру особа са инвалидитетом у Републици Србији, Заштитник грађана изражава наду да ће овај закон бити адекватно израђен и усвојен у што скоријем периоду.

Према тренутно доступним подацима, које је Заштитнику грађана доставио Републички завод за статистику, 356.404 грађана (148.104 мушкарца и 208.300 жена) се изјаснило као особе са инвалидитетом, што представља 5,4% укупне популације. У претходном Попису становништва<sup>9</sup> из 2011. године, 571.780 (7,96%) грађана се изјаснило као особа са инвалидитетом. Последњим пописом чак 215.376 људи мање се изјаснило као особе са инвалидитетом, јер сви „невидљиви облици инвалидитета“ нису били обухваћени. Процена Националне организације за особе са инвалидитетом је да у Републици Србији има око 800.000 особа са инвалидитетом, што се подудара са проценама Светске здравствене организације према којима око 10-15% укупне популације чине особе са инвалидитетом.

<sup>7</sup> Модел методологије за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом Уједињених нација

<sup>8</sup> Термини коришћени у мушком роду у овом извештају односе се и на женски род.

<sup>9</sup> Попис становништва, домаћинстава и станова спроведен 2011. Године, *Особе са инвалидитеом у Србији*, Милан М Марковић, Београд 2014, доступно на: <https://под2.стат.гов.рс/ОбјављенеПубликације/Попис2011/Инвалидитет.пдф>



Графикон 1 илуструје колико се мање становника идентификовало као особа са инвалидитетом.



Док се укупно становништво смањило за 6,9%, број особа са инвалидитетом смањен је више од трећине. Образложење Републичког завода за статистику је да су разлике настале услед новог методолошког приступа прикупљању података. Примењена методологија „Вашингтонске групе“ подразумевала је процену инвалидитета према којој лице може сматрати да, и поред постојања одређеног здравственог проблема (са видом, слухом, ходом, памћењем, комуникацијом и самосталношћу у обављању свакодневних активности), нема потешкоћа. На питање о инвалидитету лица су могла и да не одговоре па је за 109.343 статус инвалидитета непознат као и за децу млађу од 2 године која нису обухваћена пописом.

И поред резултата последњег пописа који указује да је значајно смањен број особа са инвалидитетом, процене стручњака су да се њихов број заправо значајно увећава старењем становништва и неповољним социо-економским факторима.

1.

**ПРЕПОРУКА** При Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања формирати јединствену централизовану базу података о броју и структури особа са инвалидитетом (Регистар) и успоставити јединствен, централизован и стандардизован систем за прикупљање, обједињавање и анализу релевантних података.

Усвојити Закон о евиденцијама особа са инвалидитетом планиран стратешким документима којим ће се дати правни основ за израду Регистра.

У процес укључити Републички завод за статистику како би се развила методологија за прикупљање агрегатних и национално репрезентативних статистичких података о особама са инвалидитетом и како би се перспектива инвалидитета интегрисала и у редовна статистичка истраживања+ овог завода као што су пописи становништва, Анкета о приходима и условима живота (СИПЦ) и друга истраживања, а резултати редовно објављивали у циљу адекватног праћења политика.

## 2.1. ОЦЕНА СТЕПЕНА УСАГЛАШЕНОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА

Заштитник грађана оцењује да постоји веома развијен институционални оквир за заштиту основних права у Републици Србији, на свим нивоима, који се састоји од највишег представничког тела Народне Скупштине и њених саветодавних тела, независних контролних органа за заштиту и унапређење људских права, ресорних министарстава, надлежних покрајинских органа до јединица локалне самоуправе. Велики број органа јавне власти учествује у заштити и унапређењу људских права, у оквиру своје надлежности, али за особе са инвалидитетом од посебног значаја су:

- Скупштински Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова
- Савет за особе са инвалидитетом Владе Републике Србије,
- Уставни суд и редовни судови,
- Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Покрајински заштитник грађана - омбудсман, локални омбудсмани,
- Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог које пружа стручну и административнотехничку подршку Савету за праћење примене препорука механизма Уједињених нација за људска права и Савету за праћење реализације Акционог плана за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године,
- ресорна министарства: Министарство правде, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство културе и информисања, Министарство здравља и др.
- надлежни покрајински органи: Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова, Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију, Покрајински секретаријат за културу и јавно информисање.

Заштитник грађана констатује да је формирањем Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом при Заштитнику грађана заокружен систем националне примене и праћења Конвенције у сва три става члана 33 Конвенције. Заштитник грађана у обављању послова Националног превентивног механизма такође прати одређене чланове Конвенције и посећује установе социјалне заштите домског типа, психијатријске болнице или у заводе за извршење кривичних санкција, у којима се налазе особе са инвалидитетом и континуирано кроз своје извештаје указује на лош положај лица с менталним сметњама која се налазе у овим установама, као и на потребу побољшања начина поступања унутрашње контроле, тужилаштва и судови, с циљем ефективније и ефикасније борбе против тортуре.

И поред доброг институционалног оквира на републичком нивоу, мора се имати на уму да грађани остварују своја права на нивоу својих локалних заједница. У том смислу, постоји велика територијална неуједначеност у квалитету и броју услуга које се пружају на локалу, велике регионалне разлике у богатству општина и могућности да финансирају услуге за грађане.



Такође, постоји проблем са капацитетима центара за социјални рад као јавним службама чији је оснивач јединица локалне самоуправе. Поред обављања послова поверених од стране оснивача, центар за социјални рад обавља послове поверене од стране Републике Србије који у укупном обиму послова центра за социјални рад имају удео од око 70%.<sup>10</sup> Центри за социјални рад као поверене послове у вршењу јавних овлашћења обављају процену потреба и снага корисника и ризика по њега, као и процену старатеља, хранитеља и усвојитеља, планирају пружање услуга социјалне заштите, доносе одлуке о правима на материјална давања и коришћење услуга социјалне заштите, воде прописане евиденције и чувају документацију корисника. Такође, у складу са Породичним законом центри за социјални рад обављају и посао органа старатељства.

Према подацима Државне ревизорске институције (ДРИ), у 170 одељења центара за социјални рад ради око 2600 лица на неодређено на око 600.000 корисника, што указује да су капацитети ових установа недовољни.

## 2.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за бригу о породици и демографију, у чијој се надлежности налази породично-правна заштита ће у наредном периоду радити на изменама регулативе која уређује рад центара за социјални рад како би се ове установе са једне стране растеретиле сувишних надлежности а са друге, био успостављен систем одговорног управљања, континуираног усавршавања, ефикасне организације рада и континуираног надзора у циљу ефикаснијег остваривања права корисника.

## 2.2. ОЦЕНА СТЕПЕНА УСАГЛАШЕНОСТИ НОРМАТИВНОГ ОКВИРА

Од 2009. године када је потписана Конвенција, донет је велики број докумената јавне политике (стратегија и акционих планова), као и закона и подзаконских аката који се директно односе на особе са инвалидитетом. Такође, извршено је доста поступака за измене и допуне закона како би се ускладили са новим законским решењима и ускладили са Конвенцијом. Многим законима који уређују одређене области додате су одредбе којима се посебно штите и промовишу права особа с инвалидитетом, чему је у великој мери у претходном периоду помогло активно заговарање покрета особа са инвалидитетом, али и рад независних контролних институција.

Свеукупно посматрано, у Републици Србији постоји развијен нормативни и стратешки оквир који уређује права особа са инвалидитетом, на директан или индиректан начин, од највишег правног акта Устава Републике Србије до појединих закона, подзаконских аката и стратешких докумената Владе Републике Србије. Једна од значајнијих системских промена 2019. године је доношење Закона о планском систему<sup>11</sup>, и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика<sup>12</sup>, јер је на основу ових

<sup>10</sup> Анализа ефеката Закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити. Доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/javni-poziv-za-ucese-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti>

<sup>11</sup> „Службени гласник РС”, број 8/19

<sup>12</sup> „Службени гласник РС”, број 8/19



прописа предвиђено да је надлежни предлагач дужан да, у оквиру предлога документа јавне политике који доставља Влади на усвајање, достави и налазе спроведене анализе ефеката документа јавне политике, као и мишљење органа државне управе надлежног за координацију јавних политика (републички секретаријат за јавне политике) о потпуности и квалитету спроведене анализе ефеката<sup>13</sup>.

Са аспекта развоја различитих механизма праћења ефеката политика ово је од изузетног значаја јер су према члану 41 истог Закона, органи државне управе дужни да приликом израде прописа спроведу *Ех – анте* анализу ефеката. Одлуку о потреби спровођења *Ех – анте* анализе ефеката документа јавних политика, предлагач доноси пре отпочињања израде тог документа, на основу резултата теста нивоа утицаја и приоритета и на основу процене да ли је у питању системски закон, односно закон или подзаконски акт који непосредно или посредно утиче на правна и физичка лица тиме што ближе уређује начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица, у ком случају је анализа обавезна<sup>14</sup>. Процена утицаја нарочито садржи:

- 1) свеобухватан опис стања у области која је предмет регулисања са посебним освртом на социоекономски угрожена лица и групе лица;
- 2) процену неопходности и сразмерности намеравањих измена прописа са аспекта поштовања начела једнакости и права социоекономски најугроженијих лица и група лица; 3) процену ризика за права, обавезе и на закону засноване интересе лица и група лица из става 3. овог члана.”

На овај начин, за сва документа јавних политика и системских закона донетих од 2019. године, пре њиховог усвајања и по њиховом истеку, морала је бити извршена *ex-ante* и *ex-post* анализа утицаја. Услед тога, бројни подаци су постали доступни широј јавности али су се и оголили постојећи системски проблеми, који се пре свега односе на неуједначено прикупљање података сваке установе и органа за себе и своје потребе, као и у оквиру сваког система понаособ, без сливања у једну централну базу података која би била репрезентативна на нивоу државе. Такође, обзиром на релативно кратак период од примене овог Закона, направљене су многе грешке у правцу израде индикатора, који су се у већини документа донетих у претходном периоду показали као немерљиви.

На појединачном плану, Заштитник грађана сматра да је ради нормативног усаглашавања са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом потребно што пре:

#### Потребно је донети Стратегију развоја социјалне заштите

У области социјалне заштите у последњем периоду је донет велики број стратегија и акционих планова који уређују појединачне области права а планира се доношење још значајних документа. Међутим, не постоји „кровна“ стратегија која би утврдила кључне правце развоја и циљеве социјалне политике у наредном периоду, даље усклађивање са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом али и другим

---

<sup>13</sup> Члан 37 Закона о планском систему

<sup>14</sup> Уредба члан 7



међународним документима који се односе на област људских права и посебно, права особа са инвалидитетом<sup>15</sup>.

Стратегија развоја социјалне заштите донета је још 2005. године, у време када је систем социјалне заштите још увек почивао на Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана из 1991. године. Закон о социјалној заштити донет је шест година касније, 2011. године, као и бројна подзаконска акта који га ближе уређују две године касније. До данас нису донети сви подзаконски акти планирани овом стратегијом (пре свега они који се односе на стандардизацију одређених услуга у заједници).

Важење Стратегије развоја социјалне заштите је истекло још 2009. године. У току је припрема нацрта Стратегије социјалне заштите за период 2026 – 2031. године.

#### Потребно је извршити измене и допуне Закона о социјалној заштити<sup>16</sup>

У домену социјалне заштите, већ дуже време се разматра потреба рада на изменама и допунама или доношењу потпуно новог Закона о социјалној заштити. Актуелни закон о социјалној заштити усвојен је 2011. године чиме је започет процес реформи. Међутим, током имплементације Закона уочене су и слабости и недоследности појединих одредби, промењени су неки од закона који се сходно примењују у односу на одредбе Закона о социјалној заштити а нека од решења нису дала жељене резултате те је потребно унапредити неке од института или увести нове како би се постигао планирани исход.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања је након спроведене *ex post* анализе закона, израдило Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о социјалној заштити који је, средином 2018. године, стављен на јавну расправу међутим одустало се од измена и допуна у том тренутку.

Заштитник грађана напомиње да измене и допуне овог закона морају бити у складу са постојећим нормативним оквиром, праксом, међународним стандардима и утврђеним проблемима у пракси. Измене овог „кровног“ закона ће допринети хармонизацији целокупног правног система који се односи на област социјалне заштите, јер ће због чињенице да ће то бити тзв. „кровни“ закон бити неопходно усаглашавање постојећих законских решења у свим секторским законима са решењима садржаним у Закону о социјалној заштити, а пре свега, гарантовање и заштита права осетљивих друштвених група у складу са Уставом Републике Србије, Конвенцијом о правима ОСИ и другим међународним уговорима које је потврдила Република Србија.

<sup>15</sup> Попут Агенде одрживог развоја Уједињених нација и Стратегије ЕУ о особама са инвалидитетом 2021–2030 и обавеза преузетих у оквиру процеса приступања Европској унији

<sup>16</sup> "Сл. гласник РС", бр. 24/2011 и 117/2022 - одлука УС

Потребне су измене Закона о социјалној заштити<sup>17</sup>, Породичног закона<sup>18</sup> и  
Закона о ванпарничном поступку<sup>19</sup> у циљу усаглашавања са чланом 12  
Конвенције о правима особа са инвалидитетом

Особе са инвалидитетом, посебно са интелектуалним и психосоцијалним тешкоћама, и даље су изложене ризику да буду лишене пословне способности јер овај институт још увек није елиминисан као мера заштите, иако је у Иницијалном извештају о спровођењу Конвенције о правима особа са инвалидитетом изражена спремност Србије да то учини. Стога је потребно без одлагања приступити усклађивању релевантних закона с Конвенцијом и Општим коментаром бр. 1 Комитета за права особа са инвалидитетом, којима је утврђена обавеза држава да уместо лишења пословне способности особама с менталним сметњама обезбеде приступ подршци у остваривању пословне способности. Посебно забрињава лош положај особа с менталним и интелектуалним сметњама у установама социјалне заштите домског типа, а спорадично се јављају и случајеви њихове изолације и смештаја у неадекватан простор, као и примене мера спутавања корисника, за шта не постоји правни основ.

Министарство за бригу о породици и друштвени дијалог формирало је при крају извештајног периода Радну групу за измену овог закона. Заштитник грађана је члан ове групе.

Потребно је донети Акциони план за спровођење Стратегије  
деинституционализације и развоја услуга у заједници

Стратегија деинституционализације и развоја услуга у заједници има још годину дана до истека а није донет акциони план за њено спровођење. Иако је сама стратегија квалитетно израђена и усклађена са начелима и одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом, одсуством акционог плана којим ће бити дефинисане конкретне активности за спровођење стратегије и одређена финансијска средства за њихово спровођење, стање у области деинституционализације и развоја услуга у заједници остаје непромењено.

Према достављеним подацима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, ради се на изради новог Акционог плана и очекује се да ће он бити израђен до краја извештајног периода.

Потребно је ревидирати Стратегију унапређења положаја особа са инвалидитетом у  
Републици Србији за период од 2025. до 2030. године и први трогодишњи Акциони  
план за њено спровођење у периоду 2025. до 2027. године

Потребно је ревидирати Стратегију унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2025. до 2030. године и први трогодишњи Акциони план за њено спровођење у периоду 2025. до 2027. године, као би се у овај стратешки документ убацила активност која се односи на праћење препорука Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

<sup>17</sup> Ибид

<sup>18</sup> "Сл. гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др. закон и 6/2015

<sup>19</sup> "Сл. гласник СРС", бр. 25/82 и 48/88 и "Сл. гласник РС", бр. 46/95 - др. закон, 18/2005 - др. закон, 85/2012, 45/2013 - др. закон, 55/2014, 6/2015, 106/2015 - др. закон и 14/2022



Потребно је донети Закон о репрезентативним организацијама особа са инвалидитетом

Доношење оваквог закона у складу је са чланом 33(3) Конвенције о правима особа са инвалидитетом, односно укључивања особа са инвалидитетом кроз њихове представничке организације у развој, спровођење и праћење свих политика и програма који утичу на њихово учешће у јавном животу, односно у животу друштва.

Законом би се помогло финансијској одрживости репрезентативних организација особа са инвалидитетом, јачању њихових капацитета, успостављању базе података о постојећим организацијама, критеријуми за репрезентативност и други аспекти од значаја. Тренутно је ова област регулисана Законом о удружењима, па исти статус имају удружења самих особа са инвалидитетом и удружења која се баве особама са инвалидитетом. Од посебног значаја је што би се доношењем посебног закона обезбедила стабилност и одрживост рада репрезентативних организација особа са инвалидитетом, која је тренутно искључиво на пројектној основи.

Ресорно министарство је покренуло у марту 2024. године процес израде Нацрта закона о организацијама особа са инвалидитетом. Формирана је Радна група коју су чинили представници више министарстава и представници НООИС и савеза особа са инвалидитетом, са циљем да се изради засебни правни акт који би регулисао удруживање особа са инвалидитетом у односу на Закон о удружењима. Овим актом ближе би се регулисале процедуре за оснивање, начин функционисања, финансирање и рад удружења особа са инвалидитетом. До краја извештајног периода закон није усвојен.

Потребно је усвојити Закон о евиденцијама особа са инвалидитетом

Стратегијом унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године је планиран почетак израде Закона о евиденцијама особа са инвалидитетом, којим ће бити омогућено формирање јединствене базе података о особама са инвалидитетом у Републици Србији (Регистра) а чије је усвајање планирано за крај 2025. године или почетак 2026. године.

Потребно је усвојити измене и допуне Закона о заштити лица с менталним сметњама<sup>20</sup>

Министарство здравља је формирало Радну групу за израду измена и допуна овог закона, која је израдила Нацрт закона о допунама закона о заштити лица са менталним сметњама, који је упућен Заштитнику грађана у извештајном периоду ради консултација. Иако Нацрт закона није исто што и Предлог или усвојен закон, због изузетне важности овог процеса, обраћамо пажњу јавности на следеће:

Иако је приоритет предложених допуна Закона потреба да се област менталног здравља уреди на потпунији начин у делу који се односи на дијагностику и лечење

---

<sup>20</sup> "Сл. гласник РС", бр. 45/2013



кривичноправно неодговорне деце, а у складу са Конвенцијом о правима детета, такође су се имале у виду одредбе Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом.

Законом се настоји да нарочито у случају да лице са менталним сметњама буде лишено слободе било каквим поступком, обезбеди да та лица равноправно са другима имају право на гаранције у складу с међународним правом које се односе на људска права и да се с њима поступа у складу с циљевима и начелима Конвенције (члан 14), укључујући механизме предвиђене том Конвенцијом и механизме предвиђене Конвенцијом против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, и њеним Опционим протоколом, који се односе на положај и третман лица са менталним сметњама у резиденцијалном смештају и пружање здравствене заштите (посебно захтеви за хуманим третманом и поштовањем урођеног достојанства сваког људског бића), али и стандарди у вези са ограничењем права пацијената.

У свом Мишљењу на Нацрт Закона, Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом је поздравио увођење института „лице од поверења лица са менталним сметњама“ обзиром да је овај институт у сагласности са Конвенцијом о заштити права особа са инвалидитетом будући да подразумева поштовање лица са менталним сметњама у изражавању слободе воље, личне аутономије и пословне способности. Међутим, Заштитник грађана је упозорио да се у Нацрту закона и даље задржава институт „законског заступника лица са менталним сметњама“ (који за пунолетно одрасло лице са менталним сметњама може бити искључиво старатељ по одлуци суда или родитељ у случајевима продуженог родитељског права) и „пуномоћника лица са менталним сметњама“ (овлашћене особе која у име особе са менталним сметњама предузима одређене правне радње). На овај начин, у Нацрту закона се комбинују модели заменског одлучивања кроз институт законског заступника и модела одлучивања уз подршку кроз институт лица од поверења и пуномоћника, што је у супротности са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом.

Потребно је усагласити Закон о социјалној заштити<sup>21</sup> и Закон о пензијском и инвалидском осигурању<sup>22</sup>

Заштитник грађана је у својем реактивном поступању дошао до налаза да постоји потреба за усаглашавањем постојећих прописа од значаја за остваривање и заштиту права грађана, Закона о социјалној заштити и Закона о пензијском и инвалидском осигурању, у циљу њихове хармонизоване и сврсисходне примене.

Новчана давања за децу и одрасле особе са инвалидитетом на основу Закона о социјалној заштити јесу додатак и увећани додатак за помоћ и негу другог лица. Давања су намењена деци и одраслима који због болести или инвалидности не могу самостално да обављају основне дневне активности, независно од материјалног положаја. Деца и одрасли с највишим степеном инвалидитета корисници су увећаног додатка за помоћ и негу другог лица. Додатак и увећани додатак за помоћ и негу другог лица јесу права у мандату републичке владе и финансирају се из републичког буџета. Права се регуларно, по закону, индексирају два пута годишње са индексом потрошачких цена.

<sup>21</sup> "Сл. гласник РС", бр. 24/2011 и 117/2022 - одлука УС

<sup>22</sup> "Сл. гласник РС", бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС, 86/2019, 62/2021, 125/2022, 138/2022, 76/2023 и 94/2024)



Активни осигураници или корисници пензија исто право могу да остваре као накнаду, у систему пензијско-инвалидског осигурања, а увећани додатак, као доплату, остварују у оквиру система социјалне заштите. Старији право на помоћ и негу претежно остварују преко пензијског фонда, по основу осигурања. Поступак за остваривање права у оквиру оба система спроводе органи вештачења у систему ПИО Фонда.

Заштитник грађана је поступајући у оквиру својих надлежности, ресорном министарству 2018. године и поново у извештајном периоду упутио иницијативу за измену прописа којима је регулисано остваривање права на новчана давања за помоћ и негу другог лица. Међутим, право на додатак за помоћ и негу другог лица и право на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица остварују се још увек у два система, што доводи до одређених тешкоћа у остваривању и коришћењу права, који се преваљују на терет корисника. Заштитник грађана је става да ова права треба уредити на јединствен начин, што подразумева и остваривање права у једном систему и пред једним органом.

Закон о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној  
заштити није примењив у пракси

Пракса Заштитника грађана показује да се Закон о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити<sup>23</sup>, који је ступио на снагу 31. децембра 2021. године, не примењује у пуној мери. Такође, иако је истекао законом прописани рок за усвајање подзаконског акта за његову примену, подзаконски акт још увек није усвојен.

Заштитник грађана такође напомиње да тренутно постоји колизија одредби члана 15, став 1 и 2 Закона о правима корисника привременог смештаја у установама социјалне заштите<sup>24</sup> са одредбама Породичног закона које уређују институт лишења пословне способности, привремено старатељство и старатељство. Наиме, Закон о правима корисника привременог смештаја у установама социјалне заштите, у складу са чланом 12 Конвенције, садржи одредбу којом се доследно омогућава корисницима услуга привременог смештаја да „без обзира на степен пословне способности“, уз потребне и прилагођене информације и уз помоћ особе од поверења, ако је то потребно, лично одлуче о смештају у установу и о престанку услуге смештаја (у сваком тренутку), као и да изјави приговор на пружање услуге смештаја и учествује у планирању и спровођењу активности и мера у оквиру услуге смештаја<sup>25</sup>. Овај Закон садржи и одредбу о обавези центара за социјални рад да приликом преиспитивања одлуке о смештају корисника у установу социјалне заштите домског типа, поново преиспитају могућности да се потребе корисника задовоље неком од услуга у заједници на мање рестриктиван начин а у циљу остваривања започетог процеса деинституционализације<sup>26</sup>.

\*\*\*\*\*

Заштитник грађана ће у наредном периоду наставити да континуирано прати усаглашавање законодавног и институционалног оквира са Конвенцијом УН о правима лица са инвалидитетом, праћење имплементације прописа у пракси и сарадњу са

<sup>23</sup> "Службени гласник РС", број. 126/2021

<sup>24</sup> "Службени гласник РС", број 126 од 23. децембра 2021.

<sup>25</sup> Чланом 15. став 2. овог Закона је прописано да пунолетни корисник без обзира на степен пословне способности, односно законски заступник малолетног корисника, има право да изјаву о престанку на смештај измени или повуче у било ком тренутку слободно израженом личном вољом.

<sup>26</sup> Чланом 18. став 1. поменутог Закона је прописано да коришћење услуге смештаја кориснику престаје одлуком надлежног центра за социјални рад, односно пружаоца услуге, а ставом 2. тачком 3. истог члана да надлежни центар за социјални рад, односно пружалац услуге, доноси одлуку о престанку коришћења услуге смештаја на захтев корисника без обзира на степен пословне способности, односно законског заступника малолетног корисника и повлачењем информисаног престанка на смештај.



организацијама лица са инвалидитетом у процес мониторинга имплементације прописа.

У области *Једнакост и забрана дискриминације* (члан 5), Заштитник грађана оцењује да је остварен велики напредак у погледу нормативног усклађивања са принципима и одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом.

Степен усклађености националног антидискриминационог правног оквира са међународним антидискриминационим стандардима и праксом, између осталог и Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и усклађивање секторских закона и подзаконских аката је на високом нивоу, међутим још увек се не може рећи да је системски уведена антидискриминациона перспектива у креирање, спровођење и праћење јавних политика, као ни да је постигнут довољан ниво друштвене укључености особа са инвалидитетом и других група у повећаном ризику од дискриминације у све друштвене токове. Такође, током реализације првог Акционог плана за спровођење важеће Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период 2022-2030. година, још увек нису успешно остварени зацртани циљеви Стратегије<sup>27</sup>, иако за то још увек има времена.

У наредном периоду неопходно је наставити са позитивном праксом подизања свести о недозвољености свих облика дискриминације као неутуђивог људског права јер ће увек бити појединачних случајева дискриминаторног понашања и кршења принципа једнакости, као и могућности да буде предложен пропис који утиче на одређену групу појединаца на основу њиховог личног својства. Потребно је наставити рад до пуне хармонизације домаћег правног оквира са европским правним тековинама у оквиру Поглавља 23, као и са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом, чији је Европска Унија потписник такође.

У институционалном смислу, потребно је значајно ојачати капацитете Повереника за равноправност у циљу даљег унапређења заштите и превенције од дискриминације, као и Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог. Потребно је наставити са спровођењем Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период 2022-2030. година, јер је процес заустављен недоношењем акционог плана за период од 2023. године, уз наставак одрживог финансирања и примене праћења од стране тела за имплементацију и надзор над имплементацијом Стратегије.

У области *Приступачности* (члан 9) није остварен довољан напредак у смислу системског приступа проблемима приступачности, иако је развијен релативно широк нормативни оквир, усклађен са одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом, којим се тежи повећању опште приступачности, доследном спровођењу прописа у пракси, појачаном инспекцијском надзору, сталним обукама релевантних актера и системском укључивању питања приступа тако да се програми, планови и пројекти обавезно развијају са уграђеном компонентом приступачности, у складу са принципом „Универзални дизајн“ и што већем коришћењу асистивних технологија. Осим тога, нису испоштоване препоруке Комитета за права особа са инвалидитетом да је потребно усвојити оперативни план за приступачност. Није донета ни потребна законска регулатива у области обезбеђивања приступачног социјалног становања као ни системско укључивање питања приступачности на локалном нивоу тако да се програми, планови и пројекти обавезно развијају са уграђеном компонентом

<sup>27</sup> Извештај о спровођењу Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године за период 2022-2024. Године, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Београд, 2025.



приступачности. Фокус државе је углавном на остварењу физичке/архитектонске приступачности док су остали облици релативно мало заступљени (информациона, комуникациона, дигитална и когнитивна приступачност). Развој когнитивне приступачности је планиран новијим стратешким документима. Примена „Универзалног дизајна” у смислу приступачности свеукупног окружења и могућности коришћења свих производа и услуга није довољно развијена. У области унутрашњег путничког саобраћаја (друмског, железничког, авио и бродског) остварене су већ бројне погодности за особе са инвалидитетом.

У области *Самосталног живота и укључивања у заједницу* доминантан облик заштите особа са инвалидитетом је још увек институционални смештај иако је стратешки правац развоја система социјалне заштите и здравства већ две деценије од почетка реформи процес деинституционализације и развоја услуга у заједници. И док је овај процес за популацију старијих и деце и младих релативно напредовао, особе са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом још увек се махом налазе на институционалном смештају. У том смислу, потребно је да постојеће услуге у заједници буду доступније особама са инвалидитетом и територијално равномерније распоређене, као и да се развију стандарди квалитета. Такође, потребно је мапирати потребе особа са инвалидитетом на нивоу локалних заједница и пружати услуге у складу са њиховим потребама кроз различите модалитете пружања услуга и у континуитету током целе године.

У области *Рада и запошљавања* оцена је да Република Србија има развијен стратешки и нормативни оквир у области рада и запошљавања, који укључује и бројне мере које се односе на особе са инвалидитетом. Такође, развијени су и доступни и бројни механизми заштите од злостављања на раду. Национална служба за запошљавање има велики број активних мера за запошљавање које су усмерене на теже запошљиве категорије, међу којима су и особе са инвалидитетом. Међутим, изостаје праћење примене ових мера тј. њихових ефеката на популацију особа са инвалидитетом како би се нове мере и буџетска улагања усмеравала управо тамо где је то потребно.

### 3. МЕТОДОЛОГИЈА, РЕСУРСИ И ОРГАНИЗАЦИЈА НЕЗАВИСНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРАЋЕЊЕ У 2025. КОНВЕНЦИЈЕ УН О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ У 2025. ГОДИНИ

#### 3.1. ОСНИВАЊЕ НЕЗАВИСНОГ МЕХАНИЗМА ЗА ПРАЋЕЊЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

Република Србија је потписала Конвенцију и Опциони протокол 2007. године<sup>28</sup> а ратификовала их 2009. године<sup>29</sup>. Ратификацијом Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом и Опционог протокола уз ову Конвенцију, Република Србија је 2009. године преузела међународну обавезу да „унапреди, заштити и осигура пуно и једнако уживање свих људских права и основних слобода свим особама са инвалидитетом и унапреди поштовање њиховог урођеног достојанства“<sup>30</sup>. Ратификацијом Конвенције, она је постала део њеног унутрашњег правног поретка и као таква може се непосредно примењивати<sup>31</sup>.

Конвенција покрива широк распон грађанских, културних, економских, политичких и социјалних права али не утврђује нова права за особе с инвалидитетом, односно она која нису већ присутна у другим међународним документима. Уместо тога, она тумачи које је значење постојећих људских права за особе с инвалидитетом, упозорава на облике у којима се та права крше или ограничавају у случају особа са инвалидитетом и појашњава на који начин државе потписнице имају обавезу праћења, заштите и промоције тих права. У пракси, то се најпре постиже путем нормативних усклађивања законодавстава држава потписница са циљевима, начелима и стандардима Конвенције

---

<sup>28</sup> Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Закон о потврђивању Опционог протокола уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом, “Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр.42/09 од 2.06.2009. године.

<sup>29</sup> Потписивање Конвенције о правима особа са инвалидитетом је извршено 17. децембра 2007. године а ратификација 31. јула 2009.; Потписивање Опционог протокола 17. децембра 2007. године а ратификација 31. јула 2009. године.

<sup>30</sup> Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, члан 1.

<sup>31</sup> Непосредна примена Конвенције као међународног инструмента произилази из чињенице да Република Србија припада монистичком систему права. Монистички системи полазе од идеје о унутрашњем и међународном праву као деловима јединственог система, те предвиђају да се норме међународног права непосредно примењују и да нема потребе да се доноси посебан унутрашњи пропис, који би потврдио такав статус међународног права.



а потом и пажљивог праћења њихове примене „у духу Конвенције“. На тај начин, домаћи правни систем пружа основну правну заштиту људских права гарантованих међународним правом.

Како би се осигурало да су та настојања у складу са захтевима Конвенције те да се успешно и ефикасно спроводе, чланом 33. Конвенције захтева се од држава потписница Конвенције да успоставе националну примену и праћење спровођења њених одредби и то на три нивоа: кроз успоставу координационог механизма или једног или више тела Владе за непосредну примену чланова Конвенције<sup>32</sup>, успоставу независног механизма за унапређење, заштиту и праћење спровођења Конвенције<sup>33</sup> и кроз укључивање особа са инвалидитетом и организација које их заступају, у процес праћења<sup>34</sup>.

Нацртом акционог плана за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, предвиђено је да Заштитник грађана да буде орган који спроводи ту активност, што је подржао и сам Заштитник грађана. Иницијатива за избор Заштитника грађана као Националне институције за људска права акредитованим статусом „А“ према Париским принципима, што је један од захтева Комитета, дошао је управо од Националне организације особа са инвалидитетом (НООИС).

Правни основ нових надлежности и мандат Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом је осигуран доношењем новог закона о Заштитнику грађана 2021. године<sup>35</sup>, у члану 2 (2), чиме је истовремено заокружен национални систем за примену и праћење одредби Конвенције из члана 33.

Усвајањем Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана<sup>36</sup>, који је донет 30. априла 2024. године, створени су услови за формирање новог Одељења Независног механизма за праћење спровођења Конвенције о правима особа са инвалидитетом као посебне организационе јединице, сходно Закону о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом<sup>37</sup>.

Обзиром да је у питању нова надлежност Заштитника грађана, у извештајном периоду Независни механизам је радио са значајно умањеним кадровским капацитетима и финансијским ресурсима, услед чега су спроведене активности биле прилагођене реалним могућностима. Очекујемо да, уколико се повећа број запослених у Одељењу Независног механизма у складу са постојећом систематизацијом радних места<sup>38</sup> као и буџетски опредељена финансијска средства у складу са планираним, број спроведених активности и обим праћења чланова Конвенције, буде значајно увећан у наредном периоду.

На основу предлога Савета Заштитника грађана, као и притужби системског карактера које су подносиле током година Заштитнику грађана особе са инвалидитетом, одлучено је да се у околностима ограничених капацитета, у оквиру првог годишњег извештаја

<sup>32</sup> Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, члан 33, став 1.

<sup>33</sup> Ибид, члан 33, став 2.

<sup>34</sup> Ибид, члан 33, став 3.

<sup>35</sup> Закон о заштитнику грађана, „Сл. гласник РС“ 105/21.

<sup>36</sup> Број 363-258-11109/2024 од 30. априла 2024. године

<sup>37</sup> Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана, Број 363-258-11109/2024

<sup>38</sup> Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Заштитника грађана У Одељењу Националног независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом предвиђена су четири извршилачка радна места у звању вишег саветника.



праће ефекти спроведених мера и активности у вези са четири члана Конвенције, која су од посебног значаја:

- Члан 5 – Једнакост и забрана дискриминације
- Члан 9 – Приступачност
- Члан 19 – Самосталан живот и укључивање у заједницу и
- Члан 27 – Рад и запошљавање

Како поступак спровођења праћења (мониторинга) подразумева континуирани рад, адекватне ресурсе и људске капацитете за спровођење, евалуацију и обраду података постоји потреба да се даље унапређују капацитети Заштитника грађана како би се постојеће искуство и статус Националне институције за људска права искористиле у потпуности.

### 3.2. МЕТОДОЛОШКЕ НАПОМЕНЕ

У складу са мандатом, Независни механизам за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом има три основна задатка: да штити принципе за које се залаже Конвенција, да врши мониторинг (праћење) примене прописа, унапређује постојећи национални нормативни оквир и прати његову усклађеност са члановима Конвенције и препорукама Комитета, даје мишљење на нове прописе као и измене и допуне постојећих прописа. Осим тога, Независни механизам за праћење такође има обавезу да прати усклађеност мера јавне политике (стратегија и акционих планова) са члановима Конвенције и врши анализу ефеката спроведених мера и активности преко успостављених индикатора (структурних, процесних и индикатора ефеката) на унапређење положаја особа са инвалидитетом.

Поред тога, Независни механизам за праћење има мандат да даје оцену целокупности стања и положаја особа са инвалидитетом у РС и даје препоруке за унапређење њиховог положаја, прати степен извршења препорука Комитета за права особа са инвалидитетом и даје препоруке за даље усклађивање нормативног, стратешког и институционалног оквира.

У обављању ових послова, Заштитник грађана је добио стручну и техничку подршку од стране експерата из Литваније<sup>39</sup> у оквиру пројекта „Подршка јачању владавине права у Републици Србији“ који финансира Европска унија<sup>40</sup> ради подршке спровођењу Акционог плана за Поглавље 23 а чија је једна компонента посвећена јачању капацитета Заштитника грађана за обављање функције Независног механизма. Предложени Модел методологије узима у обзир постојећи правни и институционални оквир и досадашња искуства у вези са праћењем и заштитом права особа са инвалидитетом у Републици Србији. Током трајања пројекта, развијен је сет структурних, процесних и индикатора исхода за праћење остваривања права особа са инвалидитетом за сваки од чланова Конвенције и развијено је седам тематских упитника за чланове 12, 13, 18, 24, 25, 26 и 27 Конвенције.

<sup>39</sup> За компоненту која је посвећена јачању капацитета Заштитника грађана задужена је била Агенција за управљање пројектима Литваније у сарадњи са Националним омбудсманом Холандије.

<sup>40</sup> Подршка јачању владавине права у Републици Србији који се финансира из средстава Европске уније, а који спроводи конзорцијум који чине Немачка агенција за међународну сарадњу (GIZ), Аустријска агенција за развој (ADA), Централна агенција за управљање пројектима Литваније (CPMA), у сарадњи са Омбудсманом Холандије, и Мисија ОЕБС-а у Србији.



Свеобухватни оквир процене обухвата три засебне категорије индикатора: структурне индикаторе, индикаторе процеса и индикаторе исхода који заједно служе као средство за мерење и процену делотворне имплементације основних права.

|                       |                                                            |           |                                                                                                                                                                                                                       |                  |
|-----------------------|------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Структурни индикатори | Законски, политички и институционални оквир                | Обавезе   | Посвећеност међународним законима из области људских права<br>Успостављено законодавство<br>Политике, стратегије, акциони планови, смернице, усвојени институционални оквир<br>Постојање механизма притужби и подршке | носиоци дужности |
| Процесни индикатори   | Спровођење политике, ефикасност система притужбе и подршке | Напори    | Буџетска издвајања<br>Програми/пројекти<br>Обуке<br>Спровођење политика, стратешки акциони планови, смернице, итд<br>Делотворност механизма подршке и притужби                                                        | носиоци дужности |
| Индикатори исхода     | Ситуација на терену – права остварена у пракси             | Резултати | Стварна свест о правима<br>Стварни утицај политика и других мера<br>Стварно депавање кршења                                                                                                                           | носиоци права    |

Кроз квалитативну анализу законодавног и институционалног оквира утврђена је усклађеност Конвенције и важећих прописа у Републици Србији и дате су препоруке за хармонизацију и усклађивање законодавног и институционалног оквира с Конвенцијом.

Приликом израде извештаја, статистички **подаци су прикупљани** кроз специјализоване упитнике који су били прилагођени надлежностима свих органа, организација и тела којима су упућени. Приказани статистички подаци се односе на 2024. годину, закључно са 31.12.2024. године. У складу са одабраним члановима Конвенције који су праћени, упитници су прослеђени ресорним органима и референтним институцијама за прикупљање статистичких података:

- Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарству за бригу о породици и демографију, Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарству правде, Министарству за грађевинарство, урбанизам и саобраћај,
- Републичком заводу за статистику, Републичком заводу за социјалну заштиту, Републичком фонду за пензионо и инвалидско осигурање и Националној служби за запошљавање.

Такође, релевантни подаци су прикупљени на консултативним састанцима са представницима релевантних институција и органа у просторијама Заштитника грађана:

- Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства за бригу о породици и демографију, Министарства здравља, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Повереника за заштиту равноправности;
- Представника независних контролних органа: Покрајинског заштитника грађана – омбудсман, Омбудсмана града Београда и Градског центра за социјални рад, Сталне конференције градова и општина/ представници ЈЛС, Представника Мреже локалних омбудсмана;
- Републичког завода за статистику (РЗС), Завода за социјалну заштиту, Института за јавно здравље Србије „др Милан Јовановић Батут“, Националне службе за запошљавање (НСЗ);
- Националне организације особа са инвалидитетом (НООИС) и појединачних савеза особа са инвалидитетом.

У наредном периоду Независни механизам ће настојати да обухвати што већи број извештајних јединица и да понављањем неких питања из упитника утврди постоје ли одређени трендови.

У методолошком смислу, учешће организација особа са инвалидитетом било је обезбеђено кроз рад Савета Заштитника грађана за особе са инвалидитетом преко којих су делегиране теме од значаја и давани предлози за нормативно унапређење, као и појединачних састанака са представницима више савеза особа са инвалидитетом током којих су дискутована питања од специфичног значаја за одређене врсте инвалидитета и размењивани ресурс материјали.

Са аспекта праћења, осим саме Конвенције, битно је нагласити да праћење спровођења Конвенције подразумева и уважавање неколико постулата међународног права:

1. Људска права су недељива, међузависна и међусобно повезана и као таква се морају и посматрати и пратити;
2. Достигнути ниво људских права се не сме умањивати;
3. Конвенција обавезује државе чланице на постепено спровођење економских, социјалних и културних права, у складу са својим највећим расположивим могућностима и, где је то потребно, у оквиру међународне сарадње<sup>41</sup>;
4. Државе чланице имају непосредну обавезу да осигурају минималан потребан ниво уживања сваког економског, социјалног и културног права особа са инвалидитетом;
5. Забрањен је сваки облик дискриминације;

Из претходних ставки происходи да постојећи правни оквир мора одређивати минимум стандарда уз примену принципа њихове прогресивне примене у пракси. Приликом процене усаглашености усвојених закона, предлога аката и праксе са

<sup>41</sup> Конвенција о правима особа с инвалидитетом, члан 4.2 гласи: „С обзиром на економска, социјална и културна права, свака држава чланица обавезује се да предузме мере у складу са својим највећим расположивим могућностима и, где је то потребно, у оквиру међународне сарадње, с циљем поступног потпуног остварења ових права, не занемарујући оне обавезе које су садржане у овој Конвенцији, а које су одмах примењиве у складу с међународним правом.“



достигнутим стандардима у области људских права, први корак у праћењу је испитивање усклађеност закона и политика с Конвенцијом. Ово испитивање може идентификовати нормативне одредбе или читаве законе који су у супротности са одредбама Конвенције. Међутим, уколико су национално законодавство и политике у складу са Конвенцијом, најзначајније је пратити како се оне проводе у пракси, кроз различите програме/пројектне активности или друге мере.

### 3.3. УСПОСТАВЉАЊЕ ДИЈАЛОГА СА ОРГАНИМА ВЛАСТИ У ОСТВАРИВАЊУ МАНДАТА

У циљу ефикасног, ажурног и поузданог праћења положаја особа са инвалидитетом, обједињавање података у јединствену базу, утврђивања где постоје системски пропусти и давање препорука за унапређење у одређеној области, предуслов за обављање послова Независног механизма за праћење било је формирање мреже контакт-тачака у свим државним органима и организацијама, установама, јавним предузећима и имаоцима јавних овлашћења, на свим нивоима власти, које су одговорне за имплементацију прописа и јавних политика које се односе на особе са инвалидитетом. Обзиром да је у питању нова надлежност Заштитника грађана, на почетку извештајног периода организовани су консултативни састанци са представницима органа, како би се упознали са мандатом овог новог механизма и обавезом периодичног извештавања.

На основу претходне анализе институционалног оквира који је од значаја за праћење Конвенције, организована су четири консултативна састанка. Циљ састанака је било представљање новог мандата Заштитника грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом у складу са чланом 33, став 2 Конвенције о правима особа са инвалидитетом, информисање релевантних актера и успостављање сарадње у погледу обавезе извештавања на годишњем нивоу о спровођењу мера које се односе на особе са инвалидитетом. Посебан акценат је стављен на сарадњу са ресорним министарствима, заводима и агенцијама на републичком нивоу одговорним за прикупљање статистичких података и праћење ефеката јавних политика у различитим подсистемима и колегама из независних контролних институција на покрајинском и локалном нивоу.

На основу закључака са састанака, формирана је мрежа контакт-тачака у релевантним органима (извештајне јединице). Сви учесници су изразили спремност да сарађују са Заштитником грађана у погледу редовног годишњег извештавања путем специјализованих упитника који су креирани за сваку институцију понаособ, како би се у што већој мери искористили постојећи ресурси (административне базе података, евиденције, регистри, електронске базе и сл.).

Као основни проблем, учесници састанака су истакли недостатак јединствене евиденције особа са инвалидитетом у Републици Србији који би обједињавао податке из више подсистема попут матичне службе, система социјалне заштите, здравства и образовања а преко које би могли да се добију компатибилни, агрегатни, национално репрезентативни подаци, дисагрегирани према свим значајним социо-економским обележјима и групама. Тренутно све службе прикупљају податке у оквиру својих подсистема али ти подаци, уколико се и прикупљају у вези са особама са инвалидитетом, представљају само један сегмент ове популације и нису у довољној мери репрезентативни као показатељи. Такође, учесници састанака су истакли и недовољно коришћење прецизних и мерљивих индикатора у документима јавних



политика, са стабилним изворима провере, што отежава ефикасно праћење примене одредби Конвенције.

### 3.4. САРАДЊА СА ОРГАНИЗАЦИЈАМА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ОСТВАРИВАЊУ МАНДАТА

Комитет придаје велику важност дужности држава потписница да обезбеде на што широј основи учешће особа са инвалидитетом и њихових репрезентативних организација у дефинисању модела и самом раду механизма за праћење спровођења Конвенције. Заштитник грађана као независна институција такође у свом превентивном раду придаје велики значај консултативном и партиципативном приступу, посебно када су у питању вулнерабилне категорије становништва и када се ради о доношењу, спровођењу и праћењу свих политика које се односе на ову групу. Стога је Заштитник грађана у обављању послова Националног механизма посебно значајну улогу придао сарадњи са *Националном организацијом особа са инвалидитетом Србије (НООИС)* и савезима особа са инвалидитетом у њеном саставу, као и другим организацијама цивилног друштва а пре свега организацијама особа са инвалидитетом. Од самог оснивања овог механизма, Заштитник грађана се сусрео са великом отвореношћу и спремношћу организација особа са инвалидитетом за сарадњу.

Са *Националном организацијом особа са инвалидитетом Србије (НООИС)*, симболично на Међународни дан особа са инвалидитетом 3. децембра, свечано је и уз присуство заинтересованих медија потписан посебан споразум о сарадњи на обављању послова Националног независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом.



*Заштитник грађана и руководство НООИС приликом потписивања Протокола о сарадњи*

Током године одржан је и низ састанака са представницима различитих савеза особа са инвалидитетом, како би се из угла различитих облика инвалидитета и области од значаја сагледали проблеми и баријере са којима се особе са одређеним тешкоћама суочавају. Од самог почетка сарадње, циљ је био да се кроз системски приступ и удружени напор оствари што прецизније праћење и мерење напретка у овој области а потом и формулишу препоруке за циљане системске промене које ће последично довести до тога да у различитим областима које Конвенција покрива, особе са инвалидитетом уживају сва права која им наши закони и Конвенција гарантују, на једнакој основи са остатком грађана.



Осим тога, представница Независног механизма редовно је учествовала на састанцима Савета Заштитника грађана за права особа са инвалидитетом, које чине представници различитих савеза особа са инвалидитетом а чији је рад при Заштитнику грађана обновљен у 2025. години. На основу препорука чланова Савета и њихових прослеђених предлога за удружено деловање са Заштитником грађана на различитим нормативним изменама и уочених системских пропуста, донета је и одлука о томе који чланови Конвенције ће се пратити у првој извештајној години рада механизма. На томе је Заштитник грађана веома захвалан члановима Савета.

Такође, Заштитник грађана је у сарадњи са Агенцијом за управљање пројектима Литваније, у склопу пројекта *“Подршка јачању владавине права у Републици Србији”* који је финансирала Европска унија, организовао обуку *“Сарадња у обављању послова Независног мониторинг механизма - ИММ”*, 25. априла 2025. године у Београду. Циљ обуке је било упознавање а потом и подизање капацитета свих релевантних учесника у процесу праћења примене чланова Конвенције са мандатом и методологијом рада Независног механизма. Обуку је похађало руководство НООИС и представници 12 савеза особа са инвалидитетом, као и један број удружења особа са инвалидитетом и колеге из Покрајинског заштитника грађана и Мреже локалних омбудсмана Србије.



*Учесници обуке “Сарадња у обављању послова Независног мониторинг механизма - ИММ”*

Представници Заштитника грађана и НООИС заједно су учествовали у студијској посети Сарајеву, Федерација Босне и Херцеговине у оквиру пројекта *„Креирање политика у БиХ уз поштивање људских права и права особа са инвалидитетом”*, који финансира Европска унија у оквиру Програма ЕИДХР за Босну и Херцеговину, у организацији Министарства за људска права и избјеглице Босне и Херцеговине у сарадњи са Удружењем грађана Информативни центар за особе са инвалидитетом *„Лотос”* из Тузле и Удружењем слепих Кантона Сарајево. Циљ посете је била размена искуства и добре праксе у креирању одлука које се темеље на концепту људских права и које омогућавају имплементацију Конвенције о правима особа са инвалидитетом и пуно поштовање концепта људских права у креирању политика које се тичу особа са инвалидитетом.



*Представнице институције Заштитника грађана, Повереника за равноправност и НООИС у Сарајеву*

На пољу међународне сарадње, представница Независног механизма учествовала је још у раду ЕННХРИ радне групе о правима особа са инвалидитетом, где је на састанцима групе представљала активности Независног механизма у Србији и размењивала примере добре праксе са колегама на европском нивоу.



## 4. МОНИТОРИНГ ЧЛАНОВА КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВИМА ОСОБА СА ИНВАЛИДИТЕТОМ

### 4.1. ЧЛАН 5: ЈЕДНАКОСТ И ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

1. Државе стране уговорнице констатују да су сви појединци једнаки пред законом и по закону, као и да имају право да без икакве дискриминације уживају једнаку заштиту и једнаке погодности у складу са законом.
2. Државе стране уговорнице ће забранити сваку дискриминацију по основу инвалидности и гарантоваће особама са инвалидитетом једнаку и ефикасну правну заштиту од дискриминације по било ком основу.
3. Да би унапредили једнакост и отклонили дискриминацију, државе стране уговорнице ће предузети све одговарајуће кораке за обезбеђење разумног прилагођавања.
4. Посебне мере које су неопходне за убрзавање или достизање *de facto* једнакости особа са инвалидитетом неће се сматрати дискриминацијом у смислу одредаба ове конвенције.

Општи коментар бр. 6 Комитета за права особа са инвалидитетом, усвојен 2018. године, даје детаљно тумачење члана 5. Конвенције, наглашавајући да недискриминација на основу инвалидитета подразумева активне мере за постизање једнакости и забрану директне и индиректне дискриминације, при чему се посебан акценат ставља на потребу за разумним прилагођавањем<sup>42</sup> и да постизање стварне једнакости захтева позитивне акционе мере, а не само уздржавање од дискриминаторних поступака. Коментар се бави и питањем вишеструких и интерсекционалних облика дискриминације, којима особе са инвалидитетом могу бити изложене (нпр. на основу пола, узраста, расе, итд.).

Заштитник грађана је кроз консултативни процес дошао до следећих закључака:

- Начело равноправности и забране дискриминације заузима веома значајно место у домаћим прописима,
- Измене и допуне Закона о забрани дискриминације допринеле су његовој хармонизацији са новијим позитивним прописима (Законом о прекршајима, Законом о родној равноправности), Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и европском антидискриминационом легислативом,
- Повереник за заштиту равноправности је својим радом довео до значајног повећања свести о свим облицима дискриминације, и смањења директне дискриминације,
- У извештајном периоду Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог - Сектор за антидискриминациону политику и унапређење родне равноправности, планирао је али није спровео, анализу

<sup>42</sup> Коментар објашњава да се под "разумним прилагођавањем" подразумевају неопходне и одговарајуће измене и подешавања, која не намећу непропорционално или претерано оптерећење, а која су потребна да би особе са инвалидитетом уживале или остваривале сва људска права и основне слободе на једнакој основи са другима.



антидискриминационих закона и подзаконских аката који су усклађени са међународним антидискриминационим стандардима и праксом,

- Санкције забрањене за кривична дела дискриминације укључене су у Кривични законик као и у Закон о забрани дискриминације (чланови 50-60.),
- Донета је Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период 2022-2030. године<sup>43</sup>,
- Према оцени грађана, дискриминација особа са инвалидитетом је најизраженија у области образовања, приступачности јавних објеката и површина, запошљавања, у коришћењу здравствених услуга, као и у области запошљавања<sup>44</sup>.
- У погледу приступа правди зграде судова су још увек недовољно физички приступачне, нема довољно тумача за знаковни језик, судски документи нису доступни у приступачним форматима, поступци нису комуникационо и старосно прилагођени<sup>45</sup>, а лицима са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом које су смештене у установе социјалне заштите домског типа је онемогућен самосталан приступ правди јер су лишене пословне способности.

Степен усклађености националног антидискриминационог правног оквира са међународним антидискриминационим стандардима и праксом, између осталог и Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и усклађивање секторских закона и подзаконских аката је на високом нивоу, међутим још увек се не може рећи да је системски уведена антидискриминациона перспектива у креирање, спровођење и праћење јавних политика, као ни да је постигнут довољан ниво друштвене укључености особа са инвалидитетом и других група у повећаном ризику од дискриминације.

У наредном периоду неопходно је наставити са позитивном праксом подизања свести о недозвољености свих облика дискриминације као неутуђивог људског права јер ће увек бити појединачних случајева дискриминаторног понашања и кршења принципа једнакости, као и могућности да буде предложено пропис који утиче на одређену групу појединаца на основу њиховог личног својства. Заштитник грађана напомиње да иако је појам индиректне (посредне) дискриминације уведен у Закон о дискриминацији, још увек није довољно развијена свест како код грађана, тако и код државне администрације, па и доносиоца одлука да могуће повреде људских права нису увек очигледне. Нека законска одредба се може једнако примењивати на све, али може индиректно дискриминисати једну категорију особа. Такође, иако принцип једнакости и недискриминације значи да су сви равноправно титулари људских права без дискриминације на основу личног својства, различит третман сам по себи не мора подразумевати дискриминацију. Различит третман на основу личног својства мора бити оправдан од стране државе и мора бити сразмеран.

Потребно је наставити рад до пуне хармонизације домаћег правног оквира са европским правним тековинама у оквиру Поглавља 23, као и са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом. У институционалном смислу, потребно је значајно ојачати капацитете Повереника за равноправност у циљу даљег унапређења заштите и

<sup>43</sup> "Службени гласник РС", број 12 од 1. фебруара 2022.

<sup>44</sup> Истраживања јавног мњења, однос грађана и грађанки према дискриминацији особа са инвалидитетом, Повереник за равноправност, Београд, 2018

<sup>45</sup> Видети: Петрушић, Н. и др. *Равноправност у пракси – примена антидискриминационих закона у Србији*, Equal Rights Trust, London, 2019, стр. 89. доступно на: [www.equalrightstrust.org/resources/ravnopravnost-u-praksi-primena-antidiskriminacionih-zakona-u-srbiji](http://www.equalrightstrust.org/resources/ravnopravnost-u-praksi-primena-antidiskriminacionih-zakona-u-srbiji) приступ 1. 6. 2021.



превенције од дискриминације, као и Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог.

Потребно је наставити са спровођењем Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период 2022-2030. година, јер је процес заустављен недоношењем акционог плана за период од 2023. године, уз наставак одрживог финансирања и примене праћења од стране тела за имплементацију и надзор над имплементацијом Стратегије.

Потребно је значајно унапредити друштвени и материјални положај и правни статус удружења особа са инвалидитетом као главних носилаца борбе за смањење дискриминације.

Такође, Заштитник грађана напомиње да је Комитет за људска права УН у својим закључцима из марта 2024. године указао је на недостатке у прикупљању података о случајевима дискриминације и констатовао мали број осуђујућих пресуда. Још увек не постоје централизовани званични подаци о злочинима из мржње рашчлањени по мотивима заснованим на предрасудама<sup>46</sup>.

### 3.

**ПРЕПОРУКА** Министарство правде ће у складу са Законом о забрани дискриминације, донети следеће подзаконске акте: Подзаконски акт којим се уређује начин вођења евиденција правноснажних пресуда и одлука у парницама за заштиту од дискриминације, Подзаконски акт којим се уређује начин вођења евиденција правноснажних пресуда и одлука у прекршајним поступцима због повреде одредаба којима се забрањује дискриминација и Подзаконски акт којим се уређује начин вођења евиденција правноснажних пресуда и одлука у кривичним поступцима за кривична дела која су у вези са дискриминацијом и повредом начела једнакости, као и Подзаконски акт којим се уређује начин достављања судских евиденција Поверенику за заштиту равноправности.

#### Институционални оквир за борбу против дискриминације

У складу са позитивним законским прописима у Републици Србији постоје независни државни органи, Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који представљају независна тела и чији је рад од изузетног значаја за борбу против дискриминације у Републици Србији. Институционални оквир чине и Народна скупштина, као законодавни орган власти, али и судови, као независни органи судске власти пред којима се воде поступци за заштиту од дискриминације.

Повереник за заштиту равноправности као самостални инокосни државни орган, независан у обављању послова утврђених Законом о забрани дискриминације је централни национални механизам за спречавање и сузбијање свих облика и видова дискриминације. Посебно значајно овлашћење Повереника је да у јавном интересу покреће стратешке парнице за заштиту од дискриминације, као и да подноси прекршајне и кривичне пријаве, као и предлоге за оцену уставности и законитости. Повереник једном годишње припрема опште извештаје о стању у области заштите равноправности и посебне извештаје који се односе на посебне облике дискриминације.

<sup>46</sup> Извештај о напретку Европске комисије за 2024. годину, доступан на: <https://www.mei.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%B5%D1%83-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.187.html>



У том смислу, Повереник је сачинио већ неколико посебних извештаја о положају особа са инвалидитетом у Републици Србији, укључујући и 2025. године. Осим тога, Повереник прима и разматра притужбе због повреде одредаба Закона о забрани дискриминације, између осталог и по основи инвалидитета као личног својства, даје мишљење и препоруке, те да у коректним случајевима изриче мере опомене.

Потребно је даље јачање капацитета институције Повереника. Наиме, у Стручној служби Повереника, попуњеност систематизованих радних места је око 60%, односно 37 запослених на неодређено време. Динамика и обим послова указују на неопходност додатног јачања кадровских капацитета, у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацијом радних места у Стручној служби Повереника за заштиту равноправности<sup>47</sup>, којим је утврђено да је укупан број систематизованих радних места у Стручној служби 60 државних службеника и намештеника.

#### 4.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство финансија ће одобрити потребна средства како би се ојачали капацитети Повереника за равноправности достизањем броја запослених у Стручној служби Повереника који је утврђен важећим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Повереника за заштиту равноправности, у циљу подизања капацитета овог органа у обављању свих послова утврђених Законом о забрани дискриминације.

Поред ресорних министарстава у чијој је надлежности имплементација антидискриминаторних прописа, велику улогу у креирању и имплементацији постојећег законодавног оквира у овој области има Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог које при Сектору за антидискриминацију и родну равноправност обавља стручне послове који се, између осталог, односе на заштиту и унапређење људских и мањинских права и са аспекта Конвенције, праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународним актима о људским и мањинским правима и иницирање измена домаћих прописа. Министарство руководи и пружа и административну подршку Савету за праћење спровођења Стратегије за превенцију и заштиту од дискриминације за период 2022. до 2030. године, који у релативно изједначеном саставу чине представници релевантних институција и организација цивилног друштва.

#### Стратешки и нормативни оквир за борбу против дискриминације

*Стратешки оквир:* Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године усвојена је у јануару 2022. године као кровни документ јавне политике у области антидискриминације<sup>48</sup>. Надзор над применом Стратегије превенције и заштите од дискриминације и пратећег Акционог плана врши Савет за праћење реализације Акционог плана за реализацију Стратегије превенције и заштите од дискриминације.

У Стратегији је област правосућа дефинисана као кључна заштитна тачка од дискриминације, јер ефикасна судска заштита и санкције представљају одвраћајући механизам. Стратегија јасно дефинише потребу за обукама, стратешким парницама, евиденцијом и приступачној судској помоћи (као део превентивне структуре). Стратегијом и пратећим акционим планом за 2022–2023. годину су планирани: обуке судија, тужилаца и адвоката о антидискриминационом законодавству и пракси

<sup>47</sup> „Службени гласник РС”, бр. 30/19

<sup>48</sup> „Службени гласник РС” број 12/22



Европског суда за људска права; охрабривање коришћења стратешких парница у дискриминационим предметима; праћење судске праксе и успостављање јединствене евиденције предмета вођених по притужбама за дискриминацију; унапређење приступачности судова и процесне погодности (нпр. бесплатна правна помоћ за оштећене).

Са аспекта спровођења мера, мора се истаћи недостатак у континуитету. Наиме, претходна Стратегија је истекла 2018. године, услед чега није било никаквих активности четири године. Пошто је усвојена нова Стратегија 2022. године, усвојен је и Акциони план који обухвата период прве две године имплементације стратегије тј. период 2022-2023., док за период 2024-2025. није усвојен акциони план, те стога није било ни спровођења активности ни финансирања мера. По истеку Акционог плана, изостао је жељени резултат кључних мера, а то су оснаживање институције Повереника за заштиту равноправности као и јачање судских механизма за превенцију и заштиту од дискриминације.

## 5.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог ће у што скоријем периоду усвојити Акциони план за период 2026-2027. за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године, како би се наставило са имплементацијом планираних активности, уз утврђивање прецизних операционих дефиниција показатеља и њихове почетне, достигнуте и циљане вредности, како би ефекти спровођених мера били мерљивији.

У оквиру нове *Стратегије социјалне заштите за период од 2025. до 2030. године са пратећим Акционим планом за период од 2025. до 2027. године*<sup>49</sup> оцењено је да је највећи напредак у остваривању претходне стратегије<sup>50</sup> постигнут у области спречавања дискриминације и видљивости особа са инвалидитетом на националном нивоу, чему је у значајној мери допринела ратификација Конвенције о правима особа са инвалидитетом и других релевантних међународних докумената, чиме је Република Србија преузела обавезу активног деловања на унапређењу положаја особа са инвалидитетом у различитим друштвеним областима, као и националне кампање попут „Србија без баријера“ која је у фокус јавности ставила питања потреба особа са инвалидитетом.

Нормативни оквир: Антидискриминационим прописима у правосуђу санкционисани су поједини акти дискриминације и пропуштање да се спроведу посебне мере које су законом прописане ради постизања пуне равноправности, заштите лица односно групе лица која су у неједнаком положају. Прекршајни поступак покреће се прекршајном пријавом због повреде права предвиђених антидискриминационим прописима и то не само због прекршаја прописаних Законом о забрани дискриминације већ и због прекршаја утврђених осталим посебним антидискриминационим законима<sup>51</sup>.

У нормативном смислу, члан 21. Устава забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, између осталог и физичког инвалидитета. Устав такође наводи да се неће сматрати дискриминацијом посебне мере које Србија може да

<sup>49</sup> "Службени гласник РС", број 6 од 21. јануара 2025. године

<sup>50</sup> Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2020–2024. године, била на снази до краја 2024. године

<sup>51</sup> Између осталог, Закона о заштити права и слобода националних мањина, Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Закона о равноправности полова, Закона о раду, Закона о службеној употреби језика и писма и др.



уведе ради постизања пуне равноправности лица или група која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена *Законом о забрани дискриминације*<sup>52</sup>, који у члану 2. став 1. тачка 1. прописује да дискриминација и дискриминаторно поступање означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на таксативно наведеним личним својствима, стварним или претпостављеним, која могу бити основа за дискриминацију, између осталог и инвалидитету.

Одредбом члана 26. Закона прописано је да дискриминација постоји ако се поступа противно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота. Облици дискриминације су непосредна и посредна дискриминација, као и повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње, узнемиравање, понижавајуће поступање и полно и родно узнемиравање и навођење на дискриминацију<sup>53</sup>.

Са аспекта праћења Конвенције, значајно је да су измене и допуне овог Закона, извршене 2022. године, ишле у правцу усклађивања са одредбама Конвенције и препорукама Комитета:

- извршено је усклађивање са Законом о родној равноправности па се дискриминацијом сматра и „узнемиравање, понижавајуће поступање и полно и родно узнемиравање и навођење на дискриминацију.“<sup>54</sup> Поводом члана 1. прихваћен је предлог Заштитника грађана да се „род“ уврсти у лична својства. Поводом члана 2, прихваћени су предлози Заштитника грађана и Коалиције против дискриминације у вези са додавањем: „родног узнемиравања“ и „узнемиравања, понижавајућег поступања и сексуалног узнемиравања“ уз језичко усаглашавање.
- У члану 3. уведен је институт посредне дискриминације<sup>55</sup>,
- Проширен је члан 5. који се односи на облике дискриминације тако да је уведена посредна дискриминација и понижавајуће поступање и полно и родно узнемиравање и навођење на дискриминацију као, до тада недефинисане категорије,
- У члану 6. је уведена вишеструка и интерсекцијска дискриминација,
- Чланом 14 су прописане посебне мере у области рада, између осталог, обавеза послодаваца да предузму одговарајуће мере ако је то потребно у конкретном случају у циљу обезбеђивања приступа тј. разумно прилагођеног радног места, учешћа, стручног усавршавања и напредовања у послу запослених који се налазе

<sup>52</sup> „Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21

<sup>53</sup> Закон о забрани дискриминације, члан 5, став 1

<sup>54</sup> Измене члана 2 Закона о забрани дискриминације

<sup>55</sup> „Посредна дискриминација постоји ако наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса лице или групу лица ставља или би могла ставити, због њиховог личног својства, у неповољан положај у поређењу са другим лицима у истој или сличној ситуацији, осим ако је то објективно оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна.“



у неравноправном положају у односу на друге запослене, а нарочито особа са инвалидитетом и других,

- Не сматрају се дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају,
- Члан 26 односи се на дискриминацију особа са инвалидитетом. Одредбом члана 26. Закона прописано је да дискриминација постоји ако се поступа противно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота.
- Допуна у члану 35. став 3. омогућује да организације, које се баве заштитом људских права, могу поднети притужбу по основу дискриминације групе лица и без сагласности те групе. Услов за то је да је поменута група лица у категорији „рањивих” група, тј. да све њене чланове повезује заједничко својство, које их сврстава у неку од категорија посебне осетљивости. Други предуслов се односи на неодређени број лица према којима је учињен дискриминаторни акт. Ово је нарочито значајно у случају групе лица, која није у стању да идентификују да је над њом почињена или се врши прикривена, продужена или посредна дискриминација. На овај начин, отвара се простор да друштво препозна посредне видове дискриминације, који су често основа за озбиљније облике неједнаког третирања,
- Чланови 50- 60 се односе на казнене одредбе. Поједине одредбе Закона о забрани дискриминације нису биле усклађене са Законом о прекршајима, који је ступио на снагу након његовог усвајања, па је изменама и допунама Закона предвиђено да се вишеструко повећа износ казни за непоштовање одредби Закона у складу са Законом о прекршајима. Казне се крећу од 20.000 – 500.000 динара у циљу одвраћања од дискриминаторног понашања.

Сам процес измене и допуне овог закона може се сматрати примером добре праксе, будући да су прикупљена мишљења експерата и извршена ех анте анализа ефеката и ех пост анализа постојећег Закона о забрани дискриминације. По завршетку консултативног процеса, издат је извештај у ком је наведено који су коментари усвојени, а који не, и зашто не.

Заштитник грађана похваљује процес измене и допуне Закона о забрани дискриминације и пре свега резултате усклађивања Закона о забрани дискриминације са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом, посебно у члановима 26 и 35.

Изменама и допунама Закона створене су основе и за успостављање јединственог система за праћење дискриминације допунама члана 45. Закона о забрани дискриминације и додавањем чланова 40а и 40б који се односе на вођење евиденција о заштити од дискриминације и обавезе судова да достављају Поверенику пресуде и одлуке које се односе на парнице за заштиту од дискриминације, прекршајне и кривичне поступке у вези са дискриминацијом и повредом начела једнакости.

Циљ је био да се ускладе евиденције Повереника са евиденцијама о судским пресудама у споровима за заштиту од дискриминације кроз успостављање нове базе података о



поступцима заштите од дискриминације и унапређења заштите од дискриминације у судским поступцима и судским пресудама у овој области. Међутим, до данас ова размена података није успостављена нити су ојачани капацитети Повереника у тој области у смислу обука за ажурирање ове базе.

6.

**ПРЕПОРУКА** Министарство правде ће извршити измену судског пословника и успоставити обавезу евидентирања, односно, додељивања посебне ознаке предметима који се тичу дискриминације.

Такође, Министарство правде ће у складу са члановима 40а, 40б и 45. Закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације успоставити доставу анонимизованих пресуда и одлука судова у вези са случајевима дискриминације и повреде начела једнакости Поверенику за заштиту равноправности ради креирања јединствене базе податка случајева дискриминације.

Дискриминација се као кривично дело налази и у самом *Кривичном законик*у Републике Србије<sup>56</sup> где се чланом 387, ближе дефинише кажњиво, дискриминаторно понашање. Кривични законик РС прописује кривична дела која пружају заштиту у случајевима дискриминације и повреде начела једнакости. У питању су кривична дела против слобода и права човека и грађанина: повреда равноправности (члан 128), повреда права употребе језика и писма (члан 129), повреда слободе изражавања националне или етничке припадности (члан 130), повреда слободе исповедања вере и вршења верских обреда (члан 131) и злостављање и мучење (члан 137). У кривична дела против части и угледа убраја се повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности (члан 174) а у кривична дела против уставног уређења и безбедности Републике Србије изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости (члан 317), док је кривично дело против човечности и других добара заштићених међународним правом расна и друга дискриминација (члан 387). Елементи дискриминације могу постојати и приликом извршења других кривичних дела.

*Закон о ратификацији Конвенције о правима особа са инвалидитетом* се бави питањима дискриминације у својим општим одредбама (чланови 1-4), члану 5 који се односи на превенцију дискриминације и члановима 6 и 7 који се односе на жене и децу са инвалидитетом, где се такође упозорава на потенцијалну вишеструку и интерсекцијску дискриминацију. Конвенција обавезује државе стране уговорнице да обезбеде и унапреде пуно остваривање свих људских права и основних слобода за све особе са инвалидитетом без дискриминације било које врсте по основу инвалидитета (члан 4). Државе су дужне да Конвенцију и све друге прописе и одлуке које се тичу особа са инвалидитетом спроводе уз консултације са овим особама и њиховим репрезентативним организацијама. Требало би да предузму мере како би питања положаја особа са инвалидитетом укључиле у све релевантне опште прописе и политике (члан 4). Државе су дужне да особама са инвалидитетом обезбеде ефикасну правну заштиту од дискриминације (члан 5).

"Дискриминација по основу инвалидитета" подразумева сваку разлику, искључивање или ограничење на основу инвалидитета, што има за циљ или ефекат нарушења или поништења признавања, уживања или вршења, равноправно са другима, свих људских права и основних слобода у политичкој, економској, друштвеној, културној, цивилној

<sup>56</sup> "Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024



или било којој другој области. Она обухвата и све облике дискриминације, укључујући ускраћивање разумног прилагођавања.<sup>57</sup>

У члану 5. Комитет наводи обавезе државе стране уговорнице:

- да су сви појединци једнаки пред законом и по закону, као и да имају право да без икакве дискриминације уживају једнаку заштиту и једнаке погодности у складу са законом,
- да су државе стране уговорнице у обавези да забране сваку дискриминацију по основу инвалидности и гарантују особама са инвалидитетом једнаку и ефикасну правну заштиту од дискриминације по било ком основу,
- да предузимају све одговарајуће кораке за обезбеђење разумног прилагођавања и
- да се посебне мере које су неопходне за убрзавање или достизање *de facto* једнакости особа са инвалидитетом неће се сматрати дискриминацијом у смислу одредаба ове конвенције.

У члану 6. државе потписнице су у обавези да признају да су жене и девојчице са инвалидитетом изложене вишеструкој дискриминацији и у том смислу предузму мере ради осигуравања пуног и равноправног уживања свих људских права и основних слобода од стране жена и девојчица са инвалидитетом.

*Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом*<sup>58</sup> из 2006. године, измењеним и допуњеним 2016. године, се уређује општи режим забране дискриминације по основу инвалидности, посебни случајеви дискриминације особа са инвалидитетом, поступак заштите особа изложених дискриминацији и мере које се предузимају ради подстицања равноправности и социјалне укључености особа са инвалидитетом.

Овај Закон представљао је први прави антидискриминациони пропис у нашој земљи. Закон је донет пре кровног Закона о забрани дискриминације и један је од првих закона овог типа у региону. Закон предвиђа потребу за даљим усклађивањем са правним тековинама Европске уније и међународним стандардима, посебно са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом. У фебруару 2016. усвојена је допуна Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом чиме је омогућена употреба печата који садржи податке о личном идентитету или печата са угравираним потписом – факсимила, у правцу превазилажења баријера са којима се сусрећу особе са телесним и сензорним инвалидитетом.

Закон прописује и мере за подстицање равноправности особа са инвалидитетом које су послужиле као основ за развој услуга прописаним у Закону о социјалној заштити или потпадају под „иновативне услуге”. Међутим, Закон није у потпуности термилошки усклађен са Конвенцијом.

7.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог ће радити на изменама члана 22. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, који се односи на дискриминацију особа са инвалидитетом у области

<sup>57</sup> Закон о ратификацији Конвенције о правима особа са инвалидитетом, члан 2. став. 4.

<sup>58</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 33/2006 и 13/2016



запошљавања, тако што ће се у ставу 4 овог члана, термилошки ускладити са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и увести концепт разумног прилагођавања, као и увести нов став тј. одредба да је одбијање разумног прилагођавања облик дискриминације по основу инвалидитета, ради пуне примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом и поступања по препорукама Комитета за права особа са инвалидитетом и усклађивања са Законом о забрани дискриминације.

Национални законски оквир у области забране дискриминације такође укључује и посебне законе који имају антидискриминаторне одредбе: Закон о здравственој заштити, Закон о високом образовању, Закон о основама образовног система, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закон о раду, Закон о стручној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, Закон о волонтирању, Закон о јавном информисању, Закон о радиодифузији, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о извршењу кривичних санкција, Закон о породичним односима, Закон о малолетним преступницима и кривичној заштити малолетника, Закон о забрани догађаја које организују нео-нацистичке или фашистичке организације, Закон о родној равноправности, Закон о социјалној заштити, Закон о младима, Закон о спорту, Закон о спречавању насиља и недостојном понашању на спортским приредбама, Закон о заштити права и слобода националних мањина и Закон о црквама и верским заједницама.

#### Механизми заштите права

Република Србија има веома развијен систем превенције и заштите од дискриминације кроз рад независних институција и судску праксу.

*1. Заштита права коју пружају независне институције* је специфичан вансудски вид заштите права. Повереник за заштиту равноправности пружа заштиту грађана у случајевима дискриминације повредом права по основу неког личног својства, попут инвалидитета док Заштитник грађана, Покрајински заштитник грађана – омбудсман и локални омбудсмани у надлежности јединица локалне самоуправе, пружају заштиту људских права свих осетљивих група када су повређена пред органима управе. Заштитник грађана има и превентивну функцију у оквиру Националног механизма за превенцију тортуре и Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом са широким надлежностима. Повереник за дискриминацију може покренути и стратешку парницу или покренути поступак за оцену уставности и законитости. Поступак притужбе пред овим органима је поједностављен и бесплатан како би био приступачнији грађанима.

*2. Судска заштита* може бити у оквиру грађанскоправне и кривичноправне заштите. Свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем има право на заштиту пред судом у складу са законом. Парнични поступак се покреће тужбом и у случајевима дискриминације је увек хитан. На овај поступак сходно се примењују одредбе *Закона о парничном поступку*<sup>59</sup>, уз одређене изузетке који су прописани Законом о забрани дискриминације. Тужбу може поднети и Повереник за заштиту равноправности, организација за заштиту људских права или добровољни испитивач дискриминације. Ако тужбу подноси организација, неопходан је писани пристанак дискриминисаног. Терет доказивања дискриминације у поступку је на туженој страни.

Тужбом се може тражити: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења радњи дискриминације, односно забрана понављања радње

<sup>59</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 49/2013 - одлука УС, 74/2013 - одлука УС, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 - др. закон



дискриминације, утврђење да је тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу или другоме, извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања, накнада материјалне и нематеријалне штете и објављивање пресуде донете поводом тужбе<sup>60</sup>. Постоји неколико врста тужбених захтева: тужба за спречавање дискриминације, тужба за уклањање стања дискриминације, тужба за утврђивање дискриминације, тужба за накнаду штете, комбинација више тужбених захтева и захтев за издавање привремене мере или захтев за изрицање судског пенала<sup>61</sup>.

Кривични поступак, као један од могућих видова заштите, води се због кривичних дела Повреда равноправности из члана 128 *Кривичног законика РС*<sup>62</sup>. У члану 54а Кривичног законика РС предвиђена је квалификаторна околност која се мора узети у обзир приликом одмеравања казне за кривична дела учињена из мржње која за повод имају неко од личних својстава жртве. Ова отежавајућа околност постоји у Кривичном законiku од 2012. год. и усмерена је на сузбијање кривичних дела која су мотивисана предрасудама у вези с неким од личних својстава.

Међутим, приликом измена и допуна овог закона, пропуштено је да се на иницијативу Националне организације особа са инвалидитетом измени одредба члана 54а Кривичног законика Републике Србије. Наиме, Нацртом је било предвиђено да се инвалидитет прописује као посебна околност за одмеравање казне за кривично дело учињено из мржње чиме би се кривичноправна заштита особа са инвалидитетом подигла на значајно виши ниво. Међутим, до жељених измена није дошло.

8.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство правде ће приликом наредних измена и допуна Кривичног законика, изменити члан 54а на начин да ће као посебну околност за одмеравање казне за кривично дело учињено из мржње, уврстити и инвалидитет као лично својство.

Прекршајни поступак води се у складу са *Законом о прекршајима*<sup>63</sup>, којим су уређени појам прекршаја, услови за прекршајну одговорност, услови за прописивање и примену прекршајних санкција, систем санкција и прекршајни поступак. На прекршајни поступак сходно се примењују и одредбе Законика о кривичном поступку, ако овим или другим законом није друкчије одређено. Када се утврди да је извршило прекршај, лице ће се казнити новчаном казном за извршени прекршај. Учиниоци прекршаја могу бити физичка и правна лица, укључујући и органе јавне власти.

За потребе праћења спровођења Конвенције, посебно ће бити значајно уколико се у складу са планираним мерама Стратегије за превенцију и заштиту од дискриминације за период 2022-2030., успостави евиденција судске праксе у поступцима за заштиту од дискриминације и обједињена база података у институцији Повереника.

#### Спроведене активности у извештајном периоду

У извештајном периоду није дошло до значајнијих промена законодавног оквира, као ни стратешког. Упркос плановима, није донет нови Акциони план за период 2024-2025.

<sup>60</sup> Дискриминација у Србији- пракса и изазови, Комитет правника за људска права- YUCOM

<sup>61</sup> Дискриминација у Србији- пракса и изазови, Комитет правника за људска права- YUCOM

<sup>62</sup> "Сл. гласник РС", бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024)

<sup>63</sup> "Сл. гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016, 98/2016 - одлука УС, 91/2019, 91/2019 - др. закон и 112/2022 - одлука УС



године за спровођење Стратегије за заштиту и превенцију од дискриминације за период 2022-2030<sup>64</sup>.

У извештајном периоду није дошло до планираног јачања кадровских капацитета Повереника за равноправност нити Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог. У министарству за људска и мањинска права на место министра је уместо Томислава Жигманова дошао Демо Бериша, представник албанске националне мањине који је у претходном мандату вршио функцију специјалног саветника министра. Крајем извештајног периода истиче и мандат Поверенице за равноправност Бранкице Јанковић, којој се навршава други петогодишњи мандат и која у складу са законом нема права на реизбор.

Током извештајног периода није се састајао Савет за праћење спровођења Стратегије превенције и заштите од дискриминације у периоду 2022-2030. године, који је Влада Републике Србије успоставила као повремено тело Владе које ће пратити напредак у спровођењу активности дефинисаних Стратегијом (поштовање планираних рокова, указивати на постојеће ризике у процесу и усвајати годишње извештаје о спровођењу Стратегије), у чији састав је поред представника институција, међу којима је и заштитник грађана мр Зоран Пашалић, ушао и велики број представника цивилног друштва (представници 12 организација).

#### Обуке у области антидискриминације

Према достављеним подацима Министарства правде, обуке које организује Правосудна академија за судије и тужиоце већ дужи низ година обухватају и антидискриминационе прописе, судску праксу и праксу Европског суда за људска права. Правосудна академија је у октобру 2024. године у сарадњи са ОЕБС-ом одржала специфичну обуку посвећену дискриминацији, посвећеној теми накнаде нематеријалне штете у судским предметима дискриминације. Међутим, не постоји јавно доступан податак системском програму обука за судије, тужиоце и адвокате на тему (анти)дискриминације, нити о иницијативи попут увођења стратешких парница, вођења посебних статистика у Информационом систему правосућа Србије (ИСИС) или објављивања практичних смерница од стране Врховног суда.

У адвокатским коморама повремено се организују обуке о антидискриминационим прописима од 2019. године, као и обуке за тренере у овој области. Ове обуке од почетка је подржала мисија ОЕБС у Србији.

9.

**ПРЕПОРУКА** Министарство правде ће у сарадњи са Правосудном академијом радити на системском увођењу редовних обука за судије, тужиоце и адвокате у области антидискриминације, у циљу уједначене судске праксе.

У погледу подизања капацитета администрације на свим нивоима за поштовање и спровођење антидискриминационих прописа поред обука које организује Повереник за заштиту равноправности, истичу се обуке Националне академије за јавну управу (НАЈУ). Наиме, НАЈУ спроводи обуке које се директно односе на обучавање државних службеника за препознавање случајева директне и посредне дискриминације, поштовање националних и међународних стандарда и постојећих механизма за спречавање дискриминације, попут обуке „Заштита права и спречавање дискриминације особа са инвалидитетом“, која је више пута одржана за представнике различитих институција. Међутим, ове обуке нису део редовних годишњих програма

<sup>64</sup> "Сл. гласник РС", бр. 12/2022



НАЈУ. Истовремено, НАЈУ организује и обуке на различите теме које укључују теме антидискриминације и родне равноправности као „трансверзалне“ (енг. cross cutting) тј. хоризонтално интегрисане у примену различитих прописа.

Теме дискриминације ушле су у програм обуке, али као појединачно одржане обуке а не као део редовних годишњих планова обука.

#### 10.

**ПРЕПОРУКА:** Национална академија за јавну управу би требало да сертифициује и укључи обуке из области примене антидискриминационе политике за запослене у области правосуђа, образовања, здравства и социјалне заштите у редовне годишње планове обука, са аспекта јачања државне администрације за познавање и примену међународних стандарда у области антидискриминације (ратификоване УН конвенције, праксу Европског суда за људска права, спровођење препорука међународних тела која прате примену ратификованих међународних конвенција), као и о домаћем антидискриминационом правном оквиру и пракси Уставног суда и судова у Србији.

Приликом обука дистрибуирати израђене приручнике на српском и језицима националних мањина за препознавање и ефикасно сузбијање случајева дискриминације и постојећих механизма заштите намењене судијама, јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца, полицијским службеницима, запосленима у органима државне управе и јединицама локалне самоуправе.

#### Буџетска издвајања

Када је реч о финансијском планирању и подршци антидискриминационој политици и спровођењу прописа, може се констатовати да још увек нису у довољној мери створени предуслови за ефикасно планирање политика које се односе на положај особа са инвалидитетом у Републици Србији, па тако ни антидискриминационе политике, на начин да се јасно може пратити оправданост уложених средстава и ефикасност мера. Да би се то постигло, буџетски програми надлежних органа треба да садрже експлицитно исказана средства за спровођење мера из акционих планова. Извештаји о учинку програмског буџета указују да се још увек многе мере финансирају пројектно односно из донаторских средстава, чиме није обезбеђена њихова одрживост. Потребно је планско финансирање мера, уз подршку буџетских средстава.

#### Пријављени случајеви дискриминације

Заштитник грађана је у оквиру Сектора за заштиту права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом у извештајном периоду поступао у вези са 151 предметом који се односио на права особа са инвалидитетом. Од тога, у 148 предмета по притужби грађана и 3 по сопственој иницијативи и на основу тога упутио 14 препорука. Највећи број притужби у овој области односи се на право на инвалидску пензију, права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица и права лица лишених пословне способности, односно права старијих у установама социјалне и здравствене заштите. Значајно је да Заштитник грађана и у случајевима када одбаци предмет увек пружа притужитељима саветодавно-правну помоћ коме да се даље обрати и која су расположива правна средства.

| Поступања Заштитника грађана у вези са правима ОСИ у 2024. години | Број |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| Укупно предмета у вези са правима ОСИ                             | 151  |
| Укупно притужби грађана                                           | 148  |



|                        |    |
|------------------------|----|
| Упућених препорука     | 14 |
| Сопствених иницијатива | 3  |

Током 2024. Поверенику за заштиту равноправности поднето је 714 притужбе.<sup>65</sup> Од тога поднето је 78 притужби по основу инвалидитета као личног својства, те је ово лично својство у извештајном периоду други основ дискриминације по учесталости притуживања, иза пола.<sup>66</sup> Старосно доба и инвалидитет су такође најчешће основе за вишеструку дискриминацију.

| Поступања Повереника за заштиту равноправности у 2024. години | Број |
|---------------------------------------------------------------|------|
| Укупно предмета                                               | 3695 |
| Укупно притужби                                               | 714  |
| Упућених препорука                                            | 422  |
| Мишљење и иницијативе за измену прописа                       | 26   |
| Предлог Установом суду                                        | 1    |
| Стратешке парнице                                             | 1    |
| Кривичне пријаве суду                                         | 3    |
| Упозорења јавности                                            | 12   |

Значајно је напоменути да је претходних неколико година инвалидитет био најучесталији основ дискриминације према броју притужби грађана. У деветогодишњем периоду (од 2015 до 2024. године) као најучесталије лично својство које је било основ дискриминације наведено у притужбама грађана је дискриминација по основу инвалидитета, након чега следи дискриминација на основу пола, старосног доба, здравственог стања и националне припадности<sup>67</sup>.

Током извештајног периода, највише притужби поднето је у поступку пред органима јавне власти, затим у области здравствене заштите, у поступку запошљавања или на послу, у области образовања и стручног оспособљавања, приликом пружања јавних услуга или коришћења објеката и површина, у области јавне сфере, јавног информисања и медија, приватним односима и другим областима у мањем проценту. Грађани су се обраћали и поводом остваривања права у области рада и запошљавања, права на образовање и остваривање различитих услуга, попут услуге личног пратиоца и персоналног асистента, али и других услуга пре свега здравствене заштите и рехабилитације. Покренуте су и две стратешке парнице у вези са положајем деце са инвалидитетом.

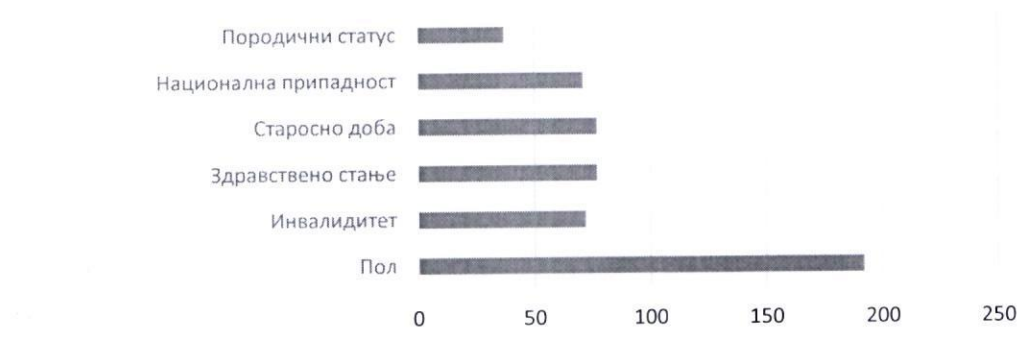
<sup>65</sup> Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2024. годину

<sup>66</sup> Исто

<sup>67</sup> Посебан извештај Повереника за равноправност о дискриминацији особа са инвалидитетом, Повереник за равноправност, Београд, 2025. година



### Најчешћи основ дискриминације у 2024.



У односу на показатеље стања, односно, исхода који би указивали у којој мери су једнаке могућности обезбеђене, нпр. броју пријављених случајева дискриминације и исхода тих поступака, поново се мора констатовати недостатак свеобухватних података у оквиру различитих подсистема, посебно система образовања, здравства и социјалне заштите како би се на републичком нивоу могла дати прецизне оцене степена усклађености мера са одредбама Конвенције. Сваки систем прикупља податке о својим корисницима и за своје потребе, али то представља само један сегмент популације особа са инвалидитетом и начин прикупљања се разликује од институције до институције. Међутим, то не значи да не постоје мере које се спроводе а које су у сагласности са Конвенцијом, нити да нема статистичког праћења, само да подаци нису реперезентативни на националном нивоу и међусобно упоредиви.

У образовном систему постоје подаци о обухвату деце из осетљивих група образовањем, који показује тенденцију раста, евиденција броја обука наставног кадра, између осталог и у области антидискриминације (378 обука за 10.000 запослених у просвети)<sup>68</sup> и подаци просветне инспекције, која је укључила елементе заштите од дискриминације у свој план надзора<sup>69</sup>, иако се из система не могу добити подаци о случајевима који се искључиво односе на дискриминацију. Удружено, ови подаци не дају реалну слику о заступљености појаве дискриминације у систему образовања и исходима доказаних случајева.

#### 11.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће изградити систем праћења појаве дискриминације у основним и средњим школама на системски ниво у смислу креирања јединствене базе података или придруживања ових података већ постојећим базама. Потребно је да у складу са Законом о забрани дискриминације се израде јединствени критеријуми за селекцију случајева и јединствено методолошко упутство за прикупљање података, како би се сви доступни подаци на нивоу система сливали на једно место и како би се могла пратити учесталост ове појаве у образовању и посебно, њени исходи у утврђеним случајевима дискриминације.

У области рада и запошљавања, Национална служба за запошљавање прикупља податке о броју особа са инвалидитетом које су пријављене за учешће у мерама активне

<sup>68</sup> Национални извештај о инклузивном образовању 2022-2024. године, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Београд 2025. година

<sup>69</sup> Годишњи извештаји просветне инспекције



политике запошљавања (број особа са инвалидитетом обухваћених овим мерама, број субвенција за запошљавање особа са инвалидитетом, број рефундираних зарада ушлаћених послодавцима и друге мере). Међутим, евиденција се зауставља на броју пријава Националној служби за запошљавање (што је само један део популације), али не и праћењу ефеката примене мера (колико је особа реално обухваћено применом мера, колико их је прошло обуке, колико њих је добило запослење, колико њих је задржало запослење и на који рок по истеку примене мера) и утврђених случајева дискриминације у вези са тим (нпр. колико је послодаваца отпустило запосленог са инвалидитетом по истеку мера, колико их је одбило да примени принцип разумног прилагођавања радног места, колико их је уместо да запосли особу са инвалидитетом радије уплатило у буџетски фонд).

У области социјалне заштите остварен је у последњем периоду напредак у службеним евиденцијама поступања центара за социјални рад, обједињавањем податка у информационом систему СОЗИС и обукама које су спроведене за његово коришћење. Републички завод за социјалну заштиту је преузео поступак мапирања услуга социјалне заштите и новчаних давања који је започет у окриљу Тима за социјално укључивање Владе РС и потом Центра за социјалну политику. Ипак, није у потпуности јасно да ли је извршена миграција свих доступних података у СОЗИС, и касни се са објављивањем неких извештаја из система, нпр, нема података за 2024. годину и систем још увек није у пуној мери оперативан<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Извештај о спровођењу Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године за период 2022–2024. године, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Београд, 2025.

## 4.2. ЧЛАН 9: ПРИСТУПАЧНОСТ

У циљу омогућавања самосталног живота и пуног учешћа особа с инвалидитетом у свим сферама живота, Конвенција о правима особа са инвалидитетом чланом 9 Конвенције обавезује државе стране уговорнице да предузимају одговарајуће мере да особама с инвалидитетом обезбеде приступ, равноправно са другима:

1. **физичком окружењу,**
2. **превозу и**
3. **информацијама и комуникацијама.**<sup>71</sup>

Те мере укључују идентификовање и уклањање препрека и баријера за приступ и односе се на зграде, путеве, превозна средства, јавне установе као и информације, комуникације и друге услуге, укључујући и електронске услуге и хитне службе.

Државе уговорнице такође имају обавезу да предузму одговарајуће мере:

- ❖ да утврде, промовишу и прате примену минималних стандарда и смерница за приступачност објеката и услуга,
- ❖ да обезбеде да приватни пружаоци услуга воде рачуна о свим аспектима приступачности,
- ❖ да обезбеде обуку заинтересованих страна о проблемима приступачности,
- ❖ да пруже непосредну помоћ и посреднике, укључујући водиче, читаче и стручне тумаче,
- ❖ да подстичу друге одговарајуће облике помоћи и подршке
- ❖ да подстичу приступ особа с инвалидитетом новим информационим и комуникационим технологијама и
- ❖ да учине доступним приступачне садржаје.<sup>72</sup>

У складу са Конвенцијом, приступачност представља резултат примене техничких стандарда у планирању, пројектовању, грађењу, реконструкцији, доградњи и адаптацији објеката и јавних површина. Уз приступачност просторима и објектима неопходна је и примена „универзалног дизајна“, који подразумева интервенцију на инфраструктури, пратећим уређајима и опреми и свим новим добрима, производима, технологији и услугама<sup>73</sup> са основним циљем да се створе једнаке могућности приступа, учешћа и употребе за све потенцијалне кориснике (различите врсте визуелних ознака и симбола, сигнализације и звучних упозорења, тактилних површина и др).

У *Закључним запажањима Комитета за права особа са инвалидитетом из 2016. године*<sup>74</sup>, Комитет је изразио забринутост због непостојања националне стратегије обезбеђивања приступачности и законских прописа који би садржавали делотворне санкције за непоштовање прописа, због ниског степена могућности приступа јавним објектима, институцијама и услугама, као и услугама електронских медија.

<sup>71</sup> Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, члан 9, став 1

<sup>72</sup> Ибид, члан 9, став 2

<sup>73</sup> Општи коментар бр. 2 (2014), параграф 15

<sup>74</sup> CRPD/C/SRB/CO/1, мај 2016



### Препорука Комитета за права особа с инвалидитетом:

Комитет је забринут због непостојања националне стратегије обезбеђивања приступачности и законских прописа који би садржавали делотворне санкције за непоштовање прописа, затим због ниског степена могућности приступа јавним објектима, институцијама и услугама, и услугама електронских медија у држави чланици.

Комитет препоручује да држава уговорница **изради свеобухватан план приступачности** и обезбеди делотворно праћење тог плана, као и да изради мапу пута која поставља референтну вредност за уклањање препрека; и да промовише **универзални дизајн за све зграде, јавне службе и јавни превоз, као и доступне информације и медије друштвених комуникација**, посвећујући посебну пажњу електронским медијима, у складу са општим коментаром бр. 2 (2014.) о приступачности (чл. 9). У том смислу, Комитет препоручује да држава уговорница определи довољна средства за **праћење спровођења стандарда приступачности**, уз подршку ажуриране националне базе података на читавој својој територији; да успостави применљиве, делотворне и **одвраћајуће санкције за непоштовање**; да повећа употребу титлова и знаковног језика у медијима; и да у процес укључује организације особа с инвалидитетом.

Приступачност је један од основних предуслова за равноправно учешће особа са инвалидитетом у друштвеном животу а баријере у остваривању тог права утичу на могућност остваривања широке лепезе других права (право на рад, образовање, здравствене и друге услуге). Стога је обавеза примене стандарда приступачности према међународним стандардима безусловна и *ex ante* обавеза – дакле, није условљена постојањем захтева да се приступачност обезбеди и страна држава потписница је у обавези да је обезбеди и не може се изговарати трошковима и теретом који обезбеђивање приступачности за особе са инвалидитетом представља за њу.

Такође, ускраћивање приступа физичком окружењу, превозу, информацијама и комуникацијама, укључујући информационо-комуникационе технологије, инфраструктуру и јавне услуге, треба посматрати у контексту дискриминације особа са инвалидитетом а одбијање разумног прилагођавања као посебан облик дискриминације.

Савет за особе са инвалидитетом при Заштитнику грађана је на свом првом, конститутивном састанку на ком су се предлагале приоритетне теме за деловање, оценио да је приступачност (и сви њени аспекти) један од основних проблема са којима се особе са инвалидитетом суочавају у Републици Србији и основна баријера за шире учешће особа са инвалидитетом у заједници.



### Усклађеност нормативног оквира са Конвенцијом

*Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године*, чије је трајање истекло, дефинисала је три стратешка циља у области приступачности, усклађене са одредбама Конвенције: повећање опште приступачности, доследно спровођење прописа у пракси, уз појачавање инспекцијског надзора, сталне обуке и системско укључивање питања приступа тако да се програми, планови и пројекти обавезно развијају са уграђеном компонентом приступачности, у складу са принципом „Универзални дизајн“, уз унапређивање и што веће коришћење асистивних технологија<sup>75</sup>. Осим тога, планиране су мере креирање и спровођење оперативног плана за приступачност, формирање фонда за спровођење локалних акционих планова за приступачност, анализу и усаглашавање правног оквира. Такође, Стратегијом је планиран развој услуга подршке за самостални живот у заједници и у породици, између осталог, кроз обезбеђивање приступачног социјалног становања.

Међутим, услед превише опште дефинисаних мера и активности<sup>76</sup>, по истеку стратегије није било могуће дати оцену остварености, а добар део планираних активности остао је нереализован<sup>77</sup>. Највећи резултат је остварен кампањом „Србија без баријера“, односно повећања свести о значају приступачности у одређеним сегментима друштва.

У извештајном периоду усвојена је *Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2025. до 2030. године*<sup>78</sup>, чији ефекти још нису познати јер је тек започет период имплементације, али која се у дефинисању активности наставља на претходну стратегију и полази од активности које нису биле реализоване у претходном периоду, попут креирања и спровођења оперативног плана за приступачност, што је била једна од главних препорука Комитета, системског укључивања питања приступа тако да се програми, планови и пројекти обавезно развијају са уграђеном компонентом приступачности и других, добро дефинисаних мера претходне стратегије, уз постављање нових приоритета.

Стратегија као један од главних изазова препознаје препреке при кретању и коришћењу јавног превоза, приступачност објеката, приступ услугама и информацијама, приступ запослењу и могућностима за разумно прилагођавање радног места, приступ квалитетном образовању и професионалној обуци<sup>79</sup>. Такође, Стратегија промовише даљи развој концепта когнитивне приступачности за особе са интелектуалним и менталним тешкоћама као до сада непрепознате категорије приступачности. Циљеви Стратегије се односе на обезбеђивање адекватне приступачности објектима јавне намене и објектима колективног становања, у смислу комуникацијске, архитектонске и когнитивне приступачности, примену „Универзалног дизајна“ у смислу приступачности свеукупног окружења и могућности коришћења свих производа и услуга, измене Закона о становању тако да сваки објекат колективног становања у ком станује особа са инвалидитетом без обзира на сагласност већине станара може да буде прилагођен у смислу архитектонске приступачности,

<sup>75</sup> Мера 1.1.1. Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године

<sup>76</sup> У акционим плановима за спровођење ове стратегије наводи се да ће базне вредности показатеља бити утврђене у првој години спровођења Стратегије.

<sup>77</sup> Ex post анализа Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године

<sup>78</sup> "Сл. гласник РС", бр. 6/2025

<sup>79</sup> Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2025. до 2030. године, стр. 12



повећање доступности туристичких садржаја и понуде особама са инвалидитетом, инклузивних спортских и рекреативних, медијских и културних садржаја и др.

*Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом*<sup>80</sup> из 2006. године, један од првих у региону који је уређивао ово питање и који у складу са Конвенцијом (а пре ратификације исте) налаже власницима приватних и јавних објеката да изврше неопходне адаптације како би приступ објектима и услугама био омогућен за особе са инвалидитетом, забрањујући њихову дискриминацију у приступу јавним објектима, површинама, услугама и јавном саобраћају<sup>81</sup>. Закон такође дефинише шта се сматра објектима у јавној употреби а шта јавним површинама. Дискриминаторним понашањем на основу инвалидности у погледу доступности услуга сматра се: одбијање пружања услуга особи са инвалидитетом, осим ако би пружање услуге угрозило живот или здравље особе са инвалидитетом или другог лица; пружање услуге особи са инвалидитетом под другачијим и неповољнијим условима од оних под којима се услуга пружа другим корисницима, осим ако би пружање услуге под редовним условима угрозило живот или здравље особе са инвалидитетом или другог лица и одбијање да се изврши техничка адаптација објекта неопходна да би се услуга пружила кориснику са инвалидитетом<sup>82</sup>.

Иако се овај закон, који је претрпео извесне измене 2016. године може сматрати изузетно напредним за време у ком је настао, његова суштинска слабост је одсуство мера казнене политике за непоступање односно одбијање да се изврши техничка адаптација објекта неопходна да би се услуга пружила кориснику са инвалидитетом<sup>83</sup>, док су прописане казне за дискриминацију услед непружање услуга или пружање услуга под неповољнијим условима за особе са инвалидитетом. Тиме је практично, остављено као избор само постојање физичких баријера за приступ, па на тај начин рецимо неће бити кажњен угоститељ који нема приступачан локал а хоће онај који има, али одбија да пружи услугу.

*Закон о забрани од дискриминације*<sup>84</sup> се може третирати као општи или кровни закон који хоризонтално усмерава друго законодавство на усклађивање са општим принципима и мерама, али такође утиче на такозвано вертикално усклађивање различитих прописа који регулишу одређене области као што су, између осталог, планирање и изградња, становање, безбедност у саобраћају до постављања опреме за обележавање простора на јавним саобраћајним и другим површинама за слепа и слабовида лица; комуналне делатности и могућност обезбеђивања јавног градског превоза и несметаног паркирања за особе са инвалидитетом и др.

Закон о забрани дискриминације прописује да свако има право на једнак приступ објектима у јавној употреби (објекти у којима се налазе седишта органа јавне власти, објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, туризма, објекти који се користе за заштиту животне средине, за заштиту од елементарних

<sup>80</sup> Стратегија јавног здравља у Републици Србији за период 2018–2026. године "Службени гласник РС", број 33/2006 и 13/2016

<sup>81</sup> Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, члан 13, став 1 гласи: „Забрањена је дискриминација на основу инвалидности у погледу доступности услуга и приступа објектима у јавној употреби и јавним површинама“.

<sup>82</sup> Ибид, члан 13, став 5

<sup>83</sup> Ибид, члан 13, став 5, тачка 3

<sup>84</sup> "Сл. гласник РС", бр. 22/2009 и 52/2021



непогода и сл) и јавним површинама (паркови, тргови, улице, пешачки прелази и друге јавне саобраћајнице и сл)<sup>85</sup>.

Изменама и допунама Закона о дискриминацији додат је члан 27а који се односи на „Дискриминацију у области становања” који гласи: „Дискриминација у области становања постоји ако се на основну личног својства лица или групе лица ускраћује или отежава приступ програмима стамбене подршке, одбије остваривање права из области становања, за омогућавање приступа програмима стамбене подршке тражи испуњење услова који се на постављају другим лицима или групи лица, односно ако се у приступу програмима стамбене подршке неоправдано омогући првенство другом лицу или групи лица. Дискриминација у области становања постоји и када правно или физичко лице на основу стварног, односно претпостављеног личног својства одбије закључење уговора о закупу, односно коришћењу стамбене јединице.”

Поједине одредбе Закона о забрани дискриминације нису биле усклађене са Законом о прекршајима, који је ступио на снагу након његовог усвајања. Изменама закона из 2021. године је предвиђено да се драстично повећа износ казни за непоштовање одредби Закона о забрани дискриминације у складу са Законом о прекршајима. Изменама и допунама Закона о забрани дискриминације уведене су и јасне казнене одредбе<sup>86</sup>, које се односе на одбијање пружања услуге и/или онемогућавање приступа објектима, односно површинама: „Новчаном казном од 50.000 - 500.000 динара казниће се за прекршај правно лице, односно предузетник, ако у оквиру своје делатности, на основу личног својства лица или групе лица, одбије пружање услуге, за пружање услуге тражи испуњење услова који се не траже од осталих лица или група лица, односно ако у пружању услуге неоправдано да првенство другом лицу или групи лица (члан 17. став 1)”. Циљ је био подизање свести код пружалаца јавних услуга и привредних субјеката, нарочито предузетника, о примереном и прихватљивом односу према било којој од рањивих група<sup>87</sup>.

Институција Повереника на основу притужбе може да покрене стратешку парницу за дискриминацију по основу инвалидитета из чл. 13 Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом – дискриминација у вези са пружањем услуга и коришћењем објеката и површина као и чл. 17. Закона о забрани дискриминације.

*Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи*<sup>88</sup> уређује материју која се односи на планирање, грађевинско земљиште, изградњу објеката, вршење надзора над применом одредаба овог закона, вршење инспекцијског надзора, као и на друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградњу објеката.

Закон прописује да зграде јавне и пословне намене морају бити пројектоване, грађене и одржаване тако да омогућавају несметан приступ, кретање и боравак, односно коришћење, особама са инвалидитетом, у складу са техничким прописима и стандардима приступачности. Закон такође дефинише појам и аспекте физичке приступачности и утврђује да се зграде јавне и пословне намене, друге зграде за јавну

<sup>85</sup> Закон о забрани дискриминације, члан 17, став 2

<sup>86</sup> Закон о забрани дискриминације, члан 52

<sup>87</sup> Анализа ефеката закона, доступно на: [https://rsjp.gov.rs/upload/1620732773539\\_ZAK%20-%20Analiza%20Trec%20verzija%20KONACNO.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/1620732773539_ZAK%20-%20Analiza%20Trec%20verzija%20KONACNO.pdf)

<sup>88</sup> "Службени гласник РС", бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23



употребу, те стамбене и стамбено-пословне зграде с десет и више станова морају пројектовати, градити и одржавати тако да свим корисницима, а нарочито особама с инвалидитетом, деци и старим особама, омогућавају несметан приступ, кретање и боравак, односно коришћење у складу с одговарајућим техничким прописима, тј. стандардима<sup>89</sup>.

Посебно у складу са Конвенцијом је дефиниција стандарда приступачности. Стандарди приступачности су обавезне техничке мере, стандарди и услови пројектовања, планирања и изградње којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама<sup>90</sup>.

Закон садржи још неке изузетно битне одредбе са аспекта приступачности за особе са инвалидитетом:

❖ Правила уређења садржана у просторном плану подручја посебне намене, просторном плану јединице локалне самоуправе и урбанистичким плановима садрже нарочито: - услове којима се површине и објекти јавне намене чине приступачним особама са инвалидитетом, у складу са стандардима приступачности;<sup>91</sup>

❖ Инвеститор није дужан да прибави локацијске услове у случају када изводи радове на инвестиционом одржавању објекта и уклањању препрека за особе са инвалидитетом.<sup>92</sup>

❖ Новчаном казном од 300.000 динара казниће се за прекршај привредно друштво или друго правно лице које је инвеститор објекта ако не обезбеди приступ објекту особама са инвалидитетом у складу са стандардима приступачности

❖ Закон обавезује одговорног извођача радова да радове изводи према документацији на основу које је издата грађевинска дозвола, односно пројекту за извођење, у складу са прописима, стандардима, укључујући стандарде приступачности техничким нормативима и стандардима квалитета који важе за поједине врсте радова, инсталација и опреме<sup>93</sup>

❖ Закон такође разрађује мере стручног надзора које обезбеђује инвеститор над применом свих стандарда па и оних који се односе на стандарде приступачности<sup>94</sup>.

Иако је Закон веома исрпан у погледу принципа, одредби, примене стандарда и постојања заштитних механизма тј. казних мера за непримењивање одредби закона, да би био потпуно усклађен са Конвенцијом морају се додати одредбе које се односе на универзални дизајн и разумно прилагођавање, које се касније спомиње у подзаконском акту донетом на основу овог закона. Такође, новијим изменама овог закона значајно је олакшано добијање сагласности за адаптирање улаза у стамбене зграде са више станова, што је био проблем који је перзистирао у претходном периоду и врло је похвално што се настоји да он буде решен, али приликом измена и допуна закона пропуштено је да буду усвојене иницијативе Повереника за заштиту равноправности<sup>95</sup> и Националне организације особа са инвалидитетом Србије (НООИС) за измене одговарајућих

<sup>89</sup> Закон о планирању и изградњи, члан 5

<sup>90</sup> Ибид, члан 2

<sup>91</sup> Ибид, члан 30, став 5

<sup>92</sup> Ибид, члан 206

<sup>93</sup> Закон о планирању и изградњи, члан 152.

<sup>94</sup> Ибид, члан 153

<sup>95</sup> Иницијатива за допуну Нацрта закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, Повереник за заштиту равноправности, бр. 021-01-449/2023-02 од 3.3.2023. године



одредаба у вези садржаја пројеката приликом грађења објеката, тако да као обавезни саставни елемент садрже доказе о поштовању стандарда приступачности (тзв. елаборат о приступачности).

Наиме, не постоји потпуна усклађеност стандарда приступачности прописаних чланом 9. Конвенције о правима особа са инвалидитетом са домаћим законодавством јер иако постоји норма не постоје гаранције за њену примену. Иако је изменама Закона о планирању и изградњи из 2006. године прописана обавеза поштовања стандарда приступачности (члан 5. Закона о планирању и изградњи) која је детаљно разрађена Правилником, током поступка измена и допуна овог закона 2023. године пропуштено је да се усвоји иницијатива НООИС да се изричито предвиди обавеза да главни пројекат за објекте високоградње јавне и пословне намене, стамбене и стамбено - пословне зграде са 10 и више станова, мора садржати Елаборат о поштовању стандарда приступачности као свој саставни део, чиме би се осигурало ефикасно спровођење одредби члана 5. важећег Закона у пракси.

## 12.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће изменити одредбе Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи тако да укључе елаборат о приступачности као саставни део пројектне документације приликом подношења захтева за добијање грађевинске дозволе, како би се увеле гаранције примене одредбе прописане чланом 5. Закона о планирању и изградњи.

Системско укључивање питања приступачности остварује тако што се програми, планови и пројекти обавезно развијају уз елаборат о приступачности као обавезни саставни део урбанистичких планова и грађевинске пројектне документације.

*Правилником о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката<sup>96</sup>, донетим на основу Закона о планирању и изградњи, уређују се технички услови тј. стандарди приступачности у циљу осигурања несметаног кретања и приступа особама са инвалидитетом, деци и старим особама. Правилник јасно прописује да је приступачан објекат, његов део или опрема онај објекат, део објекта или опреме која осигурава испуњавање обавезних елемената приступачности (минимални стандарди). Такође, дефинисани су услови за планирање, пројектовање и изградњу приступачног простора у складу са техничким стандардима приступачности, те су детаљно прописани сви технички елементи који се односе на растојања, приступачности за савладавање висинских разлика, изглед архитектонских елемената којима се осигурава приступачност, кретања и боравка у простору – стамбене и стамбено-пословне зграде и објекти за јавно коришћење, као и јавног саобраћаја.*

Појмови употребљени у овом правилнику су усклађени са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом, од дефиниције особе са инвалидитетом до дефиниције приступачности које су засноване на социјалном моделу приступачности. Приступачност јесте резултат интервенције у спољном окружењу односно „примене техничких стандарда у планирању, пројектовању, грађењу, реконструкцији, доградњи и адаптацији објеката и јавних површина, помоћу којих се свим људима, без обзира на њихове физичке, сензорне и интелектуалне карактеристике, или године старости осигурава несметан приступ, кретање, коришћење услуга, боравак и рад“. Посебно је значајно што је у Правилнику препознат појам „дизајна за све“ (универзалног дизајна) као „интервенције на површинама јавне намене, објектима за јавно коришћење или објектима намењених становању, укључујући и пратеће уређаје и опрему, с основним

<sup>96</sup> "Сл. гласник РС", бр. 22/2015



циљем да се створе једнаке могућности приступа, учешћа и употребе за све потенцијалне кориснике, без потребе за додатним прилагођавањем или специјализованим дизајном.“

Примена стандарда које прописује овај правилник односи се на: зграде јавне и пословне намене, објекте за јавну употребу (улице, тргове, паркове и сл.), као и на стамбене и стамбено пословне зграде са десет и више станова. Планирање нових објеката и простора, пројектовање и изградњу и доградњу нових објеката (зграде јавне, пословне и стамбене намене), као и на реконструкцију и адаптацију постојећих објеката, када је то могуће у техничком смислу.

Иако је сам Правилник изузетно детаљан и покрива све значајне аспекте приступачности, са детаљно описаним стандардима, техничким упутствима и цртежима за њихову примену, где остаје мало простора за слободна тумачења, у пракси постоје проблеми са применом и надзором у односу на постављене минималне стандарде. И поред тога што стручни надзор у току грађења подразумева контролу и проверу квалитета извођења свих врста радова и примену прописа, стандарда и техничких норматива, укључујући и стандарде приступачности, уз надлежност и овлашћење грађевинског инспектора да контролише инвеститора да ли је обезбедио приступ објекту особама с инвалидитетом према стандардима приступачности и да изриче новчане казне у случају непоштовања те обавезе, у пракси је распрострањено непоштовање ове законске обавезе, што резултира многобројним новоизграђеним и реконструисаним објектима који не испуњавају стандарде приступачности.

Надзор над спровођењем релевантних прописа врше инспекцијске службе у оквиру Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али је инспекцијски надзор у пракси недовољан. На локалном нивоу, поједине јединице локалне самоуправе су се обавезале да у својим планским документима обезбеде услове за приступачност јавних површина и објеката, али још увек не постоје докази о системским, свеобухватним програмима приступачности становања на нивоу појединих градова и општина. Са своје стране, организације цивилног друштва врше анализе и мапирају приступачност објеката и саобраћаја у својим локалним срединама али недостаје систематски мониторинг и јавна база података о приступачности превоза и јавних објеката на нивоу целе земље.

У извештајима о реализацији акционих планова за спровођење Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године, наведено је да у датом периоду грађевинска инспекција није изрекла ниједну казну инвеститорима за непоштовање техничких стандарда приступачности. Закључци посебног извештаја Повереника за равноправност је да се у великом броју случајева ови стандарди се не примењују услед малог броја стручних лица која врше надзор (грађевинских инспектора), како над адаптацијама тако и над извођењем радова на новим објектима, недовољан број архитеката који је упознат са стандардима универзалног дизајна и извођача радова.

13.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће у наредном периоду организовати обуке на тему примене стандарда приступачности за све учеснике у процесу - архитеката, инжињера и дизајнера, администрације на нивоу јединица локалне самоуправе који издају дозволе за градњу и употребне дозволе.



У складу са одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом, потребно је укључити принципе „универзалног дизајна“ у рад струковних удружења и других стручних и административних тела.

*Законом о становању и одржавању зграда*<sup>97</sup> иако овај закон није релевантан са аспекта приступачности, доношењем овог закона, стављен је ван снаге ранији Закон о социјалном становању који је особама са инвалидитетом гарантовао квоту од десет посто приступачних станова. Закон особама са инвалидитетом начелно омогућава приступ социјалном становању, али без гарантовања икаквих квота, па је тиме положај особа са инвалидитетом погоршан односно умањен је степен остварених права, што је у директној супротности са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом. На ово је усвојим алтернативним извештајима Комитету упозоравао НООИС.

#### 14.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће унапредити правни оквир у области социјалног становања у складу са чланом 28. Конвенције о правима особа са инвалидитетом, узимајући у обзир и препоруке Комитета за права особа са инвалидитетом, како би се дефинисали јасни и прецизни критеријуми за остваривање права на решавање стамбеног питања, с посебним освртом на особе са инвалидитетом, старије особе, као и особе које су изложене вишеструкој дискриминацији, што је предуслов за планирање неопходних средстава и пуно остваривање права грађана у овој области.

У 2018. години донет је *Закон о електронској управи*<sup>98</sup>, којим је прописано да су државни органи дужни да поштују стандарде приступачности у погледу садржаја веб сајтова и електронске управе, а донета је и *Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб сајтова органа*, која садржи део о приступачности<sup>99</sup>.

*Закон о јавном информисању и медијима*<sup>100</sup> је измењен у извештајном периоду. У члану 12 који се односи на остваривање права на информисање особа са инвалидитетом, каже се: „У циљу заштите интереса особа са инвалидитетом и обезбеђивања њиховог равноправног уживања права на слободу мишљења и изражавања, Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, предузима мере којима им се омогућава да несметано примају информације намењене јавности, у примереном облику и применом одговарајуће технологије, и обезбеђује део средстава или других услова за рад медија који објављују информације на знаковном језику или Брајевом писму или на други начин омогућавају тим лицима да несметано остварују права у јавном информисању. Република Србија предузима мере да информативни, образовни, културни и забавни садржаји буду приступачни особама са инвалидитетом.“

Посебни медијски закони који такође регулишу питање приступачности: *Закон о електронским медијима*<sup>101</sup>), *Закон о оглашавању*<sup>102</sup>, *Закон о јавним медијским сервисима*<sup>103</sup>, *Закон о електронским комуникацијама*<sup>104</sup>, *Закон о ауторском и сродним*

<sup>97</sup> "Сл. гласник РС", бр. 104/2016, 9/2020

<sup>98</sup> "Службени гласник РС", број 27 од 6. априла 2018.

<sup>99</sup> "Службени гласник РС", број 104 од 28. децембра 2018.

<sup>100</sup> "Сл. гласник РС", бр. 92/2023 и 51/2025

<sup>101</sup> "Сл. гласник РС" бр. 92/2023

<sup>102</sup> "Сл. гласник РС", бр. 6/16, 52/19-др. закон

<sup>103</sup> "Сл. гласник РС", бр. 83/14, 103/15, 108/16, 161/20, 129/21 и 92/23

<sup>104</sup> "Сл. гласник РС" бр. 35/2023



правима<sup>105</sup>, Закон о посебним овлашћењима ради ефикасне заштите права интелектуалне својине<sup>106</sup> и Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији<sup>107</sup>.

Стратешка документа: *Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији у преиоду 2020-2025. годин*<sup>108</sup>, *Стратегија за прелазак са аналогног на дигитално емитовање радио и телевизијског програма у Републици Србији*<sup>109</sup> и *Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године* („Сл. гласник РС“, бр. 75/2012).

#### Ефекти примене мера

За Заштитника грађана најбољи показатељ за процену значаја недовољне приступачности представљају притужбе у овој области. У извештајном периоду, други по значају је био проблем недовољне архитектонске приступачности објеката јавне намене и објеката за колективно становање, као и информационо-комуникацијске и когнитивне приступачности. У овој области, поступано је на основу 8 притужби које су се односиле на физичке баријере односно архитектонски приступ, 5 које су се односиле на приступачност здравственим установама и 2 градском превозу.

Министарство грађевинарства, урбанизма и саобраћаја је у извештајном периоду имало је укупно 173 надзора на основу одредби Закона о железници, Закона о безбедности у железничком саобраћају и Закона о планирању и изградњи, што је значајно већи број него у претходне две године. Ипак, у структури извршених надзора истиче се 166 надзора на основу Закона о железници и Закона о безбедности у железничком саобраћају и свега 7 инспекцијских надзора који су извршени на основу Закона о планирању и изградњи, при чему се истиче да предмет надзора нису биле одредбе прописане Правилником о техничким стандардима планирања, пројектовања и изградње објеката, којима се осигурава несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама<sup>110</sup>.

| Инспекцијски надзори Министарства грађевинарства | Број надзора |
|--------------------------------------------------|--------------|
| 2022                                             | 95           |
| 2023                                             | 105          |
| 2024                                             | 173          |

Иако је још изменама Закона о планирању и изградњи из 2006. године прописана обавеза поштовања стандарда приступачности, у Републици Србији се и даље значајан број нових објеката изгради без поштовања стандарда. Неприступачни објекти још увек представљају једну од основних препрека за потпуну инклузију особа са инвалидитетом у друштво.

И поред веома развијеног законодавног оквира у овој области многе установе, површине, стамбени објекти, услуге и средства комуникације остају неприступачни особама са инвалидитетом (посебно онима са тешкоћама у кретању и комуникацији).

<sup>105</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 1104/09, 99/11, 119/12, 29/16-УС, 66/19

<sup>106</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 46/06, 104/09 и 129/21

<sup>107</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 42/09

<sup>108</sup> „Службени гласник РС“, број 11 од 7. фебруара 2020.

<sup>109</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 52/09 и 18/12

<sup>110</sup> „Службени гласник РС“, број 22/15



Заштитник грађана је посебно обраћао пажњу на приступачност установа у којима грађани и грађанке треба да остваре одређена права, попут центара за социјални рад, филијала РФЗО, здравствених и образовних установа, полицијских станица, органа управе и правосудних органа<sup>111</sup>. Више од трећине здравствених установа из Плана мреже здравствених установа уопште немају на паркиралиштима обезбеђена места за паркирање возила особа са инвалидитетом. Заштитник грађана је упутио мишљење Министарству здравља о активностима које је потребно да предузме да би здравствене установе омогућиле особама са инвалидитетом, посебно особама које за кретање користе колица, несметан приступ објектима здравствених установа на једнакој основи као и осталим особама.

15.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство здравља ће у циљу унапређења приступачности здравствених установа изменити Правилник о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе и и ускладити га са Законом о здравственој заштити, Законом о правима пацијената, као и другим прописима Републике Србије којима се забрањује дискриминација у пружању здравствених услуга по основу инвалидитета.

Закон о планирању и изградњи прописује да нове стамбене зграде са десет и више станова морају испуњавати услове приступачности. Међутим, постојећи и стари објекти се спорије прилагођавају стандардима услед недостатка средстава, конфигурације објеката или статуса заштићеног објекта. Не постоји, системско решење за адаптацију приватних станова особа са инвалидитетом; корисници су често препуштени сами себи и сложеним процедурама за добијање сагласности и финансијских средстава.

16.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће изменама одредби Закона о становању и изградњи поједноставити процедуру за добијање сагласности за адаптације и реконструкције постојећих (стarih) објеката када су у питању особе са инвалидитетом, како би се обезбедила пуна имплементација у пракси одредбе прописане чланом 5. Закона о планирању и изградњи.

Такође, потребно је изменити члан 135. став 8. Закона о планирању и изградњи тако да се овим законом као изузетак пропише да се за извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица неће тражити оверена сагласност тих лица уколико се радови односе на остваривање несметаног кретања и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама, без упућивања на одредбе другог закона (Закона о становању и одржавању зграда) који предвиђа сагласност других власника.

Заштитник грађана у партнерству са локалним самоуправама и невладиним организацијама активно ради на промоцији теме приступачности па је тако у прошлости успостављена платформа „Мапа приступачности“ и установљена годишња награда јединицама локалне самоуправе које су у претходној календарској години највише допринеле развоју свих облика приступачности на својој територији, која се додељује већ девет година за редом у партнерству са Сталном конференцијом градова и општина.

<sup>111</sup> Посебан извештај Заштитника грађана „Приступачност за све“



Не постоје стамбени програми или финансијски механизми (нпр. субвенције, грантови) који специфично подржавају самосталан живот особа са инвалидитетом. Нпр. не постоје посебни, системски програми или субвенције за адаптацију приватних станова особа са инвалидитетом на националном или локалном нивоу, па су ради адаптације места становања особе са инвалидитетом принуђене да се саме сналазе да обезбеде финансијска средства за адаптације, као и да испуне врло компликоване процедуре за добијање неопходне сагласности. Такође, радне средине су углавном неприступачне, укључујући и у бизнис сектору, што додатно отежава слободан и равноправан приступ запошљавању особа са инвалидитетом. Постоји значајна територијална неравнотежа услед неравномерног нивоа развоја система подршке особама са инвалидитетом на територији различитих јединица локалне самоуправе, која утиче на неравномерну доступност услуга социјалне заштите и подршке, што последично може довести до присилних миграција лица са инвалидитетом или чак до институционализације.

Закон о безбедности саобраћаја и други прописи предвиђају мере за приступачност, али у пракси већина јавног превоза није приступачна. Прилагођавање јавног превоза у Београду особама са инвалидитетом - нископодни аутобуси и трамваји у којима постоје механичке и аутоматске рампе које олакшавају приступ грађанима који користе колица; постављање тактилних газирних трака на аутобуским стајалиштима како би суграђанима који имају оштећење вида омогућила лакшу оријентацију у простору и коришћење јавног превоза; оборени ивичњаци у зонама пешачких прелаза прилагођени за прелазак колица и друго.

Приступачност саобраћајница и јавних површина, није системски решена.

У правном систему Републике Србије особама са инвалидитетом пружају се повластице у унутрашњем путничком саобраћају. Повластице се односе на следећа лица: слепа лица; лица оболела од дистрофије и сродних мишићних и неуромишићних болести; лица оболела од плегија; лица оболела од церебралне и дечије парализе и мултиплекс склерозе као и пратиоце ових лица<sup>112</sup>. Ова лица имају право на повластице у унутрашњем путничком саобраћају под условом да имају пребивалиште у Републици Србији. У унутрашњем путничком саобраћају слепо лице и лице оболело од дистрофије и сродних мишићних и неуромишићних болести, плегија, церебрална и дечија парализе и мултиплекс склерозе има у току једне календарске године право на шест путовања са повластицом у износу: 75% од редовне цене за путовање железничким, друмским и поморским, односно речним саобраћајем и 50% од редовне цене превоза за путовање ваздушним саобраћајем. Пратилац има право на бесплатну вожњу у железничком, друмском и поморском, односно речном саобраћају и на повластицу од 50% од редовне цене вожње у ваздушном саобраћају, у случајевима кад прати инвалидно лице, путује по то лице или се враћа после праћења таквог лица. Инвалидно лице и његов пратилац имају право на повластице за превоз у било ком разреду, односно класи, у возу (пословни, експресни, брзи и путнички), односно на броду, као и за економску класу у авиону.

Путнички саобраћај: Приступачност путничког саобраћаја осим у Београду није системски решена. Закон о безбедности саобраћаја и други прописи предвиђају мере за приступачност, али у пракси већина јавног превоза није приступачна. Само у Београду

<sup>112</sup> Водич кроз права особа са инвалидитетом у републици србији министарство рада и социјалне политике, МРЗБСП, Београд, 2008.



постоји специјализовани јавни превоз за особе са инвалидитетом, са ограниченим бројем возила и корисника. У мањим градовима и руралним срединама не постоји системски решено питање приступачних видова превоза, обезбеђеног као јавна делатност посебног превоза путника тј. комунална услуга.

У Београду постоји специјализовани комби превоз за особе са инвалидитетом као јавна делатност посебног превоза путника, који се обавља комби возилима по принципу „од врата до врата“. Број возила је ограничен и услуга није доступна свим потенцијалним корисницима. Корисници овог превоза су особе оболеле од дистрофије, дечије и церебралне парализе, мултипле склерозе, параспегиие и следе особе. Комби превоз за особе са инвалидитетом ЈКП Градског саобраћајног предузећа ГСП, заказује се преко удружења којем особа са инвалидитетом припада у зависности од дијагнозе. Превоз комби возилом „од врата до врата“ могуће је користити за одлазак у вртић, школу, факултет, посао, код лекара, дневни боравак, дружења и сл. Потребно је да се наведе да ли је у питању тренутни или стални корисник услуге. Сталном кориснику се омогућава превоз сваког дана. Алтернативно, неке организације особа са инвалидитетом пружају услуге превоза, али оне нису стандардизоване ни финансијски подржане као социјална услуга.

Осим тога, један део јавног превоза у Београду прилагођен је особама са инвалидитетом - нископодни аутобуси и трамваји у којима постоје механичке и аутоматске рампе којима је олакшан приступ грађанима који користе колица. Постављање тактичних газиса на аутобуским стајалиштима како би суграђанима који имају оштећење вида омогућила лакшу оријентацију у простору и коришћење јавног превоза. Оборени ивичњаци у зонама пешачких прелаза прилагођени су за прелазак колица. И други градови прате пример Београда, те постоји тенденција прилагођавања градских улица и превоза особама са инвалидитетом.

Такође, неке од градских општина организују специјализован превоз за грађане са тих општина. Нпр. Градска општина Звездара од 1. јула 2013. године организује и реализује бесплатни превоз особа са инвалидитетом. Овај превоз могу да користе лица која имају регулисано пребивалиште/боравиште на територији Градске општине Звездара и која поседују доказе о статусу особе са инвалидитетом. Бесплатан превоз се реализује специјалним комби возилом на целој територији града Београда и пружа се на основу утврђене Листе корисника превоза надлежне Комисије за превоз особа са инвалидитетом по недељном распореду који се утврђује на основу Правилника о коришћењу комби превоза Градске општине Звездара за особе са инвалидитетом.

Такође, постоје приватни превозници који су специјализовани за превоз особа са инвалидитетом и лежећих пацијената. Непокретна лица се превозе новим климатизованим санитарским возилима, уз пратњу стручног лица. Транспорт се обавља од кревета до кревета. Овакве услуге су доступне за превоз до здравствених установа, лечилишта, домова за стара лица, на лекарске комисије, као и за међународни превоз.

За особе са инвалидитетом која поседују приватна возила, ЈКП „Паркинг сервис“ издаје инвалидску паркинг карту (ИПК), која важи на територији целе РС и која се почев од 1. јануара 2024. године, издаје на период од три календарске године (до тада се издавала само за текућу календарску годину). Осим тога, ЈКП „Паркинг сервис“ обезбеђује и резервацију паркинг места за особе са инвалидитетом. Оба права се остварују искључиво на основу Решења Секретаријата за социјалну заштиту.



У јавним гаражама и паркиралиштима ЈКП „Паркинг сервис“ постоје посебно означена паркинг места, ширинх димензија, за возила особа са инвалидитетом. Ова паркинг места се налазе у близини улаза или излаза, лифтова и наплатних станица. На свим јавним паркинг објектима предузећа ЈКП „Паркинг сервис“, власницима возила са инвалидском налепницом, омогућено је три сата бесплатног паркирања на посебно обележеним паркинг местима. После истека тог временског периода корисници плаћају надокнаду по започетом сату. Општа паркиралишта, која су у систему контроле и наплате паркирања, имају посебно означена места за паркирање возила особа са инвалидитетом. На таквим паркиралиштима корисници са инвалидским налепницама услугу паркирања могу користити бесплатно и неограничено. Ова места обележена су хоризонталном и вертикалном сигнализацијом. Неовлашћено коришћење ових паркинг места санкционише се од стране надлежних државних и градских органа. Корисници ИПК, који на подручју зоне имају пребивалиште и којима је од стране Секретаријата за социјалну заштиту признато право на налепницу, имају право на повлашћену паркинг карту за инвалиде. Повлашћена паркинг карта се може издати искључиво за возило у власништву.

CarGo удружење је још 2019. године увело специјализовани комби превоз за особе са инвалидитетом, који је прилагођен за превоз лица у инвалидским колицима или са другим помагалима. Овај превоз се обавља преко ЦарГо апликације, где чланови Удружења "ЦарГо" могу једноставно да наруче превоз. Комби се спушта на потребну висину и користи рампу за лак улазак, а инвалидка колица се након уласка фиксирају ради безбедности. Особље које управља возилом је обучено за рад са особама са инвалидитетом.

Железнички саобраћај: АД „Србија Воз“ у својој понуди има посебне погодности за особе са инвалидитетом. Слепо лице и лица оболела од дистрофије и сродних мишићних и неуромишићних болести (плегија, церебрална и деција парализа и мултиплекс склероза) уживају повластицу од 75% од редовне возне цене, на основу књижице за повлашћену вожњу инвалидног лица коју издаје надлежна организација инвалида Србије. Пратилац слепог или инвалидног лица превози се бесплатно на основу објаве, која је саставни део књижице за повлашћену вожњу слепог, односно инвалидног лица.

Службена места у којима се врши пријем и отпрема путника са посебним потребама у инвалидским колицима (која поседују посебну рампу за улазак у воз) су: Београд Центар, Нови Сад и Суботица. Превоз особа у инвалидским колицима организован је на подручју „Србија Воз“ а.д. и у возовима, уколико има слободних места и уколико возови саобраћају у саставу дизелмоторних возова и електромоторних возова. Превоз особа у инвалидским колицима могуће је реализовати и другим врстама возова уколико приликом пријема и отпреме особе са инвалидитетом, односно уласка и изласка у воз није угрожена безбедност лица које се превози. Сви услови везани за превоз особа са инвалидитетом у домаћем саобраћају, важе и за међународни саобраћај.

Осим тога, право на бесплатан пролазак аутопутем остварују особе са инвалидитетом у складу са чланом 199. Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Службени гласник РС“, бр. 95/2018) а на основу решења ПИО Фонда или надлежног центра за социјални рад.



Станице опремљене панелима за оријентацију слепих лица су: Нови Сад, Суботица и Чачак. Поред панела, станице Београд центар и Чачак опремљене су подлогом за оријентацију слепих лица. Службена места у којима се врши пријем и отпрема путника који користе инвалидска колица су Београд центар и Нови Сад. Превоз особа у инвалидским колицима је могућ у савременим електро-моторним возовима („Соко“ и „Флирт“) и дизел-моторним возовима. Путник, особа у инвалидским колицима, заузима одређено и унапред резервисано место у колима која су технички опремљена за овај вид превоза. Технички нормативи који се обезбеђују лицима у појединим станицама су: посебно обележено паркинг место, приступ перонима без употребе степеништа, приступ перонима уз употребу лифта и санитарне просторије прилагођене потребама лица у инвалидским колицима.

Авио саобраћај: Авио компанија „Ер Србија“ има детаљну процедуру за безбедан лет особе са инвалидитетом и лакше укрцавање и искрцавање из авиона. Лице мора најкасније 48 сати пре лета, приликом потврде резервације карте, да наведе која врста помоћи, помагала и сл. му/јој је неопходна. Ова услуга се не наплаћује додатно. За свако путовање неопходно је да особе које су потпуно непокретне имају Медиф Образац (образац са здравственим подацима путника) попуњен и оверен од стране путничког лекара. Пратилац је неопходан за потпуно непокретне особе, као и особе који имају оштећен вид и слух.

Београдски аеродром је обезбедио следеће мере приступачности:

- Обележена паркинг места за особе са инвалидитетом на паркинзима P2, Гаража и Тесла паркинг (P11) са којег превозе аутобуси са платформом за кретање путника који користе инвалидска колица;
- Интерфони на улазима у терминал, преко којих путници могу директно контактирати службу за асистенцију;
- Видно означене зоне за пријаву и пријем PRM путника;
- Асистенција је доступна током целог процеса прихвата/отпреме путника.

По доласку на аеродром, путник са инвалидитетом или смањеном покретљивошћу се пријављује позивом на интерфон (тј. Help point који се налазе испред улаза у Терминал 1, Терминал 2 и на паркингу P2) или на шалтеру за регистрацију на лет изабране авио-компаније или на шалтеру Службе информација. Асистенција је доступна током целог процеса – преко пријаве на лет, пасошке контроле, контроле обезбеђивања и укрцавања, као и асистенција при трансферима уколико путник преседа у Београду. Путнику у доласку се пружа асистенција од врата/седишта ваздухоплова до излаза из пристанишне зграде односно паркинга аеродрома испред Терминала 2.

Аеродром "Константин Велики" Ниш има инфраструктуру прилагођену путницима са смањеном покретљивошћу што подразумева пролазе прилагођене за особе са инвалидитетом као и приступачност тоалета, поузданост помоћи, доследност услуге и приоритет пролаза. Аеродром је у претходних неколико година извршио одређене адаптације да омогући несметано кретање за особе са инвалидитетом, што је део ширих напора да се аеродром учини приступачнијим. Што се тиче приступачности аеродрома другим видовима превоза, тренутно функционишу аутобуске линије као градски јавни превоз који повезује аеродром са станицама у граду, где су аутобуси који саобраћају прилагођени особама са инвалидитетом. За превоз до/од аеродрома постоје и приватни шатл-такси превози који су прилагођени особама са инвалидитетом.



У мањим градовима и руралним срединама не постоји системски решено питање приступачних видова превоза, обезбеђеног као јавна делатност посебног превоза путника тј. комунална услуга. Међутим, постоје примери добре праксе. Удружење грађана "ЦарГо" је, први пут у Србији, омогућило коришћење специјализованих возила за своје чланове са инвалидитетом. Они су у своју понуду уврстили пет комбија марке "форд транзит" прилагођених по шведским стандардима.

У пракси је распрострањено непоштовање законске обавезе, што резултира објектима који не испуњавају стандарде приступачности. Највећи изазови су у праћењу примене важећих норматива и санкционисању непоштовања истих.

Информациона приступачност подразумева остваривање права на информисање и комуникацију у складу са потребама особа са инвалидитетом, уз развој и коришћење асистивних технологија. Прописима из области културе и информисања обезбеђена је ограничена приступачност информацијама и комуникацији, као што су: обавезе носилаца јавног медијског сервиса да производи и емитује програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације и право на учење знаковног језика и право на употребу услуге тумача за знаковни језик за глуве и наглуве особе; доступност свих културних садржаја за особе са инвалидитетом; коришћење електронских јавних услуга и интернет страница органа државне управе и др.

Међутим, упркос постојању правног оквира, особама са сензорним инвалидитетом и даље је отежан приступ информацијама и комуникацијама, штампани медији углавном нису приступачни особама оштећеног вида, док глумим и наглумим особама у великој мери нису приступачни ни радио ни телевизија. Поводом онемогућавања коришћења факсимила слепим особама, Повереник је покренуо стратешку парницу против јавног бележника по основу које је Виши суд донео пресуду да је тужени, тиме што није омогућио слепој особи потписивање исправе уз помоћ печата са угравираним потписом у складу са Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, извршио тежак облик непосредне дискриминације<sup>113</sup>.

17.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство културе ће у области информационе приступачности ускладити домаћу регулативу са Европским актом о приступачности и у већој мери увести принцип „универзалног дизајна“ приликом планирања, производње и емитовања програма.

<sup>113</sup> Закључци спровођења Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом 2020-2024



### 4.3. ЧЛАН 19: САМОСТАЛАН ЖИВОТ И УКЉУЧИВАЊЕ У ЗАЈЕДНИЦУ

Конвенција о правима особа са инвалидитетом<sup>114</sup> у члану 19. дефинише да државе стране уговорнице ове конвенције имају обавезу да:

- ❖ признају једнако право свим особама са инвалидитетом да живе у заједници,
- ❖ да имају једнак избор као и други,
- ❖ потпуно укључивање и учешће у заједници,
- ❖ приступ већем броју кућних, резиденцијалних и других услуга за пружање подршке од стране заједнице,
- ❖ личну помоћ која им је потребна за живот и укључивање у заједницу, као и
- ❖ спречавање изолације или изопштавања из заједнице.<sup>115</sup>

4. Комитет је забринут због непостојања свеобухватне *СТРАТЕГИЈЕ ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ* у држави чланици. Посебно је забринут зато што је велики број особа остао у институцијама и што није уложено довољно напора да се обезбеде средства за развој услуга подршке, посебно *УСЛУГА ПЕРСОНАЛНИХ АСИСТЕНАТА* у локалним заједницама, за оне који напуштају институције. Комитет је исто тако забринут јер се још увек инвестирају средства у реновирање или проширење институција, док многе препреке иницијативама организација особа са инвалидитетом, укључујући сувише компликован процес издавања лиценци, и даље опстају.

*Закључна запажања о Иницијалном извештају о Србији, параграф 40*

Живот у оквиру заједнице на равноправној основи са другима представља основно право. Како би се остварила ова права, државе уговорнице су у обавези да „усвоје све потребне законодавне, административне и друге мере“ и да „се уздрже од сваког деловања и праксе која није у складу са овом конвенцијом“<sup>116</sup>. Кључна је промена парадигме у складу са Конвенцијом: уместо бриге за очување институционалног система (реновирање установа, повећање њихових капацитета) у фокусу су саме особе са инвалидитетом и њихове потребе, као и потребе њихових породица. Иако се у стратешким документима то не планира, у пракси се често уместо улагања у развој услуга у заједници финансира унапређење материјалних услова боравка у установама социјалне или здравствене заштите и проширење њихових капацитета, што је у директној супротности са начелима Конвенције.

Са аспекта примене Конвенције о правима особа са инвалидитетом не смеју се занемарити критеријуми прогресивне реализације, који су установљени међународним правом, као ни чињеница да су одређене обавезе непосредне природе и да захтевају

<sup>114</sup>Доступно: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_konvencije\\_o\\_pravima\\_osoba\\_sa\\_invaliditetom.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_o_pravima_osoba_sa_invaliditetom.html)

<sup>115</sup> Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом, члан 19.

<sup>116</sup> Општи коментар број 5 Комитета Уједињених нација за права особа са инвалидитетом у вези члана 19 Конвенције - Самостални живот и укљученост у заједницу



неодложно деловање. То су, на пример, право особа са инвалидитетом на избор места становања, где ће и с ким живети, као и приступ услугама без дискриминације<sup>117</sup>.

Република Србија је од 2002. године у складу са чланом 19. Конвенције отпочела процес трансформације система институционалног збрињавања особа са инвалидитетом ка развоју система услуга у заједници – од медицинског модела који је, насупрот начелима Конвенције, заштиту особама са инвалидитетом обезбеђивао преко смештаја у специјализованим установама социјалне и здравствене заштите ка социјалном моделу који покушава да им пружи потребну подршку за самостални живот преко обезбеђивања подршке породици и развоја услуга у заједници.

Процес деинституционализације започет је прво у области здравства, процесом трансформације система здравствене заштите у области менталног здравља. Први значајан документ, Стратегија за заштиту менталног здравља из 2007. године, је предвидела процес постепене деинституционализације и стварање служби у заједници. Законом о заштити лица са менталним сметњама из 2013. године по први пут су регулисана питања присилне хоспитализације, добровољности лечења и идеја оснивања служби за ментално здравље у заједници. Специјалне болнице за психијатријске болести започеле су процес деинституционализације, тако да је искоришћеност постеља у константном паду од 2012. године.

Систем социјалне заштите је пратио здравствени систем по сличном моделу, усвајањем Стратегије социјалне заштите 2005. године и Закона о социјалној заштити 2011. године, који је отворио могућност за системски заокрет ка процесу деинституционализације кроз креирање услуга у заједници. Системске промене значиле су увођење нових института: уместо система права у социјалној заштити нови концепт подразумева систем услуга, уместо система државних установа уведен је плурализам пружалаца услуга, уместо централизованог система уведена је децентрализација пружалаца услуга тј. систем акредитације и лиценцирања који треба да обезбедити квалитете услуге доступне свим корисничким групама.

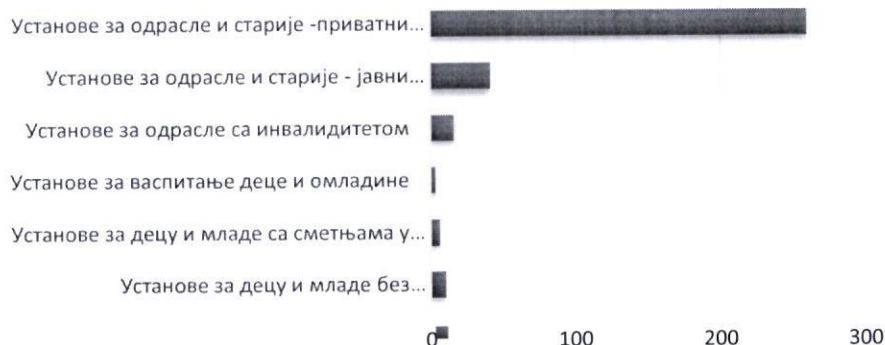
На основу достављених података Републичког завода за социјалну политику, у 2024. години у Републици Србији било је укупно 336 установа социјалне заштите за смештај корисника, што указује да је процес институционалног збрињавања још увек доминантан. Ипак, у укупном броју установа, не повећава се број установа за децу и младе као ни за одрасле особе са инвалидитетом, у складу са стратешким циљевима сектора социјалне заштите. Ипак, збрињава константна попуњеност смештајних капацитета ових установа, која износи 90,7% за установе за одрасле особе са инвалидитетом и 90,6% за установе за децу и младе са инвалидитетом.

---

<sup>117</sup> Заштитник грађана „Мапа пута деинституционализације“



## Установе социјалне заштите по врсти<sup>118</sup>



Заштитник грађана препознаје да су реформски процеси по својој природи дуготрајни а процес деинституционализације је веома комплексан<sup>119</sup>. Стога и поред јасног опредељења државе за овај процес у свим релевантним стратешким документима, промене су веома споре а има и одређених негативних тенденција – укупан пораст броја установа у последњој деценији<sup>120</sup> и успорен процес деинституционализације установа за особе са инвалидитетом, за шта је показатељ континуирана попуњеност капацитета ових установа. Један број корисника који су прошли кроз процес деинституционализације се враћа у установе социјалне заштите због недостатка подршке у заједници. Постојеће услуге у заједници нису доступне у односу на реалне потребе и територијално су неуједначене. Многе се не пружају у континуитету целе године иако за тим постоји потреба корисника. За већину корисника једини избор на нивоу њихових општина своди се на институционални смештај. Они који се већ налазе у установама често немају где да оду по изласку, јер немају породице или породице нису у могућности да се о њима брину. За обе ове категорије особа са инвалидитетом неразвијеност алтернативних облика подршке, који би укључивали и становање, јесте директна препрека њиховом останку у заједници.

Укупан број корисника у установама за одрасле са инвалидитетом је у 2024. години био 3.982 корисника, што је чинило 17% укупног броја корисника домског смештаја. У истом периоду, у установама за децу и младе са сметњама у развоју било је смештено 1.374 деце, што чини 5,8% укупног броја корисника. При томе, у установама за децу и младе у структури корисника има 141 дете, 269 младе особе, 925 одраслих (!) и 39 старијих (!).

<sup>118</sup> Према Уредби о мрежи установа социјалне заштите („Сл. гласник РС“, бр. 16/12 и 12/13

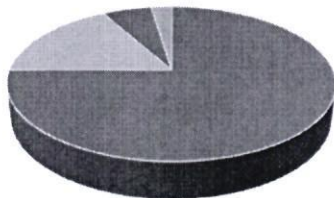
<sup>119</sup> Заштитник грађана је у документу „Мапа пута деинституционализације у Србији“ приказао девет фаза у процесу деинституционализације. То су: 1) постизање општег разумевања процеса деинституционализације; 2) процена стања на републичком и локалном нивоу уз процену доступних ресурса (финансијских, материјалних, људских, као и постојећих ресурса у заједници итд); 3) израда и тестирање акционих планова којима би се дефинисали краткорочни и дугорочни кораци које треба предузети, уз јасно наведене временске рокове и ресурсе, и уз јасан план евалуације на основу које се омогућава процена и благовремено реаговање у случају потребе; 4) формирање адекватног правног основа; 5) развој подршке у оквиру заједнице; 6) обезбеђивање одрживости система пружања услуга у заједници; 7) подршка корисницима и њиховим породицама у процесу преласка са једног облика бриге и подршке на други; 8) информисање јавности о процесу деинституционализације и 9) праћење и процена резултата.

<sup>120</sup> Број установа је порастао са 127 у 2015. години на 336 у 2024., углавном као последица развоја општег сектора за одрасле и старије.



Разлог је што се чека да деца и млади пређу старосну границу за одрасле (26 година) да би установа добила лиценцу као установа за одрасле и старије.

### Структура корисника домског смештаја



- Корисници установа за домски смештај
- Одрасли и старији
- Одрасли са инвалидитетом
- Деца и млади са сметњама у развоју
- Деца и млади без родитељског старања

Како је препознато у новој Стратегији деинституционализације и развоја услуга у заједници<sup>121</sup>, актуелно број корисника у установама за смештај особа са интелектуалним и менталним тешкоћама се не мења, плански приступ њиховој трансформацији није успостављен, услуге у заједници су недовољно и неравномерно развијене уз константне проблеме финансијске одрживости, издвајања из локалних буџета за развој услуга у заједници су недовољна, повећава се број особа потпуно или делимично лишених пословне способности<sup>122</sup>.

Те налазе потврђују и подаци добијени од Републичког завода за социјалну заштиту за потребе израде овог извештаја, тако да Независни механизам констатује да на нивоу система још увек доминира институционални модел збрињавања особа са инвалидитетом. Нажалост, особе са инвалидитетом и даље су у знатно неповољнијем положају у односу на остале рањиве категорије у социјалној заштити јер се заштита старијих лица пружа подједнако кроз услуге домског смештаја и кроз услуге у заједници (пре свега кроз најзаступљенију услугу помоћ у кући за стара и одрасла лица), док се највећем броју деце и младих подршка пружа кроз породични и хранитељски смештај. Иако су и у овим доменима потребна одређена унапређења, остварен је значајан напредак.

Међутим, заштита особа са инвалидитетом и даље је доминантно обезбеђена кроз услугу домског смештаја. Број корисника у установама за смештај одраслих и старих са инвалидитетом годинама се не смањује. У оквиру популације особа са инвалидитетом такође постоје значајне разлике, обзиром да је у ситуацији ограничених ресурса, процес прво обухватио децу и младе, резултати су далеко видљивији у тој популацији него у популацији одраслих и старих лица.

Такође, нису све подгрупе особа са инвалидитетом једнако погођене ризиком од институционализације, како подаци показују, особе са физичким инвалидитетом су доминантно корисници новчане социјалне помоћи и постојећих услуга у заједници,

<sup>121</sup> "Службени гласник РС", број 12 од 1. фебруара 2022.

<sup>122</sup> Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022-2026. године, стр. 7



док су особе са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом у највећем ризику од институционализације, што их чини најрањивијом категоријом.

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, у 2024. години услугу домског смештаја је користило укупно 18.369 особа са инвалидитетом. Од тога, око 70% корисника је смештено у установе за одрасле и старије, око 25% у установе специјализоване за смештај одраслих са инвалидитетом, а око 5% у установе за смештај деце и младих и тај однос се не мења значајно са годинама.



Према процењеном степену подршке, највећи број корисника има процењен први степен подршке (8.274 лица), што је 35,4% укупног броја корисника. Ова околност указује да ће процес деинституционализације за ова лица бити отежан јер ће им требати развијен систем услуга у заједници и свеобухватна подршка, обзиром на потребу за интензивном подршком и континуираном помоћи другог лица.





Супротно одредбама Конвенције, у претходним годинама услед великих притисака на систем социјалне заштите, услед повећања ургентног збрињавања корисника којима је потребан све већи степен подршке, уместо развоја услуга у заједници улагало се у реновирање и/или повећање капацитета постојећих установа, што је изричито у супротности са Конвенцијом. Иако је крајњи циљ да се обустави пријем нових корисника а да постојеће установе успешно прођу кроз процес трансформације, који би напослетку довео и до затварања истих а средства се преусмерила у заједницу, Република Србија се суочава са проблемом са једне стране, успореног развоја услуга у заједници а са друге, како да великим установама за смештај одраслих корисника са телесним, интелектуалним или менталним тешкоћама пружи неопходну системску подршку у процесу усклађивања са важећим минималним структуралним стандардима (пре свега, у погледу капацитета установа и броја корисника по соби), како би корисници који у њима бораве имали иоле прихватљиве услове смештаја. Стална висока попуњеност капацитета отежава или готово онемогућава брже усклађивање са прописаним стандардима<sup>123</sup>. Први корак у правцу усклађивања са стандардима би требало да буде доношење одлуке о забрани даљег пријема корисника на смештај.

Такође, у многим установама за смештај одраслих и старијих број корисника по правилу је већи од законски дефинисаног максимума<sup>124</sup>, који прописује да дом за смештај одраслих и старијих не може имати капацитет већи од 100 корисника а за децу и младе већи од 50<sup>125</sup>. Установе карактеришу мале осцилације у укупном броју корисника на смештају и пријема нових корисника, што указује да већина корисника дугорочно борави у њима. Услед тога, они су изложени последицама тзв. дуготрајне институционализације јер у просеку бораве у установама дуже од 10 година а многи и преко 20<sup>126</sup> током којих им се ускраћује могућност да доносе одлуке које се тичу њихових живота.

#### 18.

**ПРЕПОРУКА** Потребно је да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања измени Уредбу о мрежи установа социјалне заштите у домену установа за одрасле и старије и усклади је са чланом 54. Закона о социјалној заштити како би се испоштовале одредбе закона у вези са минималним структуралним стандардима који се односе на број корисника по соби и укупан број корисника по установи.

Новине које је увео Закон о социјалној заштити нису довољно заживеле у пракси, пре свега на нивоу локалних самоуправа јер оне махом нису преузеле обавезу планског управљања процесом деинституционализације на својој територији. Као један од основних препрека за успешну децентрализацију наводи се постојећи систем финансирања услуга, при чему ни могућност наменских трансфера за најсиромашније локалне самоуправе није дао адекватне резултате у смислу веће понуде и доступности услуга. Један од разлога је што је Законом остављена могућност да се путем наменских

<sup>123</sup> *Ex post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, МРЗБСП, Београд, 2021. година

<sup>124</sup> У *Ex post* анализи Стратегије развоја социјалне заштите напомиње се да је у 2018. години, од укупно 16 установа за смештај одраслих и старих са инвалидитетом, само пет испуњавало услов у погледу броја корисника.

<sup>125</sup> Закон о социјалној заштити, члан 54

<sup>126</sup> Погледати извештаје Националног механизма за превенцију тортуре Заштитника грађана приликом посета установа социјалне заштите домског типа и психијатријских установа у којима се прати структура корисника и време боравка у установама.



трансфера финансирају готово све услуге у заједници уколико се ради о јединицама локалне самоуправе које су степена развијености испод републичког просека<sup>127</sup>:

- услуге социјалне заштите које по овом Закону финансирају јединице локалне самоуправе, у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека;
- услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа и
- иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Законска решења су подржана *Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити*<sup>128</sup>. У Уредби се наводи да се степен развијености јединица локалне самоуправе одређује се према јединственој листи развијености јединица локалне самоуправе, у складу са законом којим се уређује регионални развој, утврђеној за годину која претходи години у којој се врши обрачун трансфера односно према последњим познатим подацима. На овај начин, на пример када је Законским одредбама у члановима 44. и 45. прописано да су услуге социјалне заштите, посебно дневне услуге у заједници и услуге подршке за самостални живот у надлежности јединице локалне самоуправе, остављен је простор за тумачења да ли се те године ради о могућности или обавези јединице локалне самоуправе<sup>129</sup>.

Закон о социјалној заштити усвојен још 2011. године, неке области које се односе на стандардизацију услуга у заједници су још увек неуређене подзаконским актима, па тако за већину планираних саветодавно-терапијских и социо-едукативних услуга још увек нису дефинисани стандарди за њихово спровођење<sup>130</sup>, осим у случају услуге СОС телефона, иако су оне од великог значаја као комплементарне услуге услугама за самосталан живот будући да пружају подршку породици у кризи, родитељима и хранитељима особа са инвалидитетом. Услед недовољне развијености ових услуга намењених породицама још увек је присутан улазак деце у систем<sup>131</sup>. Посебно је упитно зашто још увек није уведена у систем услуга породични сарадник, која је пре више година пилотирана у неким локалним самоуправама.

#### 19.

**ПРЕПОРУКА** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у што скоријем року сачинити измене и допуне Закона о социјалној заштити и прописати рокове за доношење свих потребних подзаконских аката, посебно у домену стандардизације услуга у заједници.

Носиоци реформског процеса у области социјалне и породично-правне заштите на нивоу локалних самоуправа су још увек центри за социјални рад којих има 170 и у којима је запослено око 2.578 лица<sup>132</sup>. Подаци показују да постојећи капацитети у овој области нису адекватни за ефикасну заштиту скоро 600.000 корисника, колико се у

<sup>127</sup> Закон о социјалној заштити, члан 207

<sup>128</sup> "Службени гласник РС", број 18 од 1. марта 2016.

<sup>129</sup> Закон о социјалној заштити, члан 46, став 3 гласи: Услуге подршке за самосталан живот обезбеђује јединица локалне самоуправе, осим ако овим законом није предвиђено да их обезбеђује Република Србија.

<sup>130</sup> Извештај Поверенице за равноправност о дискриминацији особа са инвалидитетом, Београд, 2025.

<sup>131</sup> Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, Влада Републике Србије, 2018. година

<sup>132</sup> Извештај о раду центара за социјални рад за 2021. годину, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2022. године



просеку годишње налази на евиденцији ових центара и да је потребно растеретити овај систем у смислу надлежности, извршити реформе у смислу модернизације организације, усавршавања запослених и управљања<sup>133</sup>.

Сагледавајући свеукупан напредак у процесу деинституционализације, Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом закључује да је:

- Потребно убрзати процес деинституционализације и развоја ванинституционалних услуга у заједници,
- Потребно обезбедити довољне професионалне капацитете за ширење и развој ванинституционалних услуга пре свега на локалном нивоу,
- Потребно повећање укупних средстава за финансирање услуга социјалне заштите,
- Потребно сагледати начин финансирања услуга социјалне заштите за особе са инвалидитетом,
- Потребно увести додатне услуге социјалне заштите за особе са инвалидитетом, које ће таргетирати све идентификоване потребе за подршком,
- Увођење института "родитељ – неговатељ"

#### Усаглашеност стратешког и нормативног оквира са Конвенцијом

Циљеви деинституционализације присутни су у многим стратешким документима чије је доношење претходило доношењу саме *Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022–2026. године*<sup>134</sup>, која је основни документ јавне политике у овој области, још од почетка реформског процеса 2005. године, што је потврђено и Законом о социјалној заштити 2011. године.

Први документ јавне политике у ком се Влада Републике Србије обавезала да ће да усвоји Стратегију деинституционализације био је *Акциони план за преговарачко Поглавље 23, одељак „Основна права“*. У Стратегији развоја социјалне заштите из 2005. године дефинисано је више стратешких праваца развоја: децентрализација надлежности и средстава; обезбеђивање разноврсних социјалних услуга у заједници; јачање професионалних капацитета запослених у социјалној заштити и развој мреже услуга у локалној заједници.

Уследила је *Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024. године*<sup>135</sup>, где је у оквиру првог посебног циља „Повећана друштвена инклузија особа са инвалидитетом“ дефинисана мера 1.1.3 која се односи на усвајање програма деинституционализације, уз обезбеђивање адекватне подршке за живот у заједници и породици, укључујући и развој услуга подршке за самостални живот у заједници.

У оба ова значајна стратешка документа јавили су се методолошки проблеми везани за праћење реализације спровођења стратегија на нивоу активности дефинисаних у пратећим акционим плановима. Већина активности нису биле дефинисане у складу са SMART методологијом<sup>136</sup>. Није постојао стандардизован начин за прикупљање

<sup>133</sup> Закључци Извештаја о ревизији сврсисходности пословања – Ефикасност у раду центара за социјални рад у пружању социјалне и породично-правне заштите<sup>133</sup> Државне ревизорске институције, 2023. година

<sup>134</sup> Службени гласник Републике Србије, бр. 12/2022

<sup>135</sup> Службени гласник РС", број 44 од 27. марта 2020.

<sup>136</sup> Мишљење Заштитника грађана на Предлог закључка о усвајању финалног извештаја о спровођењу Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом за период 2020–2024. година („Сл. гласник РС“ 44/20)



података и извештавање на нивоу органа који су били носиоци активности, па је сваки орган извештавао у складу са интерно доступним подацима у моменту извештавања. На овај начин могло се утврдити да неке активности јесу спроведене али не и у којој мери, јер праћење није било на нивоу утврђених индикатора и/или података о конкретним резултатима спроведене активности (нпр. колико је средстава намењено за спровођење дате активности, број спроведених активности, број ЈЛС, број корисника и др.).

20.

**ПРЕПОРУКА** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће урадити студију о индикаторима за праћење стања у области социјалне заштите (на основу већ развијених ЕУ, УН и глобалних индикатора Циљева одрживог развоја) како би се приликом формулисања општих и посебних циљева, као и мера дефинисаних у документима јавних политика, водило рачуна да исти не буду формулисани исувише уопштено, већ у складу са СМАРТ методологијом и како би било могуће мерити ефекте спроведених активности.

Све предвиђене активности у акционим плановима требало би да имају транспарентан приказ утрошених финансијских средстава.

Препорука је да се приликом планирања израде стратешког документа, укључи Републички завод за статистику, као референтна установа за званичну статистику, у процес израде показатеља учинка, како би се прецизно утврдило полазно стање (базни индикатори) у односу на које би се на годишњем нивоу даље пратио напредак у остваривању циљева.

Осим социјалне заштите, процес деинституционализације је заступљен и у области здравља, образовања (кроз развој инклузивног образовања и услуга за децу са инвалидитетом) и превенције дискриминације. Стога Стратегија развоја заштите менталног здравља и Програм о заштити менталног здравља у Републици Србији за период 2019-2026. године се односе на деинституционализацију у здравству а Стратегија превенције и заштите од дискриминације и Акциони план за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године су се односили на превенцију дискриминације у оквиру ова два подсистема. У међувремену је усвојена нова Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године<sup>137</sup> која наводи *поштовање и недељивост људских права* као основни принцип реформи. Како би се он остварио, предвиђена је примена следећих принципа у складу са Конвенцијом: најбољи интерес корисника, доступност услуга корисницима, најмање рестриктивно окружење, партиципација, одговорност и самосталност корисника и континуитет заштите и могућност избора услуга и пружаоца услуга.

21.

**ПРЕПОРУКА:** Републички секретаријат за јавне политике ће настојати да сва документа јавних политика морају да имају циљеве усклађене са општим принципима Конвенције о правима особа са инвалидитетом, да постоји међусобна усклађеност активности, координација у спровођењу и интерсекторски приступ. Принцип инвалидитета мора бити попречно интегрисан у сва документа јавних политика.

<sup>137</sup> „Службени гласник РС”, број 12/22.

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



Најновији документ јавне политике је *Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022–2026. године*<sup>138</sup>, донета је у исто време кад и Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године, која у оквиру другог посебног циља који се односи на „Територијално усклађен развој и одрживост услуга социјалне заштите у заједници“ предвиђа низ конкретних мера: анализу, тј. идентификовање потреба за недостајућим и недовољно развијеним услугама социјалне заштите, усвајање измена и допуна Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга у заједници, као и повећана финансијска издвајања за развој и одрживост услуга социјалне заштите у заједници.

Стратегијом је предвиђено да јединице локалне самоуправе у својим плановима развоја услуга социјалне заштите у заједници наводе и финансијски план издвајања из буџета за развој услуга у заједници, као и да се издвајања из буџета за развој услуга у заједници повећавају 5 - 10% у односу на прву, односно завршну годину примене Стратегије (критеријум прогресивне реализације). Стратегијом су спецификоване и услуге и пројектован пораст броја корисника по услузи.

Међутим, велика слабост прве стратегије деинституционализације је што већ три године од усвајања и годину дана до истека саме стратегије није израђен пратећи акциони план. У самој стратегији је назначено да ће Акциони план за спровођење Стратегије за период 2022. до 2023. године бити израђен у року од 90 дана од дана њеног објављивања. По истеку тог периода, било је назнака да је у поступку израда Акционог плана за период 2023–2024. године, међутим ни до тога није дошло. Услед тога, релативно конкретне и мерљиве мере предвиђене стратегијом нису могле бити спроведене.

## 22.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у што скоријем року, а пре истека саме Стратегије, донети Ациони план за спровођење Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022–2026. године<sup>139</sup> или приступити изради нове стратегије.

У погледу значајног нормативног оквира, *Устав Републике Србије*<sup>140</sup> у члану 21. забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, између осталог, психичког или физичког инвалидитета. Ове одредбе су даље разрађене кроз Закон о забрани дискриминације и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Иако Уставом особама са инвалидитетом није изричито прописано право на живот у заједници, члан 69. Устава прописује да се социјална заштита у Србији пружа на основу принципа социјалне правде, хуманости и поштовања људског достојанства, а „инвалиди“ имају право на посебну заштиту, у складу са законом.

Међутим, захтеви за спровођењем процеса деинституционализације у РС произлазе, пре свега, из обавеза насталих усвајањем Закона о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом и Закона о социјалној заштити.

<sup>138</sup> „Службени гласник РС“, бр. 12/22

<sup>139</sup> „Службени гласник РС“, бр. 12/2022

<sup>140</sup> „Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21



*Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом*<sup>141</sup>, члан 19: Самосталан живот и укључивање у заједницу, чији је садржај дат на почетку поглавља, шире је образложен кроз Општи коментар бр. 5 Комитета за права особа са инвалидитетом<sup>142</sup> и Смернице Комитета за права особа са инвалидитетом за деинституционализацију, укључујући и ванредне ситуације<sup>143</sup>. Општи коментар бр. 5 се детаљно бави остваривањем овог права. Самосталан живот значи да су појединцима са инвалидитетом обезбеђена сва неопходна средства која им омогућавају избор и контролу над сопственим животом и доношење свих одлука које се односе на њихов живот. Предуслови за остваривање овог права су приступ превозу, информацијама, комуникацији, персонална асистенција, место боравка, пристojно запослење, лични односи, обезбеђена одећа, храна, хигијена, здравствена заштита, верска, културна, сексуална и репродуктивна права.

У Смерницама Комитета за права особа са инвалидитетом за деинституционализацију, укључујући и ванредне ситуације<sup>144</sup>, које су новијег датума (2022), Комитет настоји да усмерава и подржава развој процеса деинституционализације и превенцију институционализације кроз стварање правних и политичких предуслова за развој инклузивних услуга подршке у заједници, системима и мрежама, као и обезбеђивању приступа редовним услугама равноправно са другима. Смернице за деинституционализацију додатно наглашавају значај учешћа особа са инвалидитетом, поготово оних који су искусили институционализацију у самом процесу. Посебно се наглашава да је неопходно развити системе подршке и информација у приступачним форматима за особе са интелектуалним тешкоћама. Системи подршке, формални и неформални, приликом проналажења и одређивања услуга у заједници које би посебно рањивим лицима могле бити потребне, морају бити обучени у пружању подршке и поштовати изборе, вољу и жеље особа са инвалидитетом. Такође, они морају да буду избор саме особе са инвалидитетом.

*Закон о заштити лица са менталним сметњама*<sup>145</sup> чланом 12 уређује да психијатријске установе и домови здравља образују посебне организационе јединице које обављају послове заштите менталног здравља у заједници, те да ће врсте и ближе услове за образовање ових јединица прописати министар подзаконским актом, што је и учињено Правилником о врсти и ближим условима за образовање организационих јединица и обављање послова заштите менталног здравља у заједници. Закон, дакле, даје правни оквир за оснивање центара на сва три нивоа здравствене заштите, а подразумева и мултидисциплинарност услуга.

У складу са чланом 4 *Закона о социјалној заштити*<sup>146</sup> прописује се да услуге социјалне заштите представљају активности пружања подршке и помоћи појединцу и породици ради побољшања, односно очувања квалитета живота, отклањања или ублажавања

<sup>141</sup> „Сл. гласник РС - Међународни уговори”, бр. 42/2009

<sup>142</sup> Доступно на: <https://minljpdd.gov.rs/sektori/ljudska-prava/medjunarodni-ugovori/konvencija-o-pravima-osoba-sa-invaliditetom-crpd/>

<sup>143</sup> Смернице Комитета за права особа са инвалидитетом за деинституционализацију, укључујући и ванредне ситуације, 2022, <https://www.ohchr.org/en/documents/legal-standards-and-guidelines/crpd5-guidelines-deinstitutionalization-including>

<sup>144</sup> Ибид

<sup>145</sup> „Сл. гласник РС”, бр. 45/2013

<sup>146</sup> „Службени гласник РС”, бр. 24/11 и 117/22 – одлука УС



ризика неповољних животних околности, као и стварање могућности да самостално живе у друштву.

Закон препознаје и додатни начин финансирања трансформације установа кроз наменске трансфере. Развојем услуга у заједници, кроз инсистирање на плурализму услуга, успостављањем система квалитета (лиценцирање пружалаца услуга и лиценцирање стручних радника, континуирану обуку) и јачањем регулаторних механизма, представљали су добру законску основу за јачање и подизање квалитета ванинституционалне заштите, али чини се, да у пракси, ови механизми нису доживели своју пуну примену.

Доношење овог закона представљало је редефинисање система социјалне заштите на новим основама, које су у складу са чланом 19 Конвенције о правима особа са инвалидитетом и опредељењем за процес деинституционализације, попут принципа да се социјални сервиси пружају првенствено у непосредном и најмање рестриктивном окружењу, при чему се бирају услуге које кориснику омогућавају останак у заједници, принципа доступности (физичке, географске и економске) и индивидуалног приступа кориснику. Међутим, како су неке анализе показале, закон није повезао директно ове принципе са одредбама којима се регулише пружање социјалних услуга, нити их је накнадно јасније регулисао подзаконским актима.<sup>147</sup>

Закон члановима 43 - 56 уређује, и у основним цртама објашњава врсте услуга за које се правни основ обезбеђује овим Законом, и наводи ко је обавезан да те услуге обезбеди. Члан 57 даје основ за доношење подзаконског прописа тј. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите из 2013. године, којим се детаљније уређују услови и стандарди за пружање и остваривање услуга социјалне заштите.

Закон такође прописује максималан капацитет институција социјалне заштите – 100 места за одрасле и 50 места за децу<sup>148</sup>. Циљ на почетку реформи је био да институције имају највише три године да прилагоде своје капацитете тим стандардима, као и свим другим прописаним стандардима. Међутим, до данас ове одредбе нису заживеле у пракси, посебно у погледу установа за смештај одраслих и старијих лица, о чему сведоче сви извештаји Националног механизма за спреченију тортуре (НПМ) Заштитника грађана који приликом посета установама социјалне заштите домског типа, редовно у склопу материјалних услова сагледава и поштовање ових стандарда.

Одредбама је прописано да је смештај у институције само једна од социјалних услуга. Домски смештај обезбеђује се кориснику коме се не могу обезбедити, или није у његовом најбољем интересу, останак у породици, услуге у заједници или породични смештај. Позитивна промена је била превенција ране институционализације мале деце на које институционализација има посебно погубан утицај тј. увођење одредбе да се детету млађем од три године не обезбеђује се домски смештај, осим у изузетним ситуацијама, ако за то постоје нарочито оправдани разлози, с тим што на смештају не може провести дуже од два месеца, осим на основу сагласности надлежног министарства.

<sup>147</sup> Универзалност права у пракси: Анализа примене Конвенције Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом у односу на особе са интелектуалним тешкоћама у Србији, МДРИС, Београд, 2012.

<sup>148</sup> Закон о социјалној заштити, члан 54



Одредбама закона корисник има право на учешће у доношењу одлука о коришћењу социјалних услуга и право на слободан избор услуга, укључујући и услугу домског смештаја, да учествује у процени властитог стања и потреба, а на основу благовремених и неопходних информација. Ипак, ова оријентација на корисника искључује значајан сегмент особа са инвалидитетом, посебно са интелектуалним и менталним инвалидитетом, који су лишени пословне способности, и о чијим правима одлучује старатељ, обзиром да институт лишавања пословне способности, насупрот Конвенцији, још увек није укинут.

Даље чланом 29. Закона прописано је да се социјална заштита остварује на начин који обезбеђује правовремено уочавање потреба корисника и пружање услуга ради спречавања настанка и развоја стања која угрожавају безбедност и задовољавање животних потреба и ометају укључивање у друштво, док је чланом 30. да услуге социјалне заштите пружају се у складу с функцијом коју имају, повезано и усклађено, тако да обезбеђује целовиту социјалну заштиту кориснику у сваком животном добу.

Чланом 40. Закона о социјалној заштити прописан је пакет социјалних услуга, које су груписане у услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге и услуге смештаја, укључујући и смештај у резиденцијалне установе. Чланом 40. став 1. тачка 3. посебно су наведене услуге подршке за самосталан живот (становање уз подршку; персонална асистенција; обука за самостални живот и друге врсте подршке неопходне за активно учешће корисника у друштву).

На крају, чланом 45. Закона о социјалној заштити прописано је да се услуге подршке за самосталан живот пружају појединцу да би се његове могућности за задовољење основних потреба изједначиле са могућностима осталих чланова друштва, да би му се побољшао квалитет живота и да би могао да води активан и самосталан живот у друштву.

Планираним изменама и допунама Закона о социјалној заштити 2018. године постојала је намера законодавца да ради боље прерасподеле ресурса се наставе активности и снажног подстицаја локалним самоуправама да развијају услуге у заједници кроз наменске трансфере са националног нивоа посебно најсиромашнијим општинама и оним општинама које на својој територији имају установе у трансформацији, као и наставак процеса трансформације установа за смештај, посебно за лица са инвалидитетом; Успостављање нових иновативних и флексибилних услуга, укључивање већег броја пружалаца услуга из недржавног сектора и повезивање актера на локалном и националном нивоу.

*Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите*<sup>149</sup> прописују се минимални услови и стандарди за пружање свих услуга социјалне заштите (сврха услуге, корисничке групе, структурални и функционални стандарди за пружање услуга), које су у обавези да примењују сви пружаоци услуга социјалне заштите, у складу са законом којим је уређена социјална заштита.

Члановима 99-107. Правилника ближе је уређена услуга персоналне асистенције. Измена и допуна Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите је свакако веома важна мера, јер се у пракси показало да су стандарди постављени тако да не омогућавају флексибилност и често су препрека за потенцијалне

<sup>149</sup> „Службени гласник РС“, бр. 42/13, 89/18 и 73/19



пружаоце услуга. Такође, Правилник се мора ускладити са стандардима Конвенције, нарочито у смислу поштовања воље и жеље особа са инвалидитетом и пружањем подршке да ту вољу и жељу искажу.

Неке врсте инвалидитета нису препознате на системском нивоу у довољној мери, стога у постојећем систему услуга у заједници нема лиценцираних услуга, самим тим ни пружалаца (осим неформалних) које би адекватно одговорице на потребе ових циљних група. Нпр. особе са аутизмом и особе које болују од ретких или хроничних болести досадашњи систем социјалне заштите није препознавао у довољној мери, односно постојеће и доступне услуге не одговарају потребама ових корисника.

23.

**ПРЕПОРУКА** Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања треба да донесе посебне минималне структуралне и функционалне стандарде у оквиру свих група услуга, у складу са чланом 4. Правилника, како би адекватније одговорили специфичним потребама и различитостима корисничких подгрупа.

Такође, јавља се проблем континуитета коришћења одређених услуга или „надовезивања“ услуга у систему, како би адекватно могле да одговоре на потребе свих корисника и у свим животним фазама тј. циклусима. Најизраженији је проблем преласка из младог у зрело доба јер услуге које се пружају у домену образовног система нису усклађене у довољној мери са услугама у систему социјалне заштите, како би се обезбедио континуитет пружања услуга. У оба система када особа заврши основно и средње образовање и/или када наврши 26 година живота, ограничена је могућност у погледу остваривања даље подршке, било кроз коришћење услуге дневног боравка, персоналне асистенције или неке друге услуге социјалне заштите.

24.

**ПРЕПОРУКА** Министарства у области здравља, образовања и социјалног рада ће ускладити и координисати пружање услуга у оквиру подсистема здравља, образовања и социјалне политике, како би се обезбедила лепеза услуга које на што широј основи задовољавају различите потребе и пружају адекватну подршку особама са инвалидитетом да остваре своје право на коришћење услуга које су им потребне у одређеним фазама живота.

*Закон о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити*<sup>150</sup> који је усвојен 2021. године, регулисана су начела и права корисника привременог смештаја. Овај закон по први пут уводи концепт „информативног пристанка корисника“ на коришћење услуге али и других облика заштите. Такође, предвиђа и одређивање тзв. лица од поверења, односно лица које корисник може да позове како би му појаснио и помогао да донесе одлуку уз подршку. Овакве одредбе су у колизији са Породичним законом и Законом о социјалној заштити, који, у случају пружања услуге кориснику који је делимично или у потпуности лишен пословне способности, акценат стављају на одлуку старатеља, уз сагласност корисника.

Овај пропис инстистира на чешћој процени потреба корисника, односно да се након сваког преиспитивања доноси нова одлука о смештају на ограничени рок – на шест месеци за децу, односно на 12 за одрасле и старије, што није у складу са Законом о социјалној заштити и подзаконским актима (Правилником о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите као и Правилником о организацији,

<sup>150</sup> "Службени гласник РС", број 126 од 23. децембра 2021



нормативима и стандардима рада у центрима за социјални рад). Нису усвојени одговарајући подзаконски акти који би разрадили овај Закон, као што су правилници у вези са поступањем у инцидентним ситуацијама и рестриктивним поступцима који се односе на забрану ограничења и кретања. Запослени у установама социјалне заштите нису довољно упознати са овим прописом и углавном не поступају по њему.

25.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања ће донети потребна подзаконска акта у складу са одредбама Закона о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити и почети са вршењем надзора над установама социјалне заштите домског типа у смислу преиспитивања дужине смештаја корисника у овим установама и испитивања да ли су у локалној заједници створени услови за смештај ових корисника у мање рестриктивном окружењу.

*Уредба о мрежи установа социјалне заштите*<sup>151</sup> је подзаконски акт чије је доношење прописано чланом 63. Закона о социјалној заштити. Уредбом се уређује просторни распоред, делатност установа, њихови капацитети и групе корисника. У складу са интенцијом Закона да се лицима са инвалидитетом пруже услуге у заједници, и да се она изведу, у складу са својим могућностима из установа за смештај, треба радити на измени плана мреже установа социјалне заштите, у смислу смањивања капацитета ових установа, а повећавању услуга у заједници, као дугорочном решењу.

*Уредбом о мрежи установа* из 2010. године постављене су основе за покретање процеса трансформације домова за децу. У домовима за децу без родитељског старања, поред смештајних, предвиђени су и капацитети за тзв. „додатне услуге“. Тиме су ове установе формално ушле у процес трансформације, који је требало да резултира њиховим реструктурирањем, у смислу да поред смештаја пружају и друге услуге. Наредном Уредбом из 2012. године утврђено је да су циљна група домова за децу без родитељског старања и деца и млади са сметњама у развоју. Међутим, истовремено су некадашњи домови за децу и младе са интелектуалним тешкоћама (Ветерник, Стамница, Сремчица), кроз посебне радне јединице претворени и у домове за одрасла лица са сметњама у развоју. На тај начин, заправо је верификована ситуација у пракси, с обзиром на то да су у овим домовима већински корисници одрасла лица. Веома ограничене могућности напуштања установа условила су да некадашња деца одрасту, што је условило непланирану „трансформацију“. Важећа Уредба из 2013. године суштински је задржала решења из претходне.

26.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће изменити Уредбу о мрежи установа социјалне заштите тако да ће се омогућити трансформација 16 установа за смештај одраслих лица са телесним, интелектуалним и менталним тешкоћама и омогућити њихово укључивање у заједницу.

*Уредбом о наменским трансферима у социјалној заштити*<sup>152</sup> је донета 2016. године, са изменама 2021. године, јединице локалне самоуправе које су испод републичког нивоа развијености могу да обезбеде финансирање услуга у заједници коришћењем средстава из наменских трансфера из републичког буџета. Међутим, систем праћења ефеката није довољно развијен: колико је средстава на годишњем нивоу опредељено за ове

<sup>151</sup> Службени гласник РС, бр. 16/2012 и 12/2013

<sup>152</sup> Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, Службени гласник РС, бр. 18/2016 и 38/2021



потребе, у колико локалних самоуправа, које су услуге успостављене, какав је њихов квалитет, колико су имале корисника/ца и др.

27.

ПРЕПОРУКА Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања треба да изврши измене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити у циљу прецизнијег дефинисања критеријума за уплате наменских трансфера кроз обавезу јединица локалне самоуправе да изврши евалуацију ефеката утрошених средстава, мапира реалне потребе корисника, њихов број, врсте потребних услуга и степен доступности, како би се боље таргетирали корисници.

У складу са тим, Министарство треба да успостави транспарентан систем контроле утрошка буџетских средстава за наменске трансфере у смислу периодичне независне евалуације односа висине опредељених средстава и квалитета пружених услуга (задовољство корисника пруженом услугом према различитим критеријумима).

#### Спроведене активности у 2024. години

Узимајући у обзир критеријуме које је Комитет за права особа са инвалидитетом дао у Општем коментару бр. 5 и посебно у Смерницама за деинституционализацију, услуге социјалне заштите у Републици Србији се не обезбеђују у довољној мери у складу са потребама особа са инвалидитетом. Слабости постоје у погледу довољне разноврсности услуга које одговарају њиховим потребама, доступности, континуитета пружања и територијалне покривености.

Услуге у оквиру система социјалне заштите су подељене према категоријама на дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот и услуге смештаја, које се пружају на локалном нивоу и од стране лиценцираних пружалаца услуга. Лиценцирању подлежу сви пружаоци услуга за које су правилницима дефинисани минимални услови и стандарди, односно установе и организације социјалне заштите<sup>153</sup>.

Републички завод за социјалну заштиту води евиденцију услуга које се пружају на локалном нивоу, пружалаца услуга, плурализма и распрострањености услуга и обухвата корисника. Према последњој званичној статистици у РС се пружа укупно 16 услуга, од тога су:

- Дневне услуге у заједници: укупно је стандардизовано четири услуге, од чега се три обезбеђују, између осталих, за особе са инвалидитетом: Дневни боравак, Помоћ у кући и Лични пратилац детета;
- Услуге подршке за самосталан живот, стандардизоване су две услуге, обе намењене особама са инвалидитетом: Персонална асистенција и Становање уз подршку;
- Саветодавно терапијске и социјално едукативне, које нису довољно развијене јер је стандардизована свега једна услуга (СОС телефон) која није намењена особама са инвалидитетом и
- Услуге смештаја, стандардизоване су две услуге од којих је једна намењена особама са инвалидитетом: Предах смештај.

<sup>153</sup> Члан 176. Закона о социјалној заштити ("Сл. гласник РС", бр. 24/2011)



Законом о социјалној заштити је широко дефинисано ко може бити пружалац услуга<sup>154</sup>, те су у том смислу креирани сви предуслови за плурализам пружалаца услуга, у складу са Конвенцијом која подржава све системе подршке, формалне и неформалне, које појединцу могу олакшати интеграцију у заједницу. Међутим, у РС систем социјалне заштите је још увек исувише централизован, иако се активно тежи децентрализацији система пружања услуга и развоју услуга у заједници.

Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту, у 2024. години стандардизоване услуге пружало је укупно 338 лиценцираних пружалаца услуга, од којих је 288 активних пружалаца са укупно 7535 запослених лица. Услуге у заједници се пружају за укупно 18.369 корисника са територије читаве Републике Србије (у просеку свега 4 становника на 1.000 становника у Србији). Стопа се годинама значајно не увећава.

Особе са инвалидитетом биле 2024. године су у највећем броју корисници следећих услуга у заједници: дневног боравка, помоћ у кући, персоналног асистента и становања уз подршку.

| Врста услуге у заједници     | Број корисника ОСИ |
|------------------------------|--------------------|
| Услуга дневног боравка       | 1.480              |
| Услуга помоћ у кући          | 11.441             |
| Услуга персоналног асистента | 446                |
| Услуга становање уз подршку  | 25                 |

Временом, у складу са намером државе, увећавао се број лиценцираних пружалаца услуга из општег наспрам јавног сектора<sup>155</sup>, при чему међу оснивачима из општег сектора последњих година доминирају удружења грађана а међу оснивачима из јавног сектора локална самоуправа. Такође, повећавао се и капацитет појединачних пружалаца услуга у смислу броја запослених и стручности. Ипак, овај процес је прилично успорен последњих година, раст лиценцираних пружалаца услуга се углавном може приписати порастом броја пружалаца одређене услуге (попут личног пратиоца детета у 2023.). При томе, већ годинама има 8 општина у којима се не пружа ниједна услуга у заједници<sup>156</sup>, док се у већини осталих општина пружа свега једна до две услуге<sup>157</sup>.

У односу на општи тренд развоја услуга у заједници, у претходном периоду је остварен циљ увођења плурализма пружалаца услуга, али нису у потпуности остварени циљеви децентрализације због неуједначеног пружања услуга на целој територији РС. Посматрајући са аспекта унапређења положаја особа са инвалидитетом и примене Конвенције, према врсти услуга које се пружају у већини општина, положај особа са инвалидитетом остаје неповољан јер нису у довољној мери распрострањене услуге чија су они циљна група, нити је довољно широк обухват овим услугама особа са

<sup>154</sup> Члан 17. Закона о социјалној заштити ("Сл. гласник РС", бр. 24/2011): услуге социјалне заштите на локалном нивоу могу пружати установе социјалне заштите (чији оснивач може бити република, аутономна покрајина, локална самоуправа), удружења, предузетници, привредна друштва и други облици организовања утврђени законом.

<sup>155</sup> Према Закону о социјалној заштити, Јавни сектор подразумева пружаоце чије је оснивач република, покрајина и јединица локалне самоуправе, а општи сектор све остале осниваче.

<sup>156</sup> У 2023. години услуге још увек нису пружане у 8 општина у Србији: Алибунар, Беоцин, Владичин Хан, Врбас, Пећинци, Прешево, Рековац и Трговиште.

<sup>157</sup> Како наводи Републички завод за социјалну заштиту, у 2023. години у само 26 општина можемо да говоримо о плурализму услуга, односно присуству више од три услуге грађанима. Највећи број услуга континуирано имају Крагујевац и Ниш са осам услуга.



инвалидитетом, тамо где се оне пружају. Ова теза ће бити образложена у наредном тексту.

Посматрано са аспекта разноврсности (плурализма) услуга које су доступне нису остварени циљеви Стратегије социјалне заштите<sup>158</sup> и Закона о социјалној заштити који, у складу са циљевима Конвенције, стварају законске предуслове да се на нивоу локалних средина кориснику понуди коришћење више различитих услуга које одговарају на различите потребе самог корисника и омогућавају му остваривање „континуума подршке“<sup>159</sup> у систему социјалне заштите. Већина активних пружалаца услуга пружа услугу помоћ у кући, доминантно намењену популацији старијих док су остале групе услуга слабо заступљене и успорено се увећава број њихових пружалаца.

Са аспекта положаја особа са инвалидитетом, најзаступљенија услуга у заједници намењена особама са инвалидитетом је услуга дневног борава, коју је пружао 72 активна пружаоца на локалном нивоу, од чега 69 намењених особама са инвалидитетом. Услуга се пружала у 57 јединица локалне самоуправе (35,4% од укупног броја градова и општина). Сврха услуге се остварује у организованом окружењу и уз потребни надзор, где корисници задовољавају развојне потребе, стичу и развијају животне вештине, личну и друштвену одговорност ради развоја самосталности, социјалних, сазнајних и других важних функција. Имајући у виду различите потребе корисника којима је услуга намењена, пружаоци услуге се лиценцирају у односу на корисничку групу којима је услуга намењена, па тако постоје три подврсте дневних боравака од којих је једна намењена деци и младима са сметњама у развоју и одраслим и старијим са инвалидитетом.

И поред релативне високе заступљености (у односу на остале услуге), непожељно је што ова услуга није стандардизована у складу са начелима Конвенције и Смерницама за деинституционализацију, обзиром да сама услуга представља алтернативни облик институционалном смештају и борава, али не и инклузиван јер кориснике услуге изолује у односу на ширу заједницу (корисници су искључиво особе са инвалидитетом) и друге опште услуге (пре свега, систем образовања).

О томе сведоче подаци да од укупног броја деце основношколског узраста која користе услуге Дневни боравак за децу са сметњама у развоју и Прихваталиште, велики број није укључен у образовни систем. Удео деце која су корисници услуге Дневни боравак предшколског узраста који не похађају предшколско образовање је 20%, основну школу 26,2% а средњу школу 31,6%, док удео деце која су корисници Прихваталишта за децу и младе који не похађају предшколско образовање је 88,8%, основну школу 12,5% и средњу школу 28,1%. Иако је према структури корисника јасно да се ради о облицима инвалидитета који захтевају већи степен подршке (међу којима доминира интелектуални инвалидитет 36,9% и вишеструки поремећаји 34,8%), у складу са Конвенцијом, уз адекватну подршку сва деца имају право и могућност да учествују у образовном процесу.

28.

**ПРЕПОРУКА** Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања ће изменити стандарде за пружање услуга Дневни боравак и Прихваталиште, намењених деци и младима са инвалидитетом, у смислу да пружаоци услуге треба да имају обавезу координације интереса и права својих корисника у оквиру више подсистема, без обзира

<sup>158</sup> «Службени гласник РС», бр. 55/05 и 71/05 - исправка

<sup>159</sup> Концепт континуума подршке дефинисан је Стратегијом социјалне заштите и подразумева да систем социјалне заштите треба да пружи широк распон услуга, односно више услуга једном кориснику - идеално континуум подршке и помоћи појединцима и породицама.



на процењени степен подршке, и пружања права на потребну подршку у транзиционим процесима у складу са образовном инклузијом и правом на живот у заједници, не у циљу уписа у специјалне школе, како би се корисницима олакшала транзиција ка образовном систему и другим општим услугама у заједници.

Предах смештај је такође дневна услуга у заједници усмерена ка деци и одраслима са инвалидитетом која се обезбеђује ради краткорочне и повремене<sup>160</sup> неге деци и младима (5-26 година) са сметњама у развоју и одраслим и старијим лицима са сметњама у функционисању у циљу очувања њихових постојећих потенцијала и подршке биолошкој породици<sup>161</sup>. Доминирају корисници са вишеструким, интелектуалним инвалидитетом и перзавивним развојним поремећајима. Услуга није довољно развијена јер су лиценцирана свега три пружаоца у у градовима Београду, Шапцу и Нишу, а донедавно је била активна само у Београду. Ова услуга је пример добре праксе који би требало проширити и на друге локалне средине, како би се растеретила биолошка породица сталне бриге о својим члановима са инвалидитетом и подржао њиховостанак у породици.

29.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања треба да у предстојеће измене и допуне Закона о социјалној заштити уведе одредбу одређивање минималног пакета услуга подршке по јединици локалне самоуправе, како је и планирано Стратегијом деинституционализације и развоја услуга у заједници.

Предлог обавезног пакета услуга биће дефинисан на основу израђене анализе и студије утицаја услуга за особе са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе и укупног броја становника.

Такође, неопходна је и измена и проширење Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, како би се стандардизовао нови сет услуга али и проширио обим корисника услуга.

Заштитник грађана напомиње да није довољно да услуга буде прописана актом јединице локалне самоуправе, већ да буде и практично обезбеђена кроз финансијска средства за њену реализацију и у континуитету током године.

У оквиру услуга подршке за самосталан живот, лиценцирани пружаоци услуга су пружали услуге персоналне асистенције и становања уз подршку. Услуге подршке за самосталан живот нису довољно заступљене у систему социјалне заштите, нити се повећава број лиценцираних пружалаца ових услуга. Одредбом члана 209. тачка 2. Закона о социјалној заштити прописано је да се из буџета јединице локалне самоуправе финансирају ове услуге, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом.

### *ПЕРСОНАЛНА АСИСТЕНЦИЈА*

Услуга персоналне асистенције је од изузетног значаја за осамостаљивање и активно учешће особа са инвалидитетом у заједници. Међутим, подаци из 2024. године показују да је веома ограничен број општина које пружају ову услугу (33), број лиценцираних пружалаца (26, од чега је 21 активан) и мали број корисника по општини (5-10). Укупан број корисника на територији РС је 2024. године био 446. Распрострањеност услуге

<sup>160</sup> Услуга предах смештаја пружа се најдуже 45 дана у току године и може трајати најдуже 20 дана у континуитету и служи за дневни, викенд или вишедневни смештај деце и одраслих са инвалидитетом.

<sup>161</sup> Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите ("Сл. гласник РС", бр. 42/2013, 89/2018 и 73/2019), члан 28



персоналне асистенције практично се не мења од 2013. године када је ова услуга уведена<sup>162</sup>. Услуга је развијена у свега око 12% јединица локалне самоуправе, са незнатним повећањем обухвата корисника<sup>163</sup>.

У Општем коментару бр. 5 наводи се да се персонална асистенција односи на људску подршку усмерену на особу/„корисника“. Она је алатка за самосталан живот. Да би се ова услуга пружала на адекватан начин, потребно је обезбедити довољна финансијска средства, на основу персонализованих критеријума, и ова средства треба да контролише и добија особа са инвалидитетом која ће их употребити за плаћање све неопходне помоћи. Особа са инвалидитетом треба да поступа као послодавац, одлучујући ко, како, када, где и на који начин ће услугу пружати. Персонална асистенција се заснива на односу „један према један“.

У складу са Законом о социјалној заштити сврха ове услуге је пружање одговарајуће индивидуалне практичне подршке која је кориснику неопходна за задовољавање личних потреба и укључивање у образовне, радне и друштвене активности у заједници, ради успостављања што већег нивоа самосталности. Међутим, услед садржаја члана 99. Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите којим се уређује право на ову услугу, могућност коришћења ове услуге имају само лица која нису лишена пословне способности и која су корисници су права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица<sup>164</sup>.

Услед тога, велики број особа са инвалидитетом нема могућност, иако има потребу, коришћења ове услуге. Међу њима су особе са „невидљивим врстама инвалидитета“, пре свега менталним инвалидитетом, са аутизмом, интелектуалним инвалидитетом, ретким и хроничним болестима, вишеструким поремећајима, глуви и наглуви, ниског раста и особе са другим врстама инвалидитета. Подаци показују да у односу на врсту инвалидитета, услуга се доминантно пружа особама са телесним инвалидитетом (71,3% свих корисника) који су ангажовани у раду удружења грађана и организацијама цивилног друштва (57,7% свих корисника)<sup>165</sup>. На овај начин, други облици друштвено-корисног ангажовања особа са инвалидитетом, у складу са Конвенцијом, су ограничени као и сврха саме услуге.

Посебан проблем је неопходност целоживотне подршке деци и младима, на који је Заштитнику грађана указао велики број удружења, посебно удружења младих са инвалидитетом<sup>166</sup>. Потребно извршити измену Правилника не само у смислу доступности услуге, већ и у смислу остварења континуитета у пружању ове услуге. Наиме, младе особе са инвалидитетом у образовном систему имају право на услугу личног пратиоца али по завршетку средњег нивоа образовања или навршених 26 година губе ово право и не постоји лиценцирана услуга у систему социјалне заштите

<sup>162</sup> Стратегија деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период од 2022-2026. године „Службени гласник РС“, број 12/22

<sup>163</sup> Ибид

<sup>164</sup> Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, члан 99 гласи: „Услуге персоналне асистенције доступне су пунолетним лицима са инвалидитетом са процењеним I или II степеном подршке, која остварују право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица, имају способности за самостално доношење одлука, радно су ангажована или активно укључена у рад различитих удружења грађана, спортских друштава, политичких партија и других облика друштвеног ангажмана, односно укључени су у редовни или индивидуални образовни програм“

<sup>165</sup> Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци у 2023. години, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2024.

<sup>166</sup> Академска инклузивна асоцијација се посебно бави овим проблемом



која би се „надовезала“ на ову услугу, због чега мали број младих са инвалидитетом има могућност да настави школовање (осим уколико родитељи не прихвате да буду њихови пратиоци), што последично даље утиче на могућности запослења и инклузију у друштво.

Подаци показују да је у 2023. години, свега 46 лица који су корисници ове услуге било укључено у образовање (редовни или индивидуални образовни програм)<sup>167</sup>. Истовремено, услугу личног пратиоца у образовном систему користило је 2.869 деце у 2022. години<sup>168</sup>, са тенденцијом континуираног повећања потреба за овом врстом услуга и броја лиценцираних пружалаца услуге. Наспрам тога, 237 персоналних асистената било је ангажовано као подршка особама са инвалидитетом ангажованих у раду удружења грађана<sup>169</sup>. Свакако, намера није да се смањи ниво активизма у удружењима, већ да се повећају и други облици ангажовања особа са инвалидитетом.

Стога Заштитник грађана сматра да је потребно да се изврши детаљна анализа постојећих потреба за персоналним асистентима и различитим моделима за пружање ове услуге како би се ефикасније таргетирала циљна група овом услугом.

### 30.

**ПРЕПОРУКА** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће извршити потребне измене и допуне одредаба Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите у делу који се односи на услуге подршке за самостални живот, посебно персоналне асистенције, како би се омогућило проширење обухвата корисника овим услугама, пружила целоживотна заштита, персонализација, могућност комбиновања услуга укључујући и оних из различитих подсистема, биле системски препознате све групе особа са инвалидитетом којима је ова врста подршке потребна и развили се различити модели пружања услуге (на начин и у степену који је различитим категоријама особа са инвалидитетом потребан).

Такође, мора се узети у обзир и да су од 2019. године у образовном систему ступила су на снагу два важна подзаконска акта: *Правилник о педагошком асистенту и андрагошком асистенту*<sup>170</sup>, који се односи на педагошког асистента који пружа подршку и помоћ ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом на нивоу предшколског, основношколског и средњошколског узраста, као и *Правилник о ресурсном центру*<sup>171</sup>, чиме су унапређени прописи значајни за инклузивно образовање.

У питању су нове услуге у области образовања које још увек нису заживеле у пракси а уведене су изменама и допунама Закона о основама система образовања и васпитања. У 2022. години реализоване су обуке за педагошке асистенте за децу и ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом за укупно 120 полазника, који ће бити ангажовани када се стекну услови за активирање овог вида подршке деци и ученицима са сметњама у развоју и инвалидитетом. Према *Правилнику о педагошком асистенту и андрагошком*

<sup>167</sup> Извештај о услугама социјалне заштите на локалном нивоу које пружају лиценцирани пружаоци у 2023. години, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2024.

<sup>168</sup> Деца у систему социјалне заштите, Републички завод за социјалну заштиту, Београд, 2023.

<sup>169</sup> Ибид, стр. 54

<sup>170</sup> "Службени гласник РС", број 87 од 12. децембра 2019.

<sup>171</sup> "Службени гласник РС", бр. 80/2021 од 13.8.2021. године, а ступио је на снагу 21.8.2021.



асистенту, педагошки асистент за децу и ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом пружа помоћ и додатну подршку групи деце и ученика у установи, у складу са њиховим развојним, образовним и социјалним потребама и помоћ наставницима, васпитачима и стручним сарадницима у наставним и ваннаставним активностима у циљу унапређивања њиховог рада са децом и ученицима којима је потребна додатна образовна подршка и сарађује са родитељима.

### СТАНОВАЊЕ УЗ ПОДРШКУ

Становањем уз подршку обезбеђује се одговарајући смештај, стручна помоћ и подршка за осамостаљивање и укључивање корисника у заједницу. Становање уз подршку обезбеђује се ради спречавања коришћења услуге домског смештаја.

Услуга становање уз подршку је најслабије развијена услуга у систему. У 2024. години услугу је користило свега 25 особа са инвалидитетом (постоји тенденција смањења броја корисника), услед ограниченог броја општина у којима се пружа ова услуга и пружалаца (свега четири за подршку особама са инвалидитетом).

Услуга је доступна особама са физичким инвалидитетом, интелектуалним или менталним тешкоћама, са навршених 15 година, дуготрајно и младима узраста између 15 и 26 године, које по престанку смештаја у установи социјалне заштите, хранитељској породици, установи за васпитање деце и омладине или установи за извршење кривичних санкција, које не могу или не желе да се врате у биолошку или сродничку породицу, нити су у могућности да започну самосталан живот, као алтернатива смештају у установу социјалне заштите.

Иако закон прописује да се услуга може пружати најдуже две године, искуства из посета установама социјалне заштите домског типа сведоче да у већини установа које су лиценциране за пружање ове врсте услуге су иста лица корисници тј. од момента када установа добије лиценцу и изабере прву групу корисника ове услуге, они је користе као трајни облик смештаја иако је сврха услуге завршетак школовања, учење заната, проналазак посла и други облици осамостаљивања. На овај начин, други корисници из установе нису у прилици да користе ову услугу или када се стекну услови за то, они имају више од 26 година.

31.

ПРЕПОРУКА Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће изменити одредбе Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите у складу са Законом о социјалној заштити, на начин да се трајање услуге становање уз подршку за ОСИ орачи на максимално две године уместо да буде трајни облик алтернативног збрињавања као до сада.

У складу са Конвенцијом и Смерницама за деинституционализацију<sup>172</sup>, подршка треба да буде предмет избора и контроле особа са инвалидитетом и не сме бити наметнута против њихове воље или пружена на начин који крши њену/његову аутономију, слободу или приватност. Међутим, у условима када на локалном нивоу не постоје лиценцирани пружаоци услуга које одговарају потребама корисника а ресурси

<sup>172</sup> Јединствене европске смернице за прелазак са институционалне заштите на бригу и подршку у заједници, доступне на: <https://www.zavodsz.gov.rs/media/1388/smernice-eu-deinstitucionalizacija.pdf>



породице су исцрпљени, често је једини преостали избор онај најнепожељнији а то је смештај у установу или дневне боравке, што је мање рестриктиван облик.

Такође, поред разноврсности постоји проблем недовољне и неуједначене распрострањености услуга<sup>173</sup> у Србији. Уколико узмемо за пример услуге подршке за самосталан живот корисника, које су најзначајније са аспекта деинституционализације, оне су се обезбеђивале у укупно 33 општине и града у 2023. години (2018. у 29, 2021. у 27) од укупно 174 јединица локалне самоуправе<sup>174</sup>, из чега произилази да су ове услуге подршке недоступне у великом броју локалних средина јер већина локалних самоуправа не финансира ову врсту услуга. Недостатак ових и других алтернативних услуга доводи до тога да појединци немају могућности за самосталан живот, због чега су приморани да постану корисници домског смештаја, или да мимо сопствене воље из установе не могу да изађу дуги низ година. Недовољан и неуједначен развој услуга у заједници (и по броју и садржају) један је од кључних разлога за константно велики број захтева за институционални смештај корисника. Као један од кључних фактора развоја и одрживости услуга у заједници је обезбеђивање стабилног финансирања услуга.

За Заштитника грађана најбољи показатељ за процену значаја недовољне доступности услуга у заједници представљају притужбе у овој области. У извештајном периоду, најизразитији проблем са којим су се особе са инвалидитетом суочавале биле су препреке за ефикасно остваривање пуне социјалне укључености услед недовољно развијеног система услуга социјалне заштите на нивоу јединица локалне самоуправе и неједнаке доступности услуга<sup>175</sup>. Услед тога, гледано појединачно према врсти повреде права, најзаступљеније су биле притужбе у вези повреде права на једнаку доступност постојећих услуга у вези чега је примљено 20 притужби. Удружено са овим правима, биле су и повреде права које су се односиле на новчана давања, обзиром да од ових давања често зависи могућност финансирања неких услуга, па тако је било 17 притужби услед немогућности примања додатка за туђу негу и помоћ, 3 увећаног додатка за туђу негу и помоћ и 7 за новчану негу другог лица.

Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење примене Конвенције о правима особа са инвалидитетом констатује следеће:

- Недостаје плански приступ развоју услуга подршке заснован на праћењу реалних показатеља постојећих потреба и баријера,
- Стандардизоване услуге социјалне заштите, нису у довољној мери доступне свим особама са инвалидитетом којима је потребна одређена врста подршке,
- Обухват корисника постојећим услугама је веома ограничен и недоступан већини особа које имају потребу за подршком,
- Услуге нису довољно персонализоване, не пружају се у континуитету током године и не пружају целоживотну подршку како би омогућиле пуну инклузију у друштво,
- Корисници немају довољну могућност избора услуга, модалитета пружања и пружалаца услуга,
- Одређене врсте услуга у потпуности недостају (социо-здравствене, психотерапеутске, иновативне, међусекторске и др.),

<sup>173</sup> Распрострањеност услуга изражава се бројем општина у којима се услуге пружају и уделом тих општина у укупном броју општина у Србији.

<sup>174</sup> Према Закону о територијалној организацији, Србија има: 145 општина, 28 градова и Град Београд (тј. 174 јединице локалне самоуправе).

<sup>175</sup> У области права особа са инвалидитетом и старијих, Заштитник грађана је у 2024. години разматрао 151 предмет, од чега 148 притужби грађана и три предмета по сопственој иницијативи.



- Неке категорије особа са инвалидитетом нису системски препознате као корисници услуга, услед чега су дискриминисане у односу на друге које јесу препознате,
- Пружање услуга не треба да буде ни на који начин условљено и ограничено, већ пружено на начин да се поштује право на избор и урођено достојанство особе,
- Недостаје праћење задовољства корисника пруженим квалитетом услуга (евалуација ефеката) и увођење стандарда квалитета како би се омогућило уједначавање нивоа пружања услуга социјалне заштите на читавој територији Србије,
- Недостаје координација активности и мултисекторски приступ пружању услуга,
- Постоји проблем финансијске одрживости

Мапирање потреба осетљивих категорија становништва за услугама подршке и планирање је развијено у јаком малом броју локалних самоуправа. У ситуацији ограничених средстава и недовољно развијених услуга, правилно таргетирање реалних постојећих потреба је од велике важности. Међутим, јединице локалне самоуправе нису у довољној мери предузеле активности у планском управљању социјалном заштитом на локалном нивоу, који им је прописан Законом о социјалној заштити, посебно када се ради о идентификовању потреба и планирању услуга у заједници<sup>176</sup>. И даље постоје јединице локалне самоуправе које нису обезбедиле ни једну од услуга социјалне заштите из њихове надлежности а ни најразвијеније услуге нису доступне у свим локалним самоуправама. Постоји и проблем одрживости јер већина услуга бележи пад, како у погледу броја корисника, тако и у погледу броја локалних самоуправа у којима су доступне<sup>177</sup>. Наменски трансфери довео је до тога да одређене ЈЛС значајно смање или престану са улагањем средстава из локалних буџета, што је у супротности са сврхом овог концепта.

У многим јединицама локалне самоуправе, институционални смештај је једини постојећи облик подршке<sup>178</sup>. Мали број јединица локалне самоуправе прати и врши периодичне анализе потреба свог локалног становништва, било преко центара за социјални рад или других установа. Људска права се остварују на нивоу локалних заједница и стога локалне самоуправе могу најбоље да разумеју специфичне потребе своје заједнице, постојеће баријере и начине за њихово превазилажење. Ова близина би требало да омогућава да се социјалне услуге пружају на ефикасан и персонализован начин, који је прилагођен стварним потребама појединаца и породица у локалној заједници.

32.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања треба да утемељи даље правце развоја услуга на локалном нивоу на планском приступу тј. мапирању потреба и развоја услуга које таргетирају потребе најугроженијих корисника, развоја система ране интервенције и подршке породици у кризи, као и специјализованих програма за подршку и заштиту вишеструко осетљивих група попут жена и деце са инвалидитетом и др.

<sup>176</sup> *Ex post* анализа Стратегије развоја социјалне заштите, МРЗБСП, Београд, 2021. година

<sup>177</sup> Ибид

<sup>178</sup> Један од закључака фокус група у току спровођења Екс-пост анализе примене Стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом (2020-2024)



Потребно је стандардизовати начин на који ће се вршити прикупљање статистичких података, анализа и евалуација постигнутих резултата ради креирања нових мера и активности, у складу са потребама особа са инвалидитетом;

Потребно је развијати стабилне изворе финансирања, који би довели до одрживости услуга и могућности њиховог пружања у континуитету.

Потребно је континуирано вршити евалуације задовољства грађана пруженим услугама и јачати контролне механизме.

Затим, потребно је развијати систем квалитета услуга, који би временом довео до уједначавања стандарда пружања услуга на читавој територији. На садашњем нивоу развоја услуга у заједници постоје функционални и структурни минимални стандарди које услуга мора да задовољи, али за већину још нису развијени стандарди квалитета преко којих се прати задовољство корисника пруженом услугом, у којој мери му је она помогла и унапредила квалитет живота. На овај начин јединица анализе је сам корисник и на том нивоу се могу мерити прави ефекти деинституционализације.

Стандарди се морају пратити и редовно унапређивати. Међутим, тренутно не постоји ефикасна контрола квалитета услуга социјалне заштите јер нису разрађени механизми унутрашњег надзора, као и спољне провере квалитета (кроз евалуације корисника), што резултира тиме да неки пружаоци услуга не испуњавају ни основне стандарде. Недостатак редовних инспекција и оцењивања квалитета услуга доводи до тога да се неправилности или лош квалитет пружених услуга не региструје, што може озбиљно угрозити кориснике.

Осим ових услуга подршке, потребно је даље радити на развоју услуга у заједници које ће бити усмерене на подршку породици, биолошкој и хранитељској и породици у кризи и интерсекторског приступа у погледу услуга здравствене и социјалне заштите, посебно у збрињавању особа са менталним и интелектуалним потешкоћама у установама или заједници. У складу са Стратегијом, потребно је увођење нових услуга попут родитеља неговатеља, породичног саветника, саветника за одлучивање и других услуга које су већ планиране у оквиру саветодавно терапијских и образовно едукативних услуга, како би се што пре и на што широј основи пружила подршка биолошкој и хранитељској породици.

Предвиђена мера је признавање посебног статуса и права родитеља особа са инвалидитетом кроз дефинисање института родитељ неговатељ, описа права статуса родитеља неговатеља, дефинисање поступка остваривања статуса и модалитета вршења континуиране неге у односу на радни статус. Сврха нове услуге је очување капацитета за вршење родитељског права и смањења изразитог оптерећења којим су породице изложене тренутно.

33.

**ПРЕПОРУКА** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у сарадњи са Министарством за бригу о породици и демографију и кроз консултације са удружењима особа са инвалидитетом убрзати процес<sup>179</sup> увођења нових услуга подршке намењених подршци породицама особа са инвалидитетом кроз прецизно дефинисање начина остваривања и садржаја тог права.

Услуге за дуготрајну негу су недовољно доступне, а систем за дуготрајну негу је сегментиран и доминантно се ослања на новчана давања и накнаде. Новчана давања/накнаде за дуготрајну негу се делом остварују у оквиру система социјалне



заштите, а делом у оквиру пензијско-инвалидског осигурања и намењена су корисницима који због болести или инвалидности не могу самостално да обављају основне дневне активности, независно од материјалног положаја.<sup>180</sup>

Изражена је потреба и за комбиновањем здравствених и социјалних услуга. Изазов је и повезивање давања са одговарајућим услугама и интегрисано пружање социјалних и здравствених услуга, што је посебно значајно за кориснике дуготрајне неге, али и за особе са менталним тешкоћама. Очекује се да, у условима старења становништва и продужења очекиваног трајања живота старијих од 65 година и даљих промена породичних модела, тражња за комбинованим здравственим и социјалним услугама значајно порасте. Иако Закон о социјалној заштити предвиђа могућност оснивања социјално-здравствених установа или организационих јединица за кориснике којима је потребно и социјално збрињавање и стална здравствена заштита и надзор (члан 60), до сада ни једна установа није добила овај статус.<sup>181</sup>

Процес трансформације психијатријских болница није много одмакао, али је унапређено стање у овим болницама, а ради се и на развијању служби и установа за заштиту менталног здравља у заједници, као и на унапређењу положаја и људских права особа са менталним сметњама и проблемима менталног здравља.<sup>639</sup> Тренутно стање у психијатријским болницама није задовољавајуће. Многе болнице су гломазне, са по неколико стотина пацијената, укључујући и оне који су принудно хоспитализовани. Пацијенти се задржавају на лечењу више од месец дана, али има и неких пацијената који у психијатријским установама бораве више година, углавном из социјалних разлога, јер не постоји адекватна подршка за њихово лечење у заједници.<sup>640</sup>

Усвајањем и реализацијом нове стратегије убрзаће се процес затварања великих психијатријских установа, успостављања ефикасних механизма у локалним заједницама за прихват, подршку и збрињавање лица с менталним сметњама, укључујући и подршку која се пружа њиховим породицама.

#### Финансирање услуга социјалне заштите

Један од кључних изазова у систему социјалне заштите у Србији јесте недовољно финансирање. Иако држава улаже напоре да обезбеди средства за социјалну заштиту, она често нису довољна да покрију све потребе корисника. Ово доводи до смањења квалитета услуга и недовољне доступности за све оне којима су потребне. Такође, проблем представља и неадекватна расподела средстава, која често није у складу са стварним потребама на локалном нивоу. Неравномерна расподела средстава може резултирати тиме да неки корисници немају приступ основним социјалним услугама, посебно у мање развијеним општинама. Такође. Присутне су и велике регионалне разлике, посебно разлике између богатих и сиромашних општина.

Систем социјалне заштите оријентисан је на остваривање минималне материјалне сигурности и независности, те отклањање последица социјалне искључености. Систем социјалне заштите своје циљеве остварује кроз материјална давања и услуге социјалне заштите. Материјална подршка се остварује путем: новчане социјалне помоћи, додатка за помоћ и негу другог лица, увећаног додатка за помоћ и негу другог лица, помоћи за

<sup>180</sup> Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 - 2020. године - Нацрт, Београд, 2021.

<sup>181</sup> Влада Републике Србије, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Четврти национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2018 - 2020. године - Нацрт, Београд, 2021.



оспособљавање за рад, једнократне новчане помоћи, помоћи у натури и других врста материјалне подршке.<sup>182</sup> Ипак, закон је прилично застарео па су висине социјалних давања испод минимума да би се корисници издигли изнад апсолутног сиромаштва. Основни проблем је што Закон о социјалној заштити прописује да се износ новчане социјалне помоћи утврђује према индексу потрошачких цена.

Расходи за социјалну заштиту у ужем смислу дефинисани су Законом о социјалној заштити и Законом о финансијској подршци породици са децом и у себи садрже деčју, социјалну и борачко-инвалидску заштиту. У претходне три године расходи на ове намене реално су смањени и једино је код подкатегорије деčја заштита забележен реалан раст расхода.

Законом је уређена расподела надлежности у погледу финансирања социјалне заштите између различитих нивоа власти. Централна власт финансира новчана права (изузев једнократне новчане помоћи), услуге домског и породичног смештаја, услуге смештаја за жртве трговине људима, услуге саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља и услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, осим у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека.

Са друге стране, у мандату локалног нивоа су дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, осим услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, услуга становања уз подршку особа са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, саветодавно-терапијске и социјалнообразовне услуге, осим саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља, једнократна новчана помоћ и давања у натури сиромашним породицама и појединцима. Такође, јединица локалне самоуправе треба да финансира програме рада установа чији је оснивач, програме унапређења социјалне заштите на локалном нивоу и развијања иновационих услуга<sup>183</sup>.

Закон о социјалној заштити предвидео је и могућност наменских трансфера, чија је примена почела 2016. године доношењем Уредбе о наменским трансферима, како би се, из буџета Републике Србије, пружила помоћ слабије развијеним јединицама локалне самоуправе да финансирају поједине услуге социјалне заштите из своје надлежности. Међутим, ова идеја није заживела у пракси, будући да је овај вид подршке допринео пасивности локалних самоуправа које се превасходно ослањају на ова средства а не планираном ефекту развоја услуга на локалном нивоу.

Влада на основу Уредбе о наменским трансферима утврђује висину наменског трансфера, критеријуме за његову расподелу по појединим јединицама локалне самоуправе, критеријуме за учешће локалне самоуправе и динамику преноса средстава, као и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију<sup>184</sup>. Буџетом Републике Србије обезбеђују се средства за наменске трансфере, којима се у складу са Законом о социјалној заштити и прописима јединица локалне самоуправе, финансирају:

- услуге социјалне заштите које по Закону финансирају јединице локалне самоуправе и то у јединицама локалне самоуправе чији је степен развијености испод републичког просека;

<sup>182</sup> Члан 79. Закона о социјалној заштити, Сл. гласник РС, број 24/2011.

<sup>183</sup> Ех-пост анализа Стратегије развоја социјалне заштите, Београд, 2021.

<sup>184</sup> Уредба о наменским трансферима у социјалној заштити, Службени гласник РС, бр. 18/2016 и 38/2021



- услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији имају седиште установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа;

- иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију.

Сва три нивоа власти (републичка, покрајинска и локална) обезбеђују обављање делатности у области социјалне заштите оснивањем установа или поверавањем вршења тих делатности другим правним и физичким лицима.

Међутим, надзор над стручним радом није у потпуности нормативно дефинисан. Законом о социјалној заштити није предвиђен стручни надзор над свим пружаоцима услуга социјалне заштите, па ни онима којима се пружа наменски трансфер.



#### 4.4. ЧЛАН 27: РАД И ЗАПОШЉАВАЊЕ

Државе стране уговорнице признају особама са инвалидитетом право на рад, равноправно са другима; то укључује право на могућност стицања средстава за живот радом који је слободно изабран или прихваћен на тржишту рада и у радној средини која је отворена, укључива и приступачна за особе са инвалидитетом. Државе стране уговорнице ће гарантовати и унапређивати остваривање права на рад, укључујући и оне особе које постану инвалиди током рада, тако што ће предузети одговарајуће кораке, укључујући путем законодавства.

*Део члана 27. Конвенције о правима особа са инвалидитетом*

Право на рад је једно од основних права из групе економских, социјалних и културних права. Незапосленост је један од највећих економских и социјалних проблема са којим се Република Србија суочава. Особе са инвалидитетом су у већем ризику од незапослености у односу на већинску популацију. Процена је да је од око 800.000 особа са инвалидитетом у Републици Србији преко 70% живи у домаћинствима са веома малим приходима који су испод линије сиромаштва.

Према подацима Републичког завода за статистику<sup>185</sup>, у 2024. години стопа ризика од сиромаштва опште популације износила је 19,7% а стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености износила је 24,3%. Стопа ризика од сиромаштва или социјалне искључености показује проценат лица која су у ризику од сиромаштва, или су изразито материјално и социјално ускраћена, или живе у домаћинствима веома ниског интензитета рада<sup>186</sup>. Иако недостају прецизни подаци везани за особе са инвалидитетом, јасно је да домаћинства у којима постоји члан или чланови који су радно неактивни због неког облика или тешког инвалидитета, су изложена већем ризику од сиромаштва и социјалне искључености а да саме особе са инвалидитетом уколико су у потпуности искључени са тржишта рада, у високом ризику од сиромаштва и социјалне депривације.

34.

**ПРЕПОРУКА:** Републички завод за статистику ће у своју редовну годишњу Анкету о радној снази (АРС) уврстити прикупљање репрезентативних података за угрожене групе становништва у радном добу, укључујући и особе са инвалидитетом, у циљу

<sup>185</sup> Добијеним на основу резултата годишње Анкете о приходима и условима живота (SILC)

<sup>186</sup> Стопа ризика од сиромаштва представља проценат лица чији је расположиви еквивалентни приход нижи од прага ризика од сиромаштва, који је у 2024. износио 35 606 динара просечно месечно за једночлано домаћинство.

Праг ризика од сиромаштва за домаћинство с двоје одраслих и једним дететом млађим од 14 година износио је 64 091 динара, док је за четворочлано домаћинство с двоје одраслих и двоје деце млађе од 14 година износио 74 773 динара.



унапређења система за праћење сиромаштва и социјалне искључености кроз димензију запослености.

Доступне анализе<sup>187</sup> показују да се из године у годину смањује број корисника новчане накнаде као и издвајања из буџета за ову намену. Иако се подаци не односе на извештајни период, занимљиво је поређење: у односу на 2020. годину, у 2021. години број корисника је смањен са 79.592 на 32.538 лица. Истовремено средства су смањена са 0,79% БДП на 0,15% БДП. Износ новчане накнаде налази се испод прага релативног сиромаштва од 2018. године. У 2020. месечна накнада за незапосленост била 40% нижа од прага ризика од сиромаштва. Праг релативног сиромаштва за 2020. годину је био 22.000 рсд а износ накнаде преко Националне службе за запошљавање је био 15.775 рсд.

Пред оним особама са инвалидитетом које могу и желе да се укључе на отворено тржиште рада, стоје бројне структурне баријере: недовољни образовни ниво и мотивисаност особа са инвалидитетом, краткорочне мере стимулације запошљавања које не воде трајном и стабилном запослењу, неприступачна радна места, нефлексибилни услови рада, предрасуде и неинформисаност послодаваца који још увек радије плаћају „пенале“ него што запошљавају особе са инвалидитетом.

Заштитник грађана у обављању послова Независног механизма за праћење Конвенције о правима особа са инвалидитетом, препознаје одређени напредак последњих година кроз примену различитих мера у области запошљавања усмерене ка повећању запошљивости особа са инвалидитетом:

- Кроз доношење Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом<sup>188</sup>,
- Кроз доношење Закона о социјалном предузетништву кроз који су развијени модели социјалног предузетништва и други модели социјалног запошљавања особа са инвалидитетом, укључујући и запошљавање уз подршку,
- Кроз континуирану примену мера активне политике запошљавања које спроводи Национална служба за запошљавање које су довеле до запослења једног дела особа са инвалидитетом,
- Кроз запошљавање у предузећима за професионалну рехабилитацију особа са инвалидитетом (заштићени услови),
- Кроз програме прилагођавања радног места за ОСИ и подршке радног асистента на отвореном тржишту рада,
- Кроз оснивање Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом и друге мере.

Међутим, Заштитник грађана такође указује да су све до сада спроведене мере имале ограничен учинак, будући да је:

- Материјали положај особа са инвалидитетом у Републици Србији и даље изузетно тежак, и огледа се у високој стопи незапослености особа са

<sup>187</sup> Ех пост анализа ефеката примене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености

<sup>188</sup>

Доступно

на:

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_profesionalnoj\\_rehabilitaciji\\_i\\_zaposljavanju\\_osoba\\_sa\\_invaliditetom.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_profesionalnoj_rehabilitaciji_i_zaposljavanju_osoba_sa_invaliditetom.html)



инвалидитетом, ниском обухвату и малим износима новчане социјалне помоћи који би их издигао изнад линије апсолутног сиромаштва;

- Могућности губитка права на новчана давања из система социјалне заштите, због укључивања у активне мере запошљавања и активације;
- Недостатка подршке и услуга у заједници које би подржале економску активацију особа са инвалидитетом;
- Неусклађености образовног система и тржишта рада и структурне препреке већој пролазности особа са инвалидитетом на високо образовање;
- Доминантног запошљавања особа са инвалидитетом у Центрима за професионалну рехабилитацију уместо на отвореном тржишту рада;
- Недовољне приступачности радног окружења и недостатку заштитних механизма, поготово од послодаваца у приватном сектору,
- Пракса послодаваца да одбијају запошљавање особа са инвалидитетом и прихватају компензаторне мере уплате тзв. „пенала“ у складу са чл. 26 Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом<sup>189</sup>;
- Недовољни капацитети Националне службе за запошљавање и краткорочни ефекти мера активног запошљавања особа са инвалидитетом;
- Доминантна медицинска а не функционална процена радне способности у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом.

На евиденцију Националне службе за запошљавање могу се пријавити особе са инвалидитетом старије од 15 година (15-64 година), радно способне и нису лишене пословне способности и активни су тражиоци посла. Као што подаци показују, нису сва лица пријављена на евиденцији ове службе и активни тражиоци посла. У 2024. години, удео особа са инвалидитетом у укупном броју незапослених лица која су се налазила на евиденцији Националне службе за запошљавање, био је свега 4,5%, што указује на веома ниску економску активност ове популације.

| ОСИ на евиденцији НСЗ                       | 2022   | 2023   | 2024   |
|---------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Укупан број ОСИ пријављен на евиденцију НСЗ | 17.994 | 17.054 | 15.931 |
| ОСИ активни тражиоци запослења              | 12.131 | 11.494 | 10.715 |
| Од тога жене                                | 5.298  | 5.004  | 4.733  |

Један од фактора који негативно утичу на могућност запошљавања је и то што се укључивањем у програме активних мера запошљавања и променом статуса запослености обустављају права из области социјалне заштите, посебно новчана социјална помоћ (НСП), што негативно утиче на мотивацију и економски положај особа са инвалидитетом при покушају стицања и одржавања запослења. Изменом прописа требало би омогућити укључивање особа са инвалидитетом у мере активне политике запошљавања без губитка права на новчану социјалну помоћ, што би особама са инвалидитетом омогућило већи степен финансијске сигурности, за време док мера активне политике запошљавања траје.

189 [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_profesionalnoj\\_rehabilitaciji\\_i\\_zaposljavanju\\_osoba\\_sa\\_invaliditetom.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_profesionalnoj_rehabilitaciji_i_zaposljavanju_osoba_sa_invaliditetom.html) на:



**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање и Сектор за заштиту особа са инвалидитетом ће у сарадњи пронаћи модел за омогућавање особама са инвалидитетом да учествују у мерама активне политике запошљавања без губитка достигнутог нивоа права тј. без губитка права на новчану социјалну помоћ док трају мере активне политике запошљавања. Губитак права на новчану социјалну помоћ би био оправдан тек пошто особа са инвалидитетом пронађе стално запослење.

Другим речима, особе са инвалидитетом су суочене са дилемом, да ли да се укључе у активне мере запошљавања и ризикују губитак новчане социјалне помоћи, без изгледа да ће пролазак кроз те мере заиста резултирати стабилним и дугорочним запослењем. Са друге стране, износи новчане социјалне помоћи (НСП) су недовољни за задовољавање основних животних потреба и обухват особа са инвалидитетом овим социјалним мерама је из године у годину све мањи услед ниског приходног цензуса, постојања земљишног цензуса, као и обавезом потенцијалног корисника да код надлежног суда покрене поступак утврђивања обавезе издржавања од сродника<sup>190</sup>.

Подаци Националне службе за запошљавање, иако нису репрезентативни за целу популацију особа са инвалидитетом<sup>191</sup>, показују да према образовној структури особа са инвалидитетом које активно траже посао, реч је углавном о лицима са нижим степенима образовања (основним и средњим образовањем), док незнатан број особа са инвалидитетом стекне више и високо образовање. Слаба проходност ка вишем образовању једна је од структурних препрека за уздизање особа са инвалидитетом из апсолутног сиромаштва. Обзиром да ови подаци не показују део популације који је лишен пословне или радне способности, који није активни тражилац посла већ издржавано лице или се налази на институционалном смештају, јасно је да су бројке далеко неповољније.

| ОСИ према школској спреми на евиденцији НСЗ                               | Број          |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Лица без квалификација и ниско квалификовани (I и II ниво квалификација)  | 4.000         |
| Лица са средњим образовањем (III-IV-V ниво квалификација)                 | 5.991         |
| Лица са вишим и високим 3-годишњим образовањем (VI-1 i VI-2 ниво квал.)   | 471           |
| Лица са високим четворогодишњим образовањем (VII VIII ниво квалификација) | 253           |
| <b>УКУПНО</b>                                                             | <b>10.715</b> |

Посматрајући према полу, увиђа се да је активност жена са инвалидитетом скоро дупло мања него мушкараца. Такође, структура незапослених лица која су активни тражиоци посла према узрасту (годинама), показује да су међу особама са инвалидитетом најбројнији активни тражиоци посла лица преко 50 година, дакле старија популација.

<sup>190</sup> Ех пост анализа Стратегије развоја социјалне заштите из 2021. године, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/ostalo/sektor-za-socijalnu-zastitu/ex-post-analiza-strategije-razvoja-socijalne-zastite>

<sup>191</sup> Подаци НСЗ се односе на њихове кориснике: услов је да су пунолетни (18-65), радно способни и активни тражиоци посла.



| ОСИ активни тражиоци запослења у 2024. години према полу | Број          | %          |
|----------------------------------------------------------|---------------|------------|
| Од тога жене                                             | 4.733         | 44,2       |
| Од тога мушкарци                                         | 7.398         | 55,8       |
| <b>УКУПНО</b>                                            | <b>10.715</b> | <b>100</b> |

| ОСИ активни тражиоци запослења у 2024. години према старости | Број          | %          |
|--------------------------------------------------------------|---------------|------------|
| Млади до 30 година                                           | 1.025         | 9,57       |
| Лица старости 30-50 година                                   | 4.180         | 39,01      |
| Лица старости 51-65 година                                   | 5.510         | 51,42      |
| <b>УКУПНО</b>                                                | <b>10.715</b> | <b>100</b> |

Уколико се посматра према категоријама инвалидитета које Национална служба за запошљавање прати, доминирају особе са инвалидитетом којима је извршена процена радне способности. Процена се врши према Правилнику о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом<sup>192</sup> на основу ког је предвиђено да се Националној служби за запошљавање може упутити захтев за процену радне способности, о којем потом одлучује комисија и на основу којег се добија статус особе са инвалидитетом уз привилегован приступ посебно таргетираним мерама Акционог плана за запошљавање.

| ОСИ Активни тражиоци посла на евиденцији НСЗ према врсти инвалидитета | Број          | %          |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|------------|
| Војни инвалиди (ратни, мирнодопски и цивилни инвалиди рата)           | 976           | 9,11       |
| Инвалиди рада                                                         | 279           | 2,6        |
| Лица са решењем о категоризацији                                      | 2.355         | 21,98      |
| Лица са решењем о процењеној радној способности                       | 7.105         | 66,31      |
| <b>УКУПНО</b>                                                         | <b>10.715</b> | <b>100</b> |

У складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом, свим особама са инвалидитетом потребно је омогућити функционалну процену радне способности у циљу добијања адекватне подршке за рад и запошљавање. Функционална процена радне способности се базира на персонализованој процени радне способности тј. процени колико особа *може* у реалном окружењу да допринесе на радном месту, колико може реално да уради и потребни облици подршке: флексибилно или скраћено радно време, прилагођавање радног места, отклањање штетних услова рада, могућност остваривања права на делимичну инвалидску пензију уз наставак рада и сл.

<sup>192</sup> "Сл. гласник РС", бр. 36/2010 и 97/2013



36.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање ће у складу са чл. 27. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом и Општим коментаром бр. 8 Комитета за права особа са инвалидитетом, извршити измену Правилника о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом<sup>193</sup>, кроз адекватну измену система вештачења у односу на инвалидитет и радну способност и увести јединствен орган вештачења.

Према подацима Националне службе за запошљавање, у претходне три године у активним мерама запошљавања је учествовало у просеку око 7.000 особа са инвалидитетом.

| ОСИ које су учествовале у активним мерама запошљавања |  | Број  |
|-------------------------------------------------------|--|-------|
| 2022                                                  |  | 7.844 |
| 2023                                                  |  | 8.505 |
| 2024                                                  |  | 6.940 |

Национална служба не располаже подацима колико је особа са инвалидитетом било запослено код послодаваца након истека примене мера, нити структуру тих послодаваца (јавна/приватна предузећа на отвореном тржишту рада или у оквиру предузећа за професионалну рехабилитацију). Другим речима, Национална служба нема довољно капацитета за прати ефекте примењених мера, како би се видело колико је особа заправо добило запослење.

37.

**ПРЕПОРУКА:** Национална служба за запошљавање ће у идућем периоду развити методолошке смернице и израдити евиденцију праћења ефеката примене мера активног запошљавања кроз поступак мониторинга и евалуације примене мера на циљним групама послодаваца и особа са инвалидитетом које су прошле програм и *cost benefit* анализе утрошених средстава.

У 2024. години Национална служба за запошљавање примила је укупно 4.794 захтева за процену радне способности а у истој години донето је решење по 4273 захтева и 177 жалби на решење.

| Година | Број поднетих захтева | Број донетих решења | Број поднетих жалби |
|--------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| 2022   | 4293                  | 4134                | 173                 |
| 2023   | 4701                  | 4226                | 155                 |
| 2024   | 4794                  | 4273                | 177                 |

Орган вештачења (РФ ПИО) врши оцену болести и оштећења од утицаја на радну способност и могућност запослења или одржања запослења на основу скале 0-4. Оцена радне способности и могућности запослења или одржања запослења врши се

<sup>193</sup> Ибид



сагледавањем медицинских, социјалних и других критеријума којима се утврђују способности особе са инвалидитетом у циљу укључивања на тржиште рада и обављања конкретних послова самостално или уз службе подршке<sup>194</sup>. Прво се врши оцена телесних функција и степен оштећења тих функција као и оцена социјалних, психолошких и других фактора који утичу на радну способност, односно сагледавање последица телесног, сензорног, менталног или душевног оштећења или болести које се не могу отклонити лечењем или медицинском рехабилитацијом.

| Степен радне способности | 2022  | 2023  | 2024  |
|--------------------------|-------|-------|-------|
| 0. степен <sup>195</sup> | 145   | 151   | 185   |
| 1. степен <sup>196</sup> | 3.367 | 3.450 | 3.431 |
| 2. степен <sup>197</sup> | 167   | 192   | 183   |
| 3. степен <sup>198</sup> | 455   | 433   | 474   |

Када се погледа структура процене радне способности за лица која су поднела захтев да им се иста изврши, увиђа се да је у претходне три године већина особа са инвалидитетом добила решење на проценен 1. степен радне способности, што значи да је комисија већини одобрила запошљавање под општим условима. Проблем се јавља код особа са инвалидитетом које добију процену 3. степена радне способности која практично представља структурну баријеру запошљавању и под општим и под посебним условима.

Заштитник грађана напомиње да је процена радне способности заснована још увек пре свега на медицинском вештачењу инвалидитета као „оштећења“ а не функционалном моделу који пружа релевантне информације о компетенцијама особа са инвалидитетом и њиховим укрштањем са захтевима радног места. Овај начин процене је застарео и у супротности са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом.

38.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и Општим коментаром број 8 Комитета за права особа са инвалидитетом предузети мере ради уклањања препрека у законима, политикама и програмима који повезују инвалидитет са „неспособношћу за рад“. Посебно, мере за процену или класификацију статуса инвалидитета не смеју се заснивати на или водити ограничењу права особа са инвалидитетом на рад.

Национална служба за запошљавање током године пружа различите мере тј. прилагођене програме за активно запошљавање особа са инвалидитетом: Програме за стручно усавршавање и програме стручне и професионалне рехабилитације за

<sup>194</sup> Правилник о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, члан 11.

<sup>195</sup> 0. степен - ако не постоје тешкоће и препреке у раду, односно уколико су занемарљиве и не утичу на радну способност;

<sup>196</sup> 1. степен - ако су тешкоће и препреке мале и утичу на радну способност у односу на занимање или послове које лице може да обавља а омогућавају запошљавање под општим условима;

<sup>197</sup> 2. степен - ако су тешкоће и препреке умерене, односно знатне у односу на занимање или послове које лице може да обавља а омогућавају запошљавање под посебним условима;

<sup>198</sup> 3. степен - ако су тешкоће и препреке потпуне или вишеструке, односно лице се не може запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном месту, без обзира на занимање или послове.



укључивање на тржиште рада; субвенције послодавцима за отварање нових радних места; субвенције за samozapoшљавање; субвенције зарада за младе особе са инвалидитетом без радног искуства; програме додатног образовања и обуке и програме јавних радова.

| Програм/ Година                                                | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Програм субвенција послодавцима за отварање нових радних места | 314  | 372  | 378  |
| Програм субвенција за samozapoшљавање                          | 108  | 95   | 73   |
| Програм субвенција зарада за младе ОСИ без радног искуства     | 514  | 544  | 643  |

Према исказаним подацима у протекле три године, директне субвенције зарада особа са инвалидитетом се исплаћују редовно у складу са правима послодаваца и на релативно су истом нивоу. Међутим, зато што се укупан износ субвенција не мења већ неколико година уназад<sup>199</sup>, остали облици субвенција за које према Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености, члан 41, постоји могућност, али не и обавеза, нпр. за побољшање услова рада, унапређење производних програма, увођење стандарда, побољшање квалитета производа и пружених услуга, прилагођавање радних места се постепено смањују<sup>200</sup>.

| Програм/ година                                                                   | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Програми за стручно усавршавање и програми стручне и професионалне рехабилитације | 322  | 265  | 131  |
| Мере активне политике запошљавања по прилагођеним програмима                      | 68   | 95   | 127  |
| Програми из система додатног образовања и обуке                                   | 357  | 299  | 172  |
| Програм јавних радова                                                             | 954  | 819  | 193  |

Програми за стручно усавршавање и програми стручне и професионалне рехабилитације често нису у довољној мери прилагођени особама са инвалидитетом са различитим ограничењима у функционисању (физичким, комуникационим, когнитивним и др.). Потребно је урадити анализу ефеката спровођења ових програма за циљну групу особе са инвалидитетом, како би се утврдило да ли и на који начин ови програми доприносе укључивању особа са инвалидитетом на отворено тржиште рада.

Значајно је напоменути да је 2024. године готово душло мање особа са инвалидитетом било ангажовано кроз програм јавних радова у односу на претходне две године и да су се те године, према подацима Националне службе, спроводили само јавни позиви у оквиру мера суфинансирања мера активне политике запошљавања предвиђених локалним планским документима у области запошљавања.

До овог смањења броја, практично анулирања програма јавних радова на републичком нивоу, дошло је услед тога што је Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи<sup>201</sup>, која је представљала правни основ за програм јавних радова, изгубила свој правни основ постојања тиме што је Уставни суд 2022. године

<sup>199</sup> Ех пост анализа ефеката примене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености

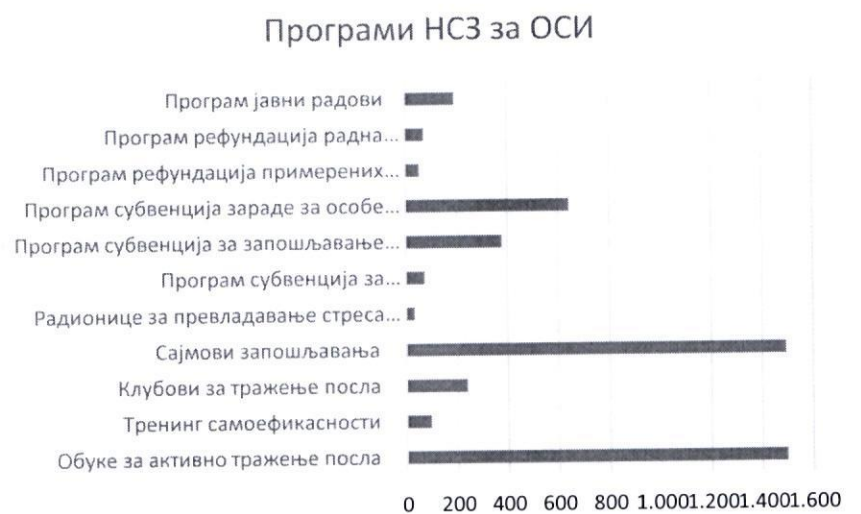
<sup>200</sup> Регулисано Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, члан 40

<sup>201</sup> «Службени гласник РС», број 112/14



огласио неуставним чланове Закона о социјалној заштити који су представљали правни основ за доношење Уредбе<sup>202</sup>. У питању су одредбе члана 80. ставови 3. и 4. који су прописивали да центар за социјални рад може закључити споразум са корисником материјалне подршке о активном превазилажењу његове неповољне социјалне ситуације, који садржи активности и обавезе корисника, као и могућност умањења и престанка права на материјалну подршку у случају неоправданог неизвршавања обавеза из споразума, односно да мере социјалне укључености прописује Влада. На овај начин Уставни суд је поступио у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и међународним правом забраном принудног рада корисника новчане социјалне помоћи. Основна дефиниција принудног рада, која је дата у Конвенцији 29 Међународне организације рада о принудном раду, јесте да је „присилни или обавезни рад сваки рад или услуга који се од неке особе захтева под претњом било какве казне, и на који та особа није добровољно пристала“. Добровољност рада јесте компонента људског права на рад која се подразумева, и нико не може бити принуђен да прихвати одређени посао.

У 2024. години, према подацима из упитника за Националну службу запошљавања, незапослене особе са инвалидитетом биле су укључене у све обуке у понуди Националне службе за запошљавање, али су најчешће били корисници обука за активно тражење посла, сајмова запошљавања и програма субвенција зараде особа са инвалидитетом (Графикон).



### Оцена усклађености институционалног оквира

Креирање и спровођење политике запошљавања према постојећем Закону о министарствима у надлежности је Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, односно посебне организационе јединице - Сектора за рад и запошљавање.

У складу са Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености, носиоци послова запошљавања су Национална служба за запошљавање и агенције за запошљавање. Министарство врши надзор над радом Националне службе за запошљавање и над испуњеношћу услова за оснивање и рад агенција за запошљавање.

<sup>202</sup> Службени гласник РС, бр. 24/2011 и 117/2022 – одлука УС



Дозволу ресорног министарства поседује 104 агенције за запошљавање, у складу са одредбама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.<sup>203</sup>

Међутим, годинама постоје и тзв. „незванични“ субјекти на пољу запошљавања, које Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености не препознаје, те стога нема ни надзор над њиховим радом, попут: агенција за привремено запошљавање<sup>204</sup>, Организација цивилног друштва (ОЦД), интернет портали за запошљавање, иностране агенције за запошљавање, студентско-омладинске задруге<sup>205</sup>.

39.

**ПРЕПОРУКА:** Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање ће предузети мере у циљу уређења нормативног оквира за функционисање свих актера на пољу запошљавања, кроз израду регистра пружаоца услуга запошљавања и стандардизацију пружања услуга кроз израду минималних стандарда квалитета за све пружаоце услуга.

Са аспекта значаја за особе са инвалидитетом је потребно истаћи активности организација цивилног друштва које су последње две деценије веома активне на пољу целоживотног (неформалног) образовања и посебно усмерене на побољшање запошљивости теже запошљивих група попут особа са инвалидитетом уз помоћ различитих иновативних приступа. Међутим, ОЦД нису препознате као носиоци послова запошљавања, нити се налазе у фокусу НСЗ као потенцијални партнери<sup>206</sup> а њихов рад је пројектно финансиран и стога нема довољно широк обухват нити одрживост.

### Оцена усклађености нормативног оквира

Велики број домаћих прописа уређује питања у вези са радом и запошљавањем и већина садржи антидискриминаторне одредбе које представљају заштитни механизам за особе са инвалидитетом на раду, укључујући Закон о раду, Закон о забрани дискриминације, и посебне законе о запошљавању особа са инвалидитетом. Мере попут подстицаја за запошљавање особа са инвалидитетом су прописане законом и подстицајним програмима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Стање у области запошљавања лица са инвалидитетом у Србији карактерише постојање законодавног и нормативног оквира који је развијен али није у потпуности хармонизован са Конвенцијом УН о правима лица са инвалидитетом.

Законска регулатива у Републици Србији је у пуној мери изједначила положај особа са инвалидитетом када је у питању запошљавање на отвореном тржишту или под посебним условима, права и обавезе из радног односа, професионалну рехабилитацију и др. Такође, предвиђени су и различити подстицаји – мере активне политике запошљавања особа са инвалидитетом, које и финансијски и нефинансијски треба да помогну послодавцу када је у питању запошљавање ове изразито осетљиве категорије становништва.

<sup>203</sup> Доступно на: [https://mfins.gov.rs/upload/media/7HO3yn\\_601590c0ee8ac.pdf](https://mfins.gov.rs/upload/media/7HO3yn_601590c0ee8ac.pdf)

<sup>204</sup> Рад ових агенција је регулисан посебним прописом, Законом о агенцијском запошљавању

<sup>205</sup> Ех пост анализа ефеката примене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености

<sup>206</sup> Ех пост анализа ефеката примене Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености



Доношењем *Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом*<sup>207</sup>, створени су предуслови за запошљавање особа са инвалидитетом и њихово равноправно учешће на тржишту рада; процену њихових радних способности; професионалну рехабилитацију; обавезу запошљавања особа са инвалидитетом; прописани су услови за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и др.

Ступањем на снагу овог закона створени су потребни услови за радно-активациону интеграцију особа са инвалидитетом на тржиште рада и уређење сфере запошљавања и професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом у складу са међународном и националном регулативом и токовима на тржишту рада.

Мере активне политике запошљавања по прилагођеним програмима, спроводе се у складу са потребама особа са инвалидитетом, процењеним професионалним могућностима и радном способношћу. Мере активне политике запошљавања под општим условима спроводе се у групама које чине особе са инвалидитетом и друга незапослена лица, односно под условима прописаним за незапослена лица у сваком случају када је то могуће, по процени стручних лица Националне службе за запошљавање.

Урађена је анализа ефеката Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом ради сагледавања утицаја на положај особа са инвалидитетом на тржишту рада, извршење обавезе запошљавања особа са инвалидитетом на отвореном тржишту, као и положаја предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Анализа је показала да се положај особа са инвалидитетом побољшао током протеклих осам година спровођења закона, узевши у обзир ситуацију на тржишту рада у Србији. Међутим, за послодавце особе са инвалидитетом и даље представљају неискоришћен и већином непрепознат извор радне снаге и нису довољно упознати с различитим модалитетима испуњавања обавеза које се односе на запошљавање особа са инвалидитетом.<sup>208</sup>

Изменама и допунама *Закона о забрани дискриминације* уведене су посебне мере које се односе на превенцију дискриминације на раду. У складу са Конвенцијом, uveden је институт „Разумно прилагођеног радног места“. Измењен је члан 14 (бивши члан 7), који се односи на посебне мере: „Не сматрају се дискриминацијом посебне мере уведене ради постизања пуне равноправности, заштите и напретка лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају“<sup>209</sup>.

„Послодавци су дужни да предузму одговарајуће мере ако је то потребно у конкретном случају у циљу обезбеђивања приступа, разумно прилагођеног радног места, учешћа, стручног усавршавања и напредовања у послу запослених који се налазе у неравноправном положају у односу на друге запослене, а нарочито особа са инвалидитетом, припадника националних мањина, жена, особа другачије сексуалне оријентације, родног идентитета, старије особе и других, осим ако би ове мере представљале несразмеран терет за послодавца. Не сматра се да је терет несразмеран ако је умањен примереним мерама јавних политика у области рада и запошљавања.“

<sup>207</sup> "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 32/2013 и 14/2022 - др. закон

<sup>208</sup> „Процена примене Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом у Републици Србији“, УНДП, 2016.

<sup>209</sup> Нацрт Закона о забрани дискриминације



*Закон о социјалној заштити* представља основу мера за сузбијање сиромаштва. Према анализама<sup>210</sup>, материјална давања предвиђена овим Законом су усмерена на сиромашне (иако временом све мање), али њихов обухват и износ није адекватан. Сви доступни подаци доследно указују да се мали део новчане социјалне помоћи прелива у више квинтиле (иако је таргетираност све лошија), а да су износу мали. Материјална подршка се остварује кроз остваривање права на новчану социјалну помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, увећани додатак за помоћ и негу другог лица, помоћ за оспособљавање за рад, једнократну новчану помоћ, помоћ у натури и друге врсте материјалне подршке. Поједине ЈЛС, су својим општинским одлукама, дефинисале и неке друге облике материјалне подршке.

И поред подршке коју држава пружа материјално угроженима како би задовољили минимум својих егзистенцијалних потреба, Закон о социјалној заштити предвиђа обавезу свих грађана и одговорност за задовољење основних животних потреба. Сваки радно способан грађанин има право и дужности да учествује у активностима које омогућавају превазилажење његове неповољне животне ситуације, односно у спровођењу мера којима се обезбеђује његова социјална укљученост.

Одлуком Установног суда бр. IУз – 332/2015 од 26.10.2022. године<sup>211</sup> утврђено је да ставови 3 и 4 члана 80. овог закона нису у складу са Уставом, а односе се на радну активацију – „ЦСР може закључити споразум са корисником материјалне подршке о активном превазилажењу његове неповољне социјалне ситуације, који садржи и обавезе корисника, као и могућност умањења и престанка права на материјалну подршку у случају неоправданог неизвршавања обавеза и споразума – индивидуалног плана активације“. Но, поједине мере које се односе на активацију корисника и пружање подршке да што пре превлада материјалну депривацију, и даље су активне на локалном нивоу.

*Стратегија запошљавања у Републици Србији за период од 2021. до 2026. године* у више сегмената особе са инвалидитетом препознаје као приоритетну циљну групу, тачније као једну од категорија теже запошљивих лица у Републици Србији. Као главни изазови, наведене су препреке при кретању и коришћењу јавног превоза, приступачност објеката, приступ услугама и информацијама, **приступ запослењу и могућностима за разумно прилагођавање радног места**, приступ квалитетном образовању и професионалној обуци.

Овом стратегијом, као и акционим плановима за спровођење Стратегије запошљавања наведено је да приоритет за укључивање у "финансијске" мере активне политике запошљавања, између осталих теже запошљивих категорија, имају особе са инвалидитетом. Поред наведеног, особе са инвалидитетом имају приоритет и повољније услове за укључивање у поједине мере додатног образовања и обуке. Ово је од значаја имајући у виду неповољну образовну структуру незапослених особа са инвалидитетом, те их је потребно опремити потребним знањима и вештинама како би конкурентније иступали на тржишту рада.

У Стратегији запошљавања наглашено је да је важан предуслов за праћење и анализу запошљавања особа са инвалидитетом увођење, као обавезног, податка о статусу лица у пријави на обавезно социјално осигурање. На овај начин ће се по први пут

<sup>210</sup> Ех-пост анализа Закона о социјалној заштити, МРЗБСП

<sup>211</sup> „Службени гласник РС”, бр.117/2022



успоставити база података о укупном броју запослених или радно ангажованих особа са инвалидитетом у Републици Србији у Централном регистру обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО).

У оквиру политике запошљавања препознат је значај особа са инвалидитетом, као категорији којој су потребне додатне мере подршке у остваривању права на рад. У пракси је евидентно смањење обухвата краткорочних мера запошљавања за особе са инвалидитетом, попут јавних радова, као опцијама које се односе на послове са дужим радним ангажовањем и могућношћу његовог наставка. Доминантна тешкоћа је привременост тих решења и даља тенденција послодаваца да не задржавају особе са инвалидитетом на раду након истека мера. Такође, изазов представљају недовољна средства у фонду за примену мера прилагођавања радног места и асистенције на раду, иако за тим постоји потреба и интересовање послодаваца.

Спровођење мера и активности професионалне рехабилитације особа са инвалидитетом у овим предузећима у циљу њиховог радног оспособљавања и радно социјалне интеграције, није реализовано значајним обухватом особа са инвалидитетом, а присутна је и смањена активност предузећа као носилаца послова професионалне рехабилитације те је потребно сагледати узроке и могуће аспекте за унапређење ове улоге предузећа и деловати ка развоју мера које би омогућиле и друге видове радне интеграције особа са инвалидитетом, њиховим преласком из посебних облика запошљавања код другог послодавца. Поред тога, укључивањем у мере активне политике запошљавања које спроводи НСЗ, а које су временски ограничене, особе са инвалидитетом губе право на друге новчане субвенције из надлежности Министарства, конкретно право на новчану социјалну помоћ. Из тог разлога, изменом прописа требало би омогућити укључивање особа са инвалидитетом у мере активне политике запошљавања без губитка права на новчану социјалну помоћ, што би особама са инвалидитетом омогућило већи степен финансијске сигурности и економског оснаживања, за време док мера активне политике запошљавања траје.

***Стратегијом унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период 2025–2030. године*** дефинисана је „Мера 4.3“: Измена нормативног оквира за процену радне способности и телесног оштећења у циљу укључивања особа са инвалидитетом на тржиште рада. Како се наводи „овом мером планира се измена правилника и процеса вештачења којим ће се обезбедити већи приступ правима и већи број особа са инвалидитетом ће стећи право на новчана права или подршку у запошљавању, што води економском оснаживању и бољој социјалној укључености.“

Међутим у самој Стратегији нема никакве назнаке да се планира измена Закона о раду или Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом као ни Правилника о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом из којих тренутно произилази да је процена радне способности у Србији заснована на медицинском моделу. На пример, важећи начин процене између осталих погађа особе са интелектуалним инвалидитетом јер оне већином буду сврстане у III категорију „ако су тешкоће и препреке потпуне или вишеструке, односно лице се не може запослити или одржати запослење ни под општим ни под посебним условима, односно чији је радни учинак мањи од једне трећине радног учинка запосленог на уобичајеном радном



месту, без обзира на занимање или послове,"<sup>212</sup>, чиме се практично онемогућавају да се запосле на отвореном тржишту рада.

*Стратегијом деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022–2026.* креиране су мере којима се предвиђају измене Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом и доношење одговарајућих подзаконских аката који би помогли оснивање радних центара и трансформацију предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом, међутим степен реализације мера је низак, па тако иако је Стратегија деинституционализације на самом крају предвиђеног временског оквира на који је донета, још увек није израђен акциони план за њену имплементацију, што доводи у питање реализацију постављених циљева и мера у пракси.

*Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*<sup>213</sup> је кровни закон у области запошљавања, усвојен 2009. године. Током своје примене, измењен је и допуњен четири пута: 2010, 2015, 2017. и 2021. године<sup>214</sup>. Као предмет закона одређено је уређивање: послова и носилаца послова запошљавања; права и обавеза незапосленог и послодавца; активне политике запошљавања; осигурања за случај незапослености, као и других питања од значаја за запошљавање, повећање запослености и спречавање дугорочне незапослености у Републици Србији (члан 1.).

Изменама и допунама Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености у 2015. и 2017. детаљније су уређена поједина питања с циљем ефикаснијег спровођења прописа у пракси и то: омогућено је да се Националним акционим планом запошљавања предлажу нове мере и програми у складу с потребама тржишта рада и на основу анализе ефеката претходно спроведених мера; омогућено је укључивање и запослених лица код послодаваца (не само незапослених) у програме стицања додатних знања и вештина који су од значаја за одржање запослења; утврђен је нови концепт јавних радова, с циљем да се у јавне радове кроз радно ангажовање омогући укључивање већег броја незапослених лица; предвиђена је обавеза континуираног стручног усавршавања и оспособљавања запослених у Националној служби за запошљавање (НСЗ), ради пружања квалитетнијих услуга послодавцима и незапосленим лицима; детаљније су прецизиране одговорности према лицима којима су агенције посредовале за запошљавање у иностранству, а нарочито у случајевима када дође до њиховог превременог повратка из земље у коју су упућена на рад, као и за насталу штету коју запослени претрпи.

Чланом 5. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености уређено је да се тај закон заснива на начелима: забране дискриминације, у складу са законом; непристрасности при обављању послова запошљавања; родне равноправности; афирмативне акције усмерене према теже запошљивим незапосленим лицима; слободе у избору занимања и радног места; бесплатности обављања послова запошљавања према незапосленим лицима.

Нови закон је увео одредбе о евиденцијама у области запошљавања чиме је престао да се примењује Закон о евиденцијама у области рада<sup>7</sup> у односу на област запошљавања. Уведени су национални акциони план запошљавања, као и акт (споразум) о учинку

<sup>212</sup> Сл.16. Правилника о ближем начину, трошковим и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, „Сл.гласник РС“ бр. 36/2010, 97/2013

<sup>213</sup> "Службени гласник РС", бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17, 113/17 - др. закон и 49/21

<sup>214</sup> Ех-пост анализа ефеката примене закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености



НСЗ. Уведени су и индивидуални планови запошљавања као обавезни, осим уколико се саветник за запошљавање и незапослени не споразумеју другачије. Уведена је и категорија других лица која траже запослење, као лица која се налазе на евиденцији НСЗ а која се не могу подвести под појам незапослених лица. Укинута је обавеза пријаве потребе за запошљавањем од стране послодаваца, будући да је процењено да ова обавеза и послодавцима и НСЗ ствара непотребне административне обавезе и да је довољно да постоји пријава стварне потребе за запошљавањем.

Изменама овог закона у 2015. години извршен је редизајн активних мера запошљавања, кроз пружање могућности за креирање нових мера и програма које доноси Влада РС како би се правовремено одговорило на динамичне потребе локалних тржишта рада, као и како би се нове мере усагласиле са закључцима који су изведени на основу континуиране евалуације ефеката претходно примењених мера и елиминације мера које не дају резултате.

#### Заштитни механизми:

Оцена Заштитника грађана је да Република Србија има развијене механизме заштите свих запослених, укључујући и особе са инвалидитетом, у вези са свим питањима која се тичу свих облика запошљавања укључујући услове за:

- ступање у радни однос;
- ангажовање и запошљавање;
- сталност запошљавања;
- напредовање на радном месту и
- безбедне и здраве радне услове.

Без обзира на ове чињенице особе са инвалидитетом се и даље суочавају са значајним степеном дискриминације на тржишту рада, како приликом процене радне способности, пријема у радни однос тако и током рада.

Спорови поводом злостављања на раду могу се решавати посредовањем, судским путем и арбитражом, у складу са одредбама Закона о мирном решавању радних спорова. Спорови поводом дискриминације на раду могу се решавати пред Повереником за заштиту равноправности, као и судским путем у парници за заштиту од дискриминације, у складу са одредбама Закона о забрани дискриминације. Право на подношење захтева за заштиту од злостављања код послодавца застарева у року од шест месеци од дана када је злостављање учињено<sup>215</sup>, док дискриминација на раду не застарева. Спорови поводом злостављања на раду сматрају се радним споровима, а код дискриминације на раду спорови се решавају у посебном парничном поступку, према правилима прописаним Законом о забрани дискриминације.

Заштита од злостављања на раду може да се остварује у поступцима<sup>216</sup>: Посредовања код послодавца; Од стране инспекције рада, у поступку надзора над применом прописа који се односе на радне односе, укључујући и случајеве злостављања на раду и Пред надлежним судом.

Надзор над спровођењем Закона о спречавању злостављања на раду врши инспекција рада, односно управна инспекција. У вршењу надзора инспекција рада поступа у

<sup>215</sup> Рок почиње да тече од дана када је последњи пут извршено понашање које представља злостављање

<sup>216</sup> Водич кроз поступке у случајевима дискриминације и злостављања на раду



складу са Законом о инспекцијском надзору. По пријему притужбе, надлежна инспекција ће спровести надзор и може издати налог послодавцу да предузме одређене мере у циљу заштите запосленог од злостављања на раду. Такође, инспекција рада има овлашћење да иницира прекршајни поступак против послодавца уколико утврди да су учињени прекршаји. Међутим, инспекција није овлашћена да утврђује да ли неко понашање представља мобинг или не. То овлашћење има само надлежни суд у прописаном поступку.

Судска заштита остварује се у парничном, кривичном и прекршајном поступку.

Буџетска издвајања: Средства за реализацију мера активне политике запошљавања обезбеђују се из буџета Републике Србије док се средства за реализацију програма и мера професионалне рехабилитације и подстицања запошљавања незапослених особа са инвалидитетом обезбеђују из Буџетског фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања особа са инвалидитетом.

Закон предвиђа оснивање посебног Фонда за професионалну рехабилитацију и подстицање запошљавања ОСИ из којег се финансирају посебне политике запошљавања ОСИ и то: професионална рехабилитација, мере активне политике запошљавања и посебни облици запошљавања и радног ангажовања.

Средства из Фонда издвајају се за:

- 1) финансирање запошљавања особа са инвалидитетом кроз посебне облике запошљавања и радног ангажовања (Посебни облици запошљавања за ОСИ) и
- 2) финансирање програма који се односе на професионалну рехабилитацију и мере активне политике запошљавања, које се проводе кроз Националну службу за запошљавање (Мере активне политике запошљавања за ОСИ).

Уплате у Фонд се врше по основу обавезе послодаваца, као и средства опредељена Законом о буџету намењена подршци предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање ОСИ као и подстицању запошљавања ОСИ путем НСЗ.

У просеку на рачуну Пореске управе по основу обавезе послодаваца уплаћивано је око 1,25 милијарди динара годишње. Средства која се усмеравају на рачун Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања намењена су за подршку предузећима за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. Други део средстава намењен је за мере активне политике запошљавања особа са инвалидитетом.



## АНЕКС - СПИСАК ПРЕПОРУКА

|    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | <p>При Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања формирати јединствену централизовану базу података о броју и структури особа са инвалидитетом (Регистар) и успоставити јединствен, централизован и стандардизован систем за прикупљање, обједињавање и анализу релевантних података.</p> <p>Усвојити Закон о евиденцијама особа са инвалидитетом планиран стратешким документима којим ће се дати правни основ за израду Регистра.</p> <p>У процес укључити Републички завод за статистику како би се развила методологија за прикупљање агрегатних и национално репрезентативних статистичких података о особама са инвалидитетом и како би се перспектива инвалидитета интегрисала и у редовна статистичка истраживања+ овог завода као што су пописи становништва, Анкета о приходима и условима живота (СИЛЦ) и друга истраживања, а резултати редовно објављивали у циљу адекватног праћења политика.</p> |
| 2. | <p>Министарство за бригу о породици и демографију, у чијој се надлежности налази породично-правна заштита ће у наредном периоду радити на изменама регулативе која уређује рад центара за социјални рад како би се ове установе са једне стране растеретиле сувишних надлежности а са друге, био успостављен систем одговорног управљања, континуираног усавршавања, ефикасне организације рада и континуираног надзора у циљу ефикаснијег остваривања права корисника.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 3. | <p>Министарство правде ће у складу са Законом о забрани дискриминације, донети следеће подзаконске акте: Подзаконски акт којим се уређује начин вођења евиденција правноснажних пресуда и одлука у парницама за заштиту од дискриминације, Подзаконски акт којим се уређује начин вођења евиденција правноснажних пресуда и одлука у прекршајним поступцима због повреде одредаба којима се забрањује дискриминација и Подзаконски акт којим се уређује начин вођења евиденција правноснажних пресуда и одлука у кривичним поступцима за кривична дела која су у вези са дискриминацијом и повредом начела једнакости, као и Подзаконски акт којим се уређује начин достављања судских евиденција Поверенику за заштиту равноправности.</p>                                                                                                                                                                                        |
| 4. | <p>Министарство финансија ће одобрити потребна средства како би се ојачали капацитети Повереника за равноправности достизањем броја запослених у Стручној служби Повереника који је утврђен важећим Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Повереника за заштиту равноправности, у циљу подизања капацитета овог органа у обављању свих послова утврђених Законом о забрани дискриминације.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 5. | <p>Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог ће у што скоријем периоду усвојити Акциони план за период 2026-2027. за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2022. до 2030. године, како би се наставило са имплементацијом планираних активности, уз утврђивање прецизних операционих дефиниција показатеља и њихове почетне, достигнуте и циљане вредности, како би ефекти спроведених мера били мерљивији.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 6. | <p>Министарство правде ће извршити измену судског пословника и успоставити обавезу евидентирања, односно, додељивања посебне ознаке предметима који се тичу дискриминације.</p> <p>Такође, Министарство правде ће у складу са члановима 40а, 40б и 45. Закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације успоставити доставу анонимизованих</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | пресуда и одлука судова у вези са случајевима дискриминације и повреде начела једнакости Поверенику за заштиту равноправности ради креирања јединствене базе податка случајева дискриминације.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 7.  | Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог ће радити на изменама члана 22. Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, који се односи на дискриминацију особа са инвалидитетом у области запошљавања, тако што ће се у ставу 4 овог члана, термилошки ускладити са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и увести концепт разумног прилагођавања, као и увести нов став тј. одредба да је одбијање разумног прилагођавања облик дискриминације по основу инвалидитета, ради пуне примене Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом и поступања по препорукама Комитета за права особа са инвалидитетом и усклађивања са Законом о забрани дискриминације.                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8.  | Министарство правде ће приликом наредних измена и допуна Кривичног законика, изменити члан 54а на начин да ће као посебну околност за одмеравање казне за кривично дело учињено из мржње, уврстити и инвалидитет као лично својство.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 9.  | Министарство правде ће у сарадњи са Правосудном академијом радити на системском увођењу редовних обука за судије, тужиоце и адвокате у области антидискриминације, у циљу уједначене судске праксе.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 10. | <p>Национална академија за јавну управу би требало да сертификuje и укључи обуке из области примене антидискриминационе политике за запослене у области правосуђа, образовања, здравства и социјалне заштите у редовне годишње планове обука, са аспекта јачања државне администрације за познавање и примену међународних стандарда у области антидискриминације (ратификоване УН конвенције, праксу Европског суда за људска права, спровођење препорука међународних тела која прате примену ратификованих међународних конвенција), као и о домаћем антидискриминационом правном оквиру и пракси Уставног суда и судова у Србији.</p> <p>Приликом обука дистрибуирати израђене приручнике на српском и језицима националних мањина за препознавање и ефикасно сузбијање случајева дискриминације и постојећих механизма заштите намењене судијама, јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца, полицијским службеницима, запосленима у органима државне управе и јединицама локалне самоуправе.</p> |
| 11. | Министарство просвете, науке и технолошког развоја ће изградити систем праћења појаве дискриминације у основним и средњим школама на системски ниво у смислу креирања јединствене базе података или придруживања ових података већ постојећим базама. Потребно је да у складу са Законом о забрани дискриминације се израде јединствени критеријуми за селекцију случајева и јединствено методолошко упутство за прикупљање података, како би се сви доступни подаци на нивоу система сливали на једно место и како би се могла пратити учесталост ове појаве у образовању и посебно, њени исходи у утврђеним случајевима дискриминације.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 12. | Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће изменити одредбе Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи тако да укључе елаборат о приступачности као саставни део пројектне документације приликом подношења                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>захтева за добијање грађевинске дозволе, како би се увеле гаранције примене одредбе прописане чланом 5. Закона о планирању и изградњи.</p> <p>Системско укључивање питања приступачности остварује тако што се програми, планови и пројекти обавезно развијају уз елаборат о приступачности као обавезни саставни део урбанистичких планова и грађевинске пројектне документације.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 13. | <p>Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће у наредном периоду организовати обуке на тему примене стандарда приступачности за све учеснике у процесу - архитеката, инжињера и дизајнера, администрације на нивоу јединица локалне самоуправе који издају дозволе за градњу и употребне дозволе.</p> <p>У складу са одредбама Конвенције о правима особа са инвалидитетом, потребно је укључити принципе „универзалног дизајна“ у рад струковних удружења и других стручних и административних тела.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 14. | <p>Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће унапредити правни оквир у области социјалног становања у складу са чланом 28. Конвенције о правима особа са инвалидитетом, узимајући у обзир и препоруке Комитета за права особа са инвалидитетом, како би се дефинисали јасни и прецизни критеријуми за остваривање права на решавање стамбеног питања, с посебним освртом на особе са инвалидитетом, старије особе, као и особе које су изложене вишеструкој дискриминацији, што је предуслов за планирање неопходних средстава и пуно остваривање права грађана у овој области.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 15. | <p>Министарство здравља ће у циљу унапређења приступачности здравствених установа изменити Правилник о ближим условима за обављање здравствене делатности у здравственим установама и другим облицима здравствене службе и и ускладити га са Законом о здравственој заштити, Законом о правима пацијената, као и другим прописима Републике Србије којима се забрањује дискриминација у пружању здравствених услуга по основу инвалидитета.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 16. | <p>Министарство грађевине, урбанизма и саобраћаја ће изменама одредби Закона о становању и изградњи поједноставити процедуру за добијање сагласности за адаптације и реконструкције постојећих (стarih) објеката када су у питању особе са инвалидитетом, како би се обезбедила пуна имплементација у пракси одредбе прописане чланом 5. Закона о планирању и изградњи.</p> <p>Такође, потребно је изменити члан 135. став 8. Закона о планирању и изградњи тако да се овим законом као изузетак пропише да се за извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица неће тражити оверена сагласност тих лица уколико се радови односе на остваривање несметаног кретања и приступ особама са инвалидитетом, деци и старим особама, без упућивања на одредбе другог закона (Закона о становању и одржавању зграда) који предвиђа сагласност других власника.</p> |
| 17. | <p>Министарство културе ће у области информационе приступачности ускладити домаћу регулативу са Европским актом о приступачности и у већој мери увести принцип „универзалног дизајна“ приликом планирања, производње и емитовања програма.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 18. | Потребно је да Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања измени Уредбу о мрежи установа социјалне заштите у домену установа за одрасле и старије и усклади је са чланом 54. Закона о социјалној заштити како би се испоштовале одредбе закона у вези са минималним структуралним стандардима који се односе на број корисника по соби и укупан број корисника по установи.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 19. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у што скоријем року сачинити измене и допуне Закона о социјалној заштити и прописати рокове за доношење свих потребних подзаконских аката, посебно у домену стандардизације услуга у заједници.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 20. | <p>Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће урадити студију о индикаторима за праћење стања у области социјалне заштите (на основу већ развијених ЕУ, УН и глобалних индикатора Циљева одрживог развоја) како би се приликом формулисања општих и посебних циљева, као и мера дефинисаних у документима јавних политика, водило рачуна да исти не буду формулисани исувише уопштено, већ у складу са SMART методологијом и како би било могуће мерити ефекте спроведених активности.</p> <p>Све предвиђене активности у акционим плановима требало би да имају транспарентан приказ утрошених финансијских средстава.</p> <p>Препорука је да се приликом планирања израде стратешког документа, укључи Републички завод за статистику, као референтна установа за званичну статистику, у процес израде показатеља учинка, како би се прецизно утврдило полазно стање (базни индикатори) у односу на које би се на годишњем нивоу даље пратио напредак у остваривању циљева.</p> |
| 21. | Републички секретаријат за јавне политике ће настојати да сва документа јавних политика морају да имају циљеве усклађене са општим принципима Конвенције о правима особа са инвалидитетом, да постоји међусобна усклађеност активности, координација у спровођењу и интерсекторски приступ. Принцип инвалидитета мора бити попречно интегрисан у сва документа јавних политика.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 22. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у што скоријем року, а пре истека саме Стратегије, донети Ациони план за спровођење Стратегије деинституционализације и развоја услуга социјалне заштите у заједници за период 2022–2026. године <sup>217</sup> или приступити изради нове стратегије.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 23. | Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања треба да донесе посебне минималне структуралне и функционалне стандарде у оквиру свих група услуга, у складу са чланом 4. Правилника, како би адекватније одговорили специфичним потребама и различитостима корисничких подгрупа.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 24. | Министарства у области здравља, образовања и социјалног рада ће ускладити и координисати пружање услуга у оквиру подсистема здравља, образовања и социјалне политике, како би се обезбедила лепеза услуга које на што широј основи задовољавају                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

<sup>217</sup> „Службени гласник РС“, бр. 12/2022



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | различите потребе и pružaju adekvatnu podršku особама са инвалидитетом да остваре своје право на коришћење услуга које су им потребне у одређеним фазама живота.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 25. | Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања ће донети потребна подзаконска акта у складу са одредбама Закона о правима корисника услуга привременог смештаја у социјалној заштити и почети са вршењем надзора над установама социјалне заштите домског типа у смислу преиспитивања дужине смештаја корисника у овим установама и испитивања да ли су у локалној заједници створени услови за смештај ових корисника у мање рестриктивном окружењу.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 26. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће изменити Уредбу о мрежи установа социјалне заштите тако да ће се омогућити трансформација 16 установа за смештај одраслих лица са телесним, интелектуалним и менталним тешкоћама и омогућити њихово укључивање у заједницу.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 27. | <p>Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања треба да изврши измене Уредбе о наменским трансферима у социјалној заштити у циљу прецизнијег дефинисања критеријума за уплате наменских трансфера кроз обавезу јединица локалне самоуправе да изврши евалуацију ефеката утрошених средстава, мапира реалне потребе корисника, њихов број, врсте потребних услуга и степен доступности, како би се боље таргетирали корисници.</p> <p>У складу са тим, Министарство треба да успостави транспарентан систем контроле утрошка буџетских средстава за наменске трансфере у смислу периодичне независне евалуације односа висине опредељених средстава и квалитета пружених услуга (задовољство корисника пруженом услугом према различитим критеријумима).</p> |
| 28. | Министарство за рад, запошљавање, борачку и социјална питања ће изменити стандарде за пружање услуга Дневни боравак и Прихватилиште, намењених деци и младима са инвалидитетом, у смислу да пружаоци услуге треба да имају обавезу координације интереса и права својих корисника у оквиру више подсистема, без обзира на процењени степен подршке, и пружања права на потребну подршку у транзиционим процесима у складу са образовном инклузијом и правом на живот у заједници, не у циљу уписа у специјалне школе, како би се корисницима олакшала транзиција ка образовном систему и другим општим услугама у заједници.                                                                                                                                                 |
| 29. | <p>Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања треба да у предстојеће измене и допуне Закона о социјалној заштити уведе одредбу одређивање минималног пакета услуга подршке по јединици локалне самоуправе, како је и планирано Стратегијом деинституционализације и развоја услуга у заједници.</p> <p>Предлог обавезног пакета услуга биће дефинисан на основу израђене анализе и студије утицаја услуга за особе са инвалидитетом у јединицама локалне самоуправе и укупног броја становника.</p> <p>Такође, неопходна је и измена и проширење Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, како би се стандардизовао нови сет услуга али и проширио обим корисника услуга.</p>                                       |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | Заштитник грађана напомиње да није довољно да услуга буде прописана актом јединице локалне самоуправе, већ да буде и практично обезбеђена кроз финансијска средства за њену реализацију и у континуитету током године.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 30. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће извршити потребне измене и допуне одредаба Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите у делу који се односи на услуге подршке за самостални живот, посебно персоналне асистенције, како би се омогућило проширење обухвата корисника овим услугама, пружила целоживотна заштита, персонализација, могућност комбиновања услуга укључујући и оних из различитих подсистема, биле системски препознате све групе особа са инвалидитетом којима је ова врста подршке потребна и развили се различити модели пружања услуге (на начин и у степену који је различитим категоријама особа са инвалидитетом потребан).                                                                                                                                                                                                                     |
| 31. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће изменити одредбе Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите у складу са Законом о социјалној заштити, на начин да се трајање услуге становање уз подршку за ОСИ орачи на максимално две године уместо да буде трајни облик алтернативног збрињавања као до сада.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 32. | <p>Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања треба да утемељи даље правце развоја услуга на локалном нивоу на планском приступу тј. мапирању потреба и развоја услуга које таргетирају потребе најугроженијих корисника, развоја система ране интервенције и подршке породици у кризи, као и специјализованих програма за подршку и заштиту вишеструко осетљивих група попут жена и деце са инвалидитетом и др.</p> <p>Потребно је стандардизовати начин на који ће се вршити прикупљање статистичких података, анализа и евалуација постигнутих резултата ради креирања нових мера и активности, у складу са потребама особа са инвалидитетом;</p> <p>Потребно је развијати стабилне изворе финансирања, који би довели до одрживости услуга и могућности њиховог пружања у континуитету.</p> <p>Потребно је континуирано вршити евалуације задовољства грађана пруженим услугама и јачати контролне механизме.</p> |
| 33. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у сарадњи са Министарством за бригу о породицу и демографију и кроз консултације са удружењима особа са инвалидитетом убрзати процес <sup>218</sup> увођења нових услуга подршке намењених подршци породицама особа са инвалидитетом кроз прецизно дефинисање начина остваривања и садржаја тог права.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 34. | Републички завод за статистику ће у своју редовну годишњу Анкету о радној снази (АРС) уврстити прикупљање репрезентативних података за угрожене групе становништва у радном добу, укључујући и особе са инвалидитетом, у циљу унапређења система за праћење сиромаштва и социјалне искључености кроз димензију запослености.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |



|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 35. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање и Сектор за заштиту особа са инвалидитетом ће у сарадњи пронаћи модел за омогућавање особама са инвалидитетом да учествују у мерама активне политике запошљавања без губитка достигнутог нивоа права тј. без губитка права на новчану социјалну помоћ док трају мере активне политике запошљавања. Губитак права на новчану социјалну помоћ би био оправдан тек пошто особа са инвалидитетом пронађе стално запослење.                     |
| 36. | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање ће у складу са чл. 27. Конвенције УН о правима особа са инвалидитетом и Општим коментаром бр. 8 Комитета за права особа са инвалидитетом, извршити измену Правилника о ближем начину, трошковима и критеријумима за процену радне способности и могућности запослења или одржања запослења особа са инвалидитетом, кроз адекватну измену система вештачења у односу на инвалидитет и радну способност и увести јединствен орган вештачења. |
| 37  | Национална служба за запошљавање ће у идућем периоду развити методолошке смернице и израдити евиденцију праћења ефеката примене мера активног запошљавања кроз поступак мониторинга и евалуације примене мера на циљним групама послодаваца и особа са инвалидитетом које су прошле програм и <i>cost benefit</i> анализе утрошених средстава.                                                                                                                                                                                        |
| 38  | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања ће у складу са Конвенцијом о правима особа са инвалидитетом и Општим коментаром број 8 Комитета за права особа са инвалидитетом предузети мере ради уклањања препрека у законима, политикама и програмима који повезују инвалидитет са „неспособношћу за рад“. Посебно, мере за процену или класификацију статуса инвалидитета не смеју се заснивати на или водити ограничењу права особа са инвалидитетом на рад.                                                       |
| 39  | Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања – Сектор за рад и запошљавање ће предузети мере у циљу уређења нормативног оквира за функционисање свих актера на пољу запошљавања, кроз израду регистра пружаоца услуга запошљавања и стандардизацију пружања услуга кроз израду минималних стандарда квалитета за све пружаоце услуга.                                                                                                                                                                                 |