

АНАЛИЗА ЗА
ПРОЦЕНА НА НАЦИОНАЛНИТЕ
ПРОГРАМИ И МЕРКИ ЗА
ВРАБОТУВАЊЕ НА ЛИЦАТА
СО ПОПРЕЧЕНОСТ

Публикација:

Анализа за процена на националните програми и мерки за
вработување на лицата со попреченост

Автор:

Томислав Ортаковски

Превод:

Весна Андоновска

Лектура:

Елена Георгиевска

Технички дизајн:

Polyesterday

Поддржано од:



Организација за безбедност и
соработка во Европа
Мисија во Скопје

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Мисијата се придржува до Одлуката PC.DEC/81 на Постојаниот совет на ОБСЕ.

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	3
ПРЕДГОВОР	5
I. ПРЕДМЕТ НА АНАЛИЗАТА	6
II. ЗАКОНСКИ КОНТЕКСТ	9
Меѓународни стандарди.....	9
Конвенција на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост	12
Директива на Советот 2000/78/ЕС за еднаков третман за вработување и професија	14
Национална законска рамка	16
Уставни одредби.....	16
Закон за работни односи.....	17
Закон за вработување на лицата со попреченост	19
Нацрт-закон за вработување на лицата со попреченост и професионална рехабилитација.....	27
Закон за спречување и заштита од дискриминација.....	29
Нацрт-закон за спречување и заштита од дискриминација.....	31
Закон за основно образование и Закон за средно образование.....	32
III. НАЦИОНАЛНИ СТРАТЕГИИ И КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКИ	37
Национална стратегија за еднакви права на лицата со попреченост 2010-2018 (ревидирана).....	37
Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016-2020	39
Национална стратегија за вработување 2016-2020.....	40
Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020 (ревидирана).....	41
Сеопфатна стратегија за образование за 2016-2020 и Акциски план (прв нацрт)	42
IV. ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КОНТЕКСТ И ИНФРАСТРУКТУРА	44
Меѓупартиска парламентарна група за правата и достоинството на лицата со попреченост.....	44
Министерство за труд и социјална политика.....	45
Државен инспекторат за труд.....	47
Агенција за вработување.....	48
Национални координативни тела	59
Независни тела за еднаквост	61
Недржавни и меѓународни фактори, и постоење на општа свест	64
V. ЗАКЛУЧОЦИ	70
VI. ПРЕПОРАКИ	73
АНЕКС 1: ПРЕГЛЕД НА МЕЃУНАРОДНИ ДОКУМЕНТИ СО КОИ СЕ ПРИЗНАВА ПРАВОТО НА РАБОТА КАКО ОСНОВНО ЧОВЕКОВО ПРАВО	77
АНЕКС 2: МЕТОДОЛОГИЈА И СПРОВЕДЕНИ АКТИВНОСТИ	78
АНЕКС 3: БИБЛИОГРАФИЈА	81

Извршно резиме

Во оваа публикација се разгледува ефективноста на националните програми и мерки за вработување на лицата со попреченост. Анализата на законите, политиките и на институционалната рамка и инфраструктура е направена чекор по чекор со фокус на поединечните исходи, ефекти и резултати, како и на нивното севкупно влијание. Посебен акцент е ставен на заклучоците во однос на финансиските импликации од постојните политики, како и на ограничувањата во нивното влијание. На крајот на анализата, заклучоците и препораките даваат преглед на чекорите кои треба да се преземат во иднина за да се зголеми севкупната вклученост на лицата со попреченост на отворениот пазар на трудот. Дадените заклучоци и препораки се засноваат на собраните податоци, на забележаната реалност, како и на Конвенцијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост и Директивата на Советот 2000/78/ЕС за еднаков третман во вработувањето и професијата.

Анализата е спроведена во период кога пред крај е истекот на постојната Национална стратегија за еднакви права на лицата со попреченост 2010-2018 (ревидирана), и кога е искажана подготвеност за продолжување на процесот за подготовка на нов Закон за вработување на лицата со попреченост и професионална рехабилитација, како и подготовка на новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација, кој е во финална фаза. Покрај постојните закони, политики и рамки, акцентот е ставен и на овие документи бидејќи во нив се содржани и обврските кои се преземени на меѓународно ниво. Овие документи ќе послужат како основа за идните политики и мерки за поддршка.

Преку анализата на сите документи и податоци кои се собрани во текот на процесот може да се извлечат неколку клучни заклучоци. Прво, покрај тоа што се ратификувани сите релевантни меѓународни правни стандарди и истите претставуваат составен дел од националниот правен систем, сепак, неопходно е соодветно да се примени членот 33 од Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации. Во однос на правниот контекст, истиот треба да претрпи значителни измени, особено Законот за вработување на лицата со попреченост, кој како *lex specialis* треба да се преработи со цел пристапот базиран на човековите права да го претставува неговото јадро. Покрај тоа, недоволно се спроведуваат постојните клучни политики и стратегии, и, притоа, во нив недостасува да бидат вклучени посебните потреби, ограничувањата и предизвиците со кои се соочуваат и лицата со попреченост и пазарот на работна сила за целосна и ефективна инклузија. Конкретните програми и мерки за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост се еднострани и немаат за цел да ги постигнат резултатите кои се наведуваат во законите и политиките (помалку од 1 % од доделените средства од Посебниот фонд, всушност, завршуваат во суштинско унапредување на вработувањето). Неопходно е да се јакнат капацитетите на релевантните институции, независните механизми за човекови права, и бизнисите со цел да се обезбеди соодветна превенција и заштита од злоупотреба и дискриминација при вработувањето и во работните односи. Покрај тоа, специјалните училишта сè уште постојат, а на децата со попреченост не им се обезбедуваат вештини и знаење

во согласност со потребите и побарувачката на отворениот пазар на трудот. Конечно, општата свест за инклузија на лицата со попреченост е на многу ниско ниво, особено кога станува збор за компаниите на отворениот пазар на работна сила. Покрај тоа, неопходно е на бизнисите да им се обезбеди знаење за пристапот базиран на човековите права и инклузијата.

Оттаму, препораките кои се содржани во Поглавјето VI подолу се однесуваат на воспоставување тристран систем за имплементација и мониторинг на Конвенцијата на ООН, во согласност со членот 33. Законодавните препораки се однесуваат на повторно отпочнување и имплементација на транспарентен и инклузивен процес за подготовка и усвојување на нов Закон за вработување на лицата со попреченост и професионална рехабилитација; измени и дополнувања на Законот за спречување и заштита од дискриминација со цел да се унапреди еднаквоста на лицата со попреченост и да се зајакне професионалноста и независноста на Комисијата за заштита од дискриминација; усогласување на одредбите од Законот за работни односи со одредбите од новиот Закон за вработување на лицата со попреченост и напуштање на дискриминацискиот општ услов за вработување според кој лицето треба да поседува „општа здравствена способност“ во одреден број на закони; како и измена на законите за основно и средно образование за да се обезбеди инклузија во редовното образование. Од аспект на стратегијата, потребно е да се спроведе транспарентен и инклузивен процес за оцена на ефектите од Националната стратегија за еднакви права на лицата со попреченост 2010-2018 (ревидирана), како и за подготовка на нова национална стратегија за попреченост во согласност со социјалниот модел за попреченост. Поддршката за мерките кои се предвидени со законите, стратегиите и акциските планови треба да се фокусира на развој на иновативни услуги за унапредување на вработеноста кај лицата со попреченост, наспроти постојната практика за нивно прекумерно ограничување само преку финансиски трансакции од државата насочени кон компаниите. Исто така, активностите за градење на капацитетите за сите фактори треба да бидат вклучени во сите документи. На крајот, активности за подигање на свеста, како кај пошироката јавност, така и кај бизнисите, но и соодветни финансиски средства, треба да се обезбедат за да се спречи постојната сегрегација, стигма и дискриминација во вработувањето, како и пазарот на труд да стане место каде лицата со попреченост ќе бидат целосно и ефективно вклучени.

Предговор

Според процените, повеќе од една милијарда луѓе живеат со некаков тип на попреченост, или околу 15 % од светската популација (според глобалната процена на населението за 2010). Според светското истражување за здравјето, околу 785 милиони (15,6 %) лица, на возраст од 15 години и повозрасни, живеат со попреченост¹, додека, пак, со истражувањето Глобално оптоварување од болести се проценува дека станува збор за бројка од околу 975 милиони (19,4 %) лица. Меѓутоа, овие бројки се во пораст, а тоа, главно, се должи на ефектите од стареењето на популацијата на глобално ниво, порастот во хроничните здравствени состојби на глобално ниво, како и други фактори кои се специфични за земјите, како што се конфликти, природни непогоди, сообраќајни незгоди, итн.

Доколку истото се преточи во околностите кои постојат на национално ниво, тие проценти се однесуваат на околу 300.000 луѓе од вкупното население. Тоа е значителен број на население кој не може да се занемари при креирањето политики и подготовката на закони. Сепак, главно, поради недостигот на разбирање, попреченоста се наоѓа некаде помеѓу пониските приоритети на властите. Како што е случај и со сите политики, во овие процеси се вклучени голем број на фактори, но сите тие го немаат најдобриот интерес за лицата со попреченост при срце. Токму на тие интереси им е дадено главното место во анализата, а, притоа, се зема предвид и целосната слика – потребите и ограничувањата на бизнисите, централните и локалните власти, организациите на лицата со попреченост, како и општеството во целина. Во обид оваа анализа да се дистанцира од можните дискусии за тоа кој збор да се употреби за именување на оваа човекова состојба, беше одлучено во целиот текст на анализата да се употребува терминот попреченост, независно на изразите кои се употребуваат во законите и политиките, како што се „инвалидитет“, „нарушувања“, „посебни потреби“²...

Како претставник на граѓанскиот сектор и дел од движењето за попреченост повеќе години, во многу прилики се имам запознаено со пречките со кои лицата со попреченост се соочуваат во секојдневното живеење. Тие пречки се најочигледни во трите најважни области од животот на секој човек: во образованието, социјалната заштита и вработувањето. Овие области ја сочинуваат пирамидата на социјалното живеење – без квалитетно образование нема достоинствено вработување, а доколку постои пропуст во овие две области, на сцената стапува системот за социјална заштита како безбедносна мрежа која помага да се ублажи таквата состојба и лицето повторно да застане на свои нозе. Тоа е системот кон кој ние како земја мораме да тежнееме и да дадеме сè од себе за да го изградиме.

Во поддршка на потребата од динамична и драматична промена на парадигмата во однос на постулатите на кои се заснова поддршката за сите лица со попреченост, како и очигледната подготвеност на Владата да ја направи таквата промена (барем во областа на вработувањето), јас искрено се надевам дека наодите, заклучоците и препораките кои се дадени подолу ќе се покажат како корисни при подготовката на идни законски мерки, политики, како и мерки за поддршка.

Скопје, август 2017

Автор
Томислав Ортаковски

¹ Светски извештај за попреченоста, СЗО и Светска банка, 2011, стр. 261

² На пример, точниот назив е „Закон за вработување на инвалидни лица“, „Национална стратегија за еднакви права на инвалидните лица“, „Здружение на лица со физички инвалидитет“ итн.

I. Предмет на анализата

Вработувањето на лицата со попреченост досега беше и ќе остане тема од интерес за разни фактори, како на национално, така и на меѓународно ниво. И покрај тоа што оваа тема содржи многубројни и најразлични аспекти, тие може да се гледаат низ една од трите призми – низ призмата на милосрдие, низ призмата на медицината и низ призмата на човековите права. Попреченоста низ секоја од овие призми се гледа како на една посебна појава – преку пристапот на милосрдие на лицата со попреченост се гледа како на предмети кои имаат потреба од грижа и сочувство; преку медицинскиот пристап на нив се гледа заштитнички како на предмети „кои може да се поправат“; додека, пак, преку пристапот заснован на човековите права акцентот се става на нивните вродени права како човечки суштества. Анализата ги разгледува релевантните прашања поврзани со вработувањето на лицата со попреченост токму низ последната призма. Или, поконкретно, преку обезбедување еднаквост, недискриминација и еднакви можности при вработувањето, лицата со попреченост може вистински да бидат целосно и ефективно интегрирани во општеството.

Еднаквоста може да биде формална и суштинска. Иако формалната еднаквост се мери преку степенот до кој таквата еднаквост е застапена во националните закони, суштинската еднаквост подразбира целосна и ефективна еднаквост на овие лица во секојдневното живеење. Суштинската еднаквост непосредно е резултат на ефективното спроведување на законите. Формалната еднаквост значи дека сите лица имаат еднакви права и слободи според закон, а таквите права и слободи се гарантирани и заштитени со законот и воспоставената инфраструктура. Кога постои законска рамка, според која сите луѓе се еднакви во своите права и слободи, се смета дека е постигната формална еднаквост. Или со други зборови, со овој тип на еднаквост не се посветува внимание на секојдневните околности кои произлегуваат од бројни и усложнети релации во модерното општество. Во тие релации неопходно е да се почитува и јакне еднаквоста, додека, пак, стигмата, предрасудите и дискриминацијата треба да бидат спречени и да се обезбеди соодветна заштита. Оттаму, суштинската еднаквост го толкува концептот на еднаквост на многу поширока основа и се фокусира на резултатите кои произлегуваат од законските решенија и одредби – односно дали примената на законите, политиките и практиките се дискриминирачки. Овој тип на еднаквост е, и треба да биде крајната цел на секоја демократија.

Од концептуален аспект, еднаквоста и забраната за дискриминација може да се сметаат за позитивна и негативна формулација на еден ист принцип³. Антидискриминациското законодавство во секоја земја ја има истата цел – унапредување на еднаквоста помеѓу граѓаните преку забрана за дискриминацијата. Тука е очигледно дека станува збор за комплементарност на формалната и суштинската еднаквост, и тоа преку еднаквост во можностите и еднаквоста како краен резултат.

³ Ана Ф. Бајефски, Принцип на еднаквост и недискриминација во меѓународното право, 11 H.R.L.J 2, no. 1, 1990.

Имајќи го предвид овој контекст, забраната за дискриминација врз основа на попреченост е втемелена во меѓународните документи, како и во целиот корпус на закони во една демократска земја.

Меѓутоа, најпрво, се поставува прашањето - Што точно претставува попреченоста? Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост не дава прецизна дефиниција, односно преку недефинирање на попреченоста во Конвенцијата се остава простор за поширок опис на попреченоста. Притоа, мора да се земе предвид дека попреченоста е еволутивен концепт и се смета дека е дел од човековата разноликост, и оттаму невозможно е да се даде дефиниција за тоа што точно претставува попреченоста. Спротивно на пристапот предвиден со Конвенцијата, повеќето земји се имаат определено да вклучат дефиниција за попреченоста во националните закони. Независно од начинот на кој таквите дефиниции се формулирани, речиси сите се зановаат на пристап кој не е во согласност со Конвенцијата. Тоа е медицинскиот пристап кој државите го применуваат за дефинирање на попреченоста, како и за раководење со фондовите поврзани со попреченоста. Таков е и нашиот национален пристап во однос на дефинирањето на попреченоста.

Од друга страна, дискриминацијата врз основа на попреченост може да биде дефинирана. Според Конвенцијата, суштинска важност имаат неколку клучни елементи за да се обезбеди еднаквоста и забраната на дискриминацијата врз основа на попреченост:

- Еднаквост според закон и пред него; еднаква заштита и еднакви придобивки од законите;
- Еднаква и ефективна законска заштита од дискриминација врз сите основи за лицата со попреченост;
- Обезбедување на разумно приспособување со цел отстранување на дискриминацијата;
- Посебните мерки кои се неопходни за да се забрза или постигне де факто еднаквост на лицата со попреченост нема да се смета за дискриминација⁴.

Овие четири потточки ја предвидуваат суштината на забраната за дискриминација врз основа на попреченост. На прв поглед тоа изгледа едноставно, но суштински, овие потточки ги опфаќаат речиси сите сфери од општественото живеење. И можеби една од најважните сфери е вработувањето, заедно со образованието како директен предуслов за достоинствено вработување.

Правото на работа на еднаква основа со другите е од најголема важност за лицата со попреченост. Тоа право вклучува и право на заработувачка преку слободен избор на работа на пазарот на труд и работно опкружување кое е отворено, инклузивно и пристапно. Од друга страна, државите кои ја имаат ратификувано Конвенцијата имаат обврска да обезбедат заштита и да го унапредуваат правото на работа за лицата со попреченост, независно на начинот и времето кога настанала попреченоста. Државите, исто така, имаат обврска која не произлегува само од Конвенцијата, туку и обврска пред граѓаните со попреченост и нивните семејства, да изработуваат програми, и да усвојуваат и спроведуваат најразлични мерки со цел да се унапреди нивното вработување. За таа цел, државите воведуваат најразлични мерки, кои имаат различни нивоа на успешност. Меѓутоа, повеќето држави се ограничени во однос на изработката на програми и мерки за поддршка кои се во согласност со пристапот базиран на човековите права за попреченоста, а тоа се должи на

⁴ Конвенција на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост, член 5.

постојните системи и застарените законски решенија и политики. Тоа е, главно, случај во државите кои го поминале процесот на редесфинирање кон демократски модел на управување. Се чини дека дел од она што е наследено од претходниот систем е и поимањето на лицата со попреченост како предмети на милосрдие и/или предмети за кои треба да се одлучува. И како што социјалниот модел на попреченост (призмата на човекови права) има хоризонтална примена низ сите сфери, истото го имаат и овие застарени модели. Токму затоа во многу држави постои сегрегацијата во системите за вработување и образование, како и преку различните начини и степен на институционално згрижување на лицата со попреченост.

Наспроти тоа, постојат институти како што се забрана за дискриминација во сите форми на вработување; заштита на правата на лицата со попреченост при вработување на еднаква основа со другите; ефективен пристап до технички и стручни образовни програми и обуки; можност за напредување во кариерата и помош за наоѓање, добивање, одржување и враќање на работа; промовирање на можностите за самовработување и претприемништво; вработување во јавниот и приватниот сектор преку соодветни политики и мерки; обезбедено разумно приспособување на работното место; развој на работни и стручни услуги во поддршка на вработувањето; и спроведување на програми за стручна и професионална рехабилитација.

Оваа анализа е спроведена токму бидејќи ги овие институти. Процената и мерењата на системот за вработување на лица со попреченост, како и влијанијата на посебните мерки осмислени за унапредување на нивното вработување се направени во однос на овие институти.

Имајќи го предвид претходно наведеното, со анализата е опфатен постојниот национален систем за вработување на лицата со попреченост, со акцент на делотворноста на посебните мерки за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост, и тоа анализирано низ призмата на човековите права и во согласност со социјалниот модел на попреченост. Притоа, направена е анализа на клучните аспекти, како што се влијанијата од посебните мерки врз реалниот живот на лицата со попреченост, работодавците и општеството во целина, како и на потенцијалот и квалитетот на националните закони и политики за вработување на лицата со попреченост. За таа цел е понуден сет на препораки кои имаат за цел да се унапреди вработувањето на лицата со попреченост на национално ниво, а во согласност со Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост. Како составен дел на пристапот заснован на човековите права, концептот на еднаквоста се наоѓа во сржта на овој пристап – еднаквост помеѓу луѓето, како и еднаквост помеѓу луѓето со и без попреченост.

II. Законски контекст

МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Правото на работа на секој човек е опфатено со голем број на меѓународни документи и стандарди. Тие документи имаат еднаква примена како на лицата со попреченост, така и на сите други лица. Правото на работа содржи неколку конститутивни елементи кои се втемелени во меѓународните документи, како што се Меѓународната декларација за човекови права; Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост; Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права; Европската социјална повелба; и Директивата на Советот 2000/78/ЕС за еднаков третман во вработувањето и професијата⁵. Покрај тоа, Меѓународната организација на трудот има усвоено повеќе инструменти кои, исто така, се релевантни за правото на работа, вклучувајќи ја Декларацијата за основните начела и права на работа (1998) и Декларацијата за социјална правда поради праведна глобализација (2008). Исто така, таму се дефинира и концептот на „достоинствена работа“ врз основа на разбирањето дека тоа претставува извор на лично достоинство, семејна стабилност, мир во заедницата, демократија која служи на граѓаните, и економски раст преку кој се шират можностите за продуктивни работни места и развој на претпријатијата⁶.

Првиот составен елемент е изборот. Тоа значи дека лицето има право на слободен избор на работа која смета дека е најпогодна, и тоа од низа на разни можности кои стојат на располагање во општеството (позитивен аспект), и дека никој не смее да наметнува одредена присилна работа на лицето (негативен аспект). Покрај тоа, тука спаѓа и забраната за дискриминација и сегрегација во вработувањето, а во нашиот случај, тоа е врз основа на попреченост.

Друг елемент претставува еднаквоста. Тоа значи дека на секој поединец му се обезбедуваат еднакви можности кон унапредување на сопствениот живот и таленти, и дека никој не треба да има помали животни можности поради местото на раѓање, личните верувања, или попреченоста – односно без дискриминација од каков било вид. Овозможувањето и заштитата на еднаквоста е од најголема важност во контекст на вработување на лицата со попреченост, а тоа има повеќекратно значење, како што е опишано подолу.

Правични и задоволителни услови за работа подразбираат услови кои се во согласност со условите пропишани со закон и потребите на лицата (како што се работно опкружување, број на работни часови, празници, еднакви можности и недискриминација за сите типови и стадиуми во вработувањето и процесите на вработување, итн.).

⁵ Види Анекс 1 за листа на меѓународни договори кои се однесуваат на правото на работа.

⁶ Агенда за пристојна работа, Меѓународна организација на трудот

Покрај тоа, правичната и поволна исплата на надоместок за работата претставува составен елемент на правото на работа. Платите треба да бидат доволни за да се задоволат основните потреби за храна, облека, домување и други неопходни трошоци, како што се за образование, здравје, слободно време и култура.⁷

Заштитата од невработеноста, како еден од елементите, значи и потреба да се афирмира правото на работа како право кое се остварува во континуитет, а не привремено. Од таа причина се воспоставени и меѓународни стандарди кои треба да го штитат правото на сигурност во случај на невработеност.

На крајот, правото на организирање е колективно право според кое секоја група може да се здружува во форма на синдикати и да се бори за унапредување на колективните права кои произлегуваат од работните односи и вработувањето. Членот 5 на Европската социјална повелба (ревидирана) гласи: „Со цел да ја гарантираат или да ја унапредат слободата на работниците и работодавците да формираат локални, национални или меѓународни организации за заштита на нивните економски, социјални интереси и да се зачленат во овие организации, страните договорнички се обврзуваат, со внатрешното законодавство, да не ја повредуваат оваа слобода, ниту да ја применуваат на начин според кој истата се повредува“.

Овие составни елементи на правото на работа се применливи за сите луѓе насекаде. Имајќи ги предвид специфичностите на попреченоста и историјатот на стигмата и дискриминацијата на лицата со попреченост, поимнувањето на правото на работа низ призмата на попреченоста вклучува и неколку други суштински елементи. Тоа се должи на континуираниот развој на пристапот кон попреченоста кој се заснова на човековите права, во согласност со социјалниот модел на попреченост, како и на јакнењето на движењето против попреченост во светот. Токму тоа движење претставува движечка сила која бара целосна и ефективна инклузија на лицата со попреченост во сите сфери на живеењето. Следејќи го начелото за попреченоста „Ништо за нас без нас“, организациите на лицата со попреченост успеаја да остварат влијание за да се прошири опфатот на елементите кои се составен дел на правото на работа за лицата со попреченост. Оттука, правото на работа на лицата со попреченост вклучува и неколку други елементи:

- **Право, а не грижа.** Тоа значи дека лицата со попреченост имаат вродено право на работа, а не само да добиваат економска/социјална поддршка која резултира од концептот на „грижа“. Од државите се бара да признаваат дека концептот за грижа не ја зема предвид неопходноста за реална и суштинска инклузија на лицата со попреченост во општеството, како и да се прифати и примени концептот за правата преку законите, политиките, законите и мерките. Покрај тоа, ова право ја вклучува и почитта за вроденото достоинство, автономноста на поединецот, вклучувајќи ја и слободата на свој сопствен избор, и независноста на лицата, и оттаму, разбирањето дека работата мора да биде корисна, продуктивна и наградена.
- **Еднаквост.** Покрај горенаведеното, еднаквоста подразбира и забрана за дискриминација врз основа на попреченост во сите форми на труд и вработување, како и заштита на правата на правични и поволни услови за работа на еднаква основа со другите. Во тој поглед еднаквоста вклучува и професионална рехабилитација, разни услуги за работа и вработување, разумно или соодветно приспособување/адаптација на работното место, и унапредување на вработувањето на отворениот пазар на труд, како едни од најосновните

⁷ Универзалната декларација за човекови права го користи поимот „правичен и поволен надоместок“ (во член 23), Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права „правична плата и еднаков надоместок“ (член 7), а во ревизираната Европска социјална повелба „право на правичен надоместок“ (член 4).

институти за остварување на ова право. Еднаквоста, исто така, ја вклучува и забраната за сегрегација при вработувањето во компании кои се „замислени“ единствено поради вработување на лицата со попреченост, како што се постојните заштитни компании.

- Разумно или соодветно приспособување/адаптација. Тоа значи неопходна и соодветна модификација и приспособувања со кои не се врши непропорционално или несоодветно оптоварување, кога тоа е неопходно во даден случај, за да им се овозможи на лицата со попреченост да ги уживаат или остваруваат човековите права и основни слободи на еднаква основа со другите⁸. Разумното или соодветно приспособување претставува главен институт и клучен предуслов за вработување на лицата со попреченост на работното место. Тоа значи дека лицата со попреченост се ставени на еднаква основа како и другите вработени лица, преку ублажување на разликите кои постојат поради попреченоста, а со тоа се обезбедува рамен терен за квалитетен придонес кон работните процеси и еднакви можности за напредување во кариерата. Разумното или соодветно приспособување мора да се прави во сите фази од вработувањето и работните процеси, како и во сите други области (образование, социјални служби, итн.).
- Охрабрување. Еден од клучните концепти за попреченоста воопшто, е можеби и најочигледен во областа на вработување на лица со попреченост. Охрабрувањето на лицата со попреченост и членовите на нивните семејства значи користење на разни механизми за инклузија на лицата со попреченост на отворениот пазар на труд и во јавната сфера, притоа отстранувајќи ги пречките за мобилност, примена на принципите на универзалниот дизајн и други активности кои ја олеснуваат реализацијата на лицата со попреченост на работното место. Тоа, исто така, значи и отстранување на законските пречки.

Притоа, важно е да се забележи дека Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост ги афирмира концептите за попреченост како флексибилни и еволутивни концепти кои подлежат на континуиран развој. Оттука, тешко е да се дефинира точниот концепт на правото на лицата со попреченост на работа. Оваа Конвенција, која е разработена во повеќе детали подолу, е единствениот и најважен меѓународен документ кој во целост ја адресира попреченоста. Иако не воспоставува нови права, со неа се реafirмираат човековите права и основни слободи поставени со Универзалната декларација за човекови права, и истите се прикажани низ призмата на попреченост. Покрај тоа, Универзалната декларација за човекови права го признава правото на работа, правото на слободен избор на работа, правото на праведни и поволни услови за работа и заштита од невработеност на секој поединец (член 23, став 1). Правото на работа има суштинско значење за остварувањето на другите права и е неразделив и својствен дел на човековото достоинство. Преку работа се обезбедува егзистенција за лицето и семејството, и онолку колку што работата е одбрана или прифатена по пат на слободен избор, истата придонесува за личниот развој и признание на поединецот во заедницата⁹.

⁸ Конвенција на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост, член 2.

⁹ Тематска студија за работа и вработување на лица со попреченост, Совет за човекови права 22. седница, 17 декември 2012, стр. 3.

Конвенција на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост

Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост (Конвенција на ООН или ООН КПЛП) и Факултативниот протокол стапија во сила на 3 мај 2008 година, а државата ги ратификуваше во декември 2011 година¹⁰. Оваа Конвенција претставува една од деветте клучни конвенции за човекови права, и истовремено е првиот инструмент за човекови права кој го применува социјалниот модел за попреченост. И покрај тоа што Конвенцијата не содржи дефиниција за попреченоста, оваа Конвенција го има достигнато врвот во поимањето на попреченоста како прашање на човекови права, притоа напуштајќи ги застарените историски, филозофски и законски пристапи кон попреченоста, како што се медицинскиот модел и моделот на милосрдие. Токму ова недефинирање на попреченоста остава простор таа да се гледа и поимува како еден развоен концепт, кој е составен дел на различностите кај луѓето.

Во суштина, вработувањето на лицата со попреченост претставува прашање на недискриминараност и пристапност, и од таа причина, членот 5 (еднаквост и недискриминација), членот 9 (пристапност) и, особено во национални околности – членот 24 (образование), кој е разработен подолу, треба да се гледаат во тесна врска со членот 27 (работа и вработување). Овие членови ги опфаќаат основните аспекти поврзани со работата и вработувањето на лицата со попреченост, но ниту тие не треба да се разгледуваат изолирано од другите членови на конвенцијата. Тоа е важно да се има предвид особено поради тоа што попреченоста како појава сама за себе е елемент кој има примена во сите области. Оттаму, наведените членови треба да се гледаат во тесна корелација со другите членови, како и во однос на Преамбулата на Конвенцијата.

Како што е предвидено со членот 27 од Конвенцијата, правото на работа на еднаква основа со другите го вклучува и правото на можност да се заработи за живот преку работа која е избрана или прифатена по слободен избор на пазарот на труд и во работно опкружување кое е отворено, инклузивно и пристапно за лицата со попреченост. Покрај тоа, со овој член сите земји потписнички се обврзуваат да го штитат и унапредуваат остварувањето на правото на работа преку преземање соодветни мерки, во согласност со демократските вредности и на сите нивоа на власт, вклучувајќи и преку законите. Во овој член се истакнуваат неколку клучни елементи на правото на работа на лицата со попреченост:

- Забрана за дискриминација во однос на сите прашања поврзани со сите форми на вработување (член 27 став 1 алинеја а);
- Заштита на правата на лицата со попреченост при вработувањето на еднаква основа со другите (член 27 став 1 алинеја б);
- Ефективен пристап до општи технички и стручни програми и обука, како и унапредување на стручната и професионалната рехабилитација, задржување на работата и програми за враќање на работа (член 27 став 1 алинеја г, и);
- Промовирање на отворениот пазар како примарен пазар за стекнување искуство и вработување на лицата со попреченост, преку политики и мерки поддржани од државата (член 27 став 1 алинеја е, ж и с);

¹⁰ Закон за ратификација на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост, „Службен весник“, бр.172/11.

- Унапредување на можностите за самовработување и претприемништво, како и вработување на лицата со попреченост во јавниот сектор (член 27 став 1 алинеја f и e);
- Обезбедување разумно или соодветно приспособување/адаптација на работното место (член 27 став 1 алинеја з).

Доколку овие клучни елементи се остварат во согласност со членот 9 (пристапност)¹¹, уште еден елемент (меѓу другите) станува очигледен – услуги за поддршка при вработување. Тоа претставува поделеност на разумното или соодветно приспособување/адаптација, и опфаќа развој на разни услуги кои даваат непосредна поддршка на вработеното лице со попреченост во процесот на добивање и задржување на вработувањето, како и за унапредување на кариерата. Важно е да се истакне дека овие услуги задолжително мора да бидат приспособени на индивидуалните потреби на лицето со попреченост.

Членот 24 (образование) од Конвенцијата го признава правото на образование за лицата со попреченост без дискриминација и врз основа на еднакви можности. Државите потписнички мора да обезбедат инклузивни образовни системи на сите нивоа и доживотно учење со цел:

- Целосен развој на човечкиот потенцијал и чувство на достоинство и самовреднување, јакнење на почитувањето за човековите права, основните слободи и различностите кај луѓето;
- Развој на личноста, талентите и креативноста, како и менталните и физичките способности на лицата со попреченост до нивниот најголем потенцијал;
- Овозможување на лицата со попреченост ефективно и слободно да учествуваат во општеството.

Остварувањето на правото на инклузивно образование без исклучување од редовниот образовен систем поради попреченост е од најголемо значење за државите кои имаат долга историја на сегрегација во образованието и каде функционира паралелен образовен систем за лицата со попреченост. Од таа причина, неопходно е, нашиот образовен систем да се реструктурира за да се гарантира, заштити, оствари и унапреди правото на инклузивно образование за децата со попреченост, во согласност со ратификуваната Конвенција на Организацијата на Обединетите нации.

Образованието во исто време претставува човеково право само по себе, но и неопходна алатка за остварување на другите човекови права. Како право кое овозможува јакнење на капацитетите на лицата, образованието, првенствено, е начин на кој економски и социјално маргинализираните возрасни лица и деца ќе можат да се издигнат над сиромаштијата и да се стекнат со начини за нивно целосно учество во заедницата¹². Таквото образование има неколку основни особености: расположливост (образовните институции обезбедуваат квалитетно образование кое е достапно и доволно), пристапност (физичка и економска; достапна за секого без дискриминација), прифатливост (формата и содржината, вклучувајќи ги и методите за настава мора да бидат релевантни, културолошки соодветни и со добар квалитет) и приспособливост (флексибилност во приспособувањето кон потребите на општествата кои постојано се менуваат).¹³

¹¹ „Да им се овозможи на лицата со попреченост да живеат независно и целосно да учествуваат во сите аспекти од животот, државите страни треба да преземаат соодветни мерки за да се овозможи на лицата со попреченост, на еднаква основа со другите, пристап до физичкото опкружување, до превоз, до информации и комуникација, вклучувајќи ја информатичката и комуникациска технологија и системи, и други објекти и услуги кои се отворени за јавноста, во урбаните и руралните области... вклучувајќи ги... и работните места...“

¹² Комитет за економски, социјални и културни права, Општ коментар бр. 13, Право на образование, став 1

¹³ Комитет за економски, социјални и културни права, Општ коментар бр. 13, Право на образование, став 6

Севкупно, Конвенцијата нуди изречно законско, морално и политичко право за промена на насоките преку својата хибридна природа која опфаќа низа на права, и тоа граѓански, политички, економски, социјални и културолошки права, и ги претставува највисоките стандарди за заштита на правата на лицата со попреченост. Конвенцијата, по својот карактер, претставува програма која ја трасира општата рамка на политики, но, притоа, не дава детална дефиниција на активностите кои може да се преземат за пренесување на тие политики во практиката. На секоја од земјите потписнички е оставено да ги уреди тие прашања во согласност со законскиот, политичкиот и управниот систем.¹⁴

Директива на Советот 2000/78/ЕС за еднаков третман за вработување и професија

Директивата на Советот 2000/78/ЕС од 27 ноември 2000 година за воспоставување општа рамка за еднаков третман за вработување и професија (Директива 2000/78/ЕС; или Директива на Европската Унија за еднаков третман за вработување и професија) која претставува главен дел од трудовото право на Европската Унија и има за цел да се спречи и да се обезбеди заштита од дискриминација врз четири основи. Со оваа Директива се воспоставува општата рамка за еднаков третман за вработување и професија и се смета за најважниот правен инструмент за лицата со попреченост во рамките на законодавството и политиките на Европската Унија.

Директивата на Европската Унија за еднаков третман за вработување и професија, на ист начин како и ООН КПЛП, не дава дефиниција на попреченоста. Од таа причина, Европскиот суд на правдата има дадено појаснувања дека концептот на попреченост мора да се разбере како упатување на некакво ограничување кое произлегува од физички, ментални или психолошки нарушувања и поради кои поединецот е попречен да учествува во професионалниот живот, меѓутоа, дека тоа не ја опфаќа „состојбата на болест“, иако може да вклучува состојби кои се предизвикани од неизлечиви или долгорочни излечиви болести¹⁵. Меѓутоа, Директивата дава дефиниција за директна и индиректна дискриминација, вознемирување, давање инструкции за дискриминација (член 2 ставови од 2 до4) и виктимизација (член 11), како и разумно или соодветно приспособување/адаптација за лицата со попреченост (член 5) и концептот на позитивно дејствување (афирмативни мерки) (член 7).

Разумното или соодветно приспособување/адаптација за лицата со попреченост, во согласност со членот 5, треба да се обезбеди за да се гарантира усогласеност со начелото за еднаков третман. Тоа значи дека работодавците ќе преземаат соодветни мерки, каде во дадениот случај е неопходно тоа, за да се овозможи на лицето со попреченост да има пристап до вработување, да учествува, или да напредува во вработувањето, или да посетува обуки, освен кога таквите мерки претставуваат непропорционално оптоварување за работодавецот. Таквото оптоварување нема да се смета за непропорционално кога истото е помогнато со постојни мерки содржани во рамката на политиките за попреченост во дадена земја членка. Од една страна, тоа е општа норма за сите работодавци, а од друга страна, се прифаќа дека пропустот или одрекувањето да се обезбеди разумно или соодветно приспособување/адаптација претставува еден вид на дискриминација.

Во однос на материјалниот опфат, со Директивата 2000/78/ЕС се забранува дискриминација на

¹⁴ Д-р Жанета Попоска, „Вработувањето на лицата со попреченост - правна анализа“, 2013, стр. 17

¹⁵ COM(2014)2 final, стр. 14

сите горенаведени основи, само во контекст на работните односи. Тоа е применливо и на јавниот и на приватниот сектор, и тоа во однос на пристапот до вработување, самовработување, како и критериуми за селекција; пристап до сите типови и до сите нивоа на стручно водство и стручна обука (професионална едукација); вработување и работни услови; и членство и вклученост во организации на работници или работодавци. Од друга страна, оваа Директива не се применува на исплати од кој било тип исплатени преку државни фондови или слично, вклучувајќи и за државна социјална сигурност или социјална заштита, кои во согласност со правото на Европската Унија не се сметаат за приход. Исто така, членот 3 став 4 недвосмислено предвидува дека „оваа Директива нема да се применува на вооружените сили сè доколку истата се однесува на дискриминација врз основа на попреченост и возраст“. Тоа значи дека земјите членки на Европската Унија не треба да ја земат предвид оваа Директива во случаите кога лица со попреченост сакаат да се вработат во армијата на земјата членка¹⁶. Во однос на делот кој се однесува на стручно водство и стручна обука, кој е опфатен со оваа Директива, важно е да се истакне дека професионалната едукација е суштински дел од процесот на вработување, имено, за стекнување вештини и знаења кои се директно применливи на работното место, и како предуслов за вработување во иднина.

Во однос на персоналниот опфат, оваа Директива обезбедува заштита за лица во однос на одредени карактеристики – попреченост, религија или вера, возраст и сексуална ориентација. Таквиот опфат вклучува и други случаи, како што може да се забележи во пресудата во предметот *Coleman*¹⁷, каде Судот на правдата на Европската Унија го толкувал значењето на забраната за директна дискриминација и вознемирување при вработувањето и професијата на начин на кој треба да се обезбеди ефективна примена. Судот се изјаснил дека ограничувањето на опфатот на Директивата само на лицата кои имаат попреченост, води кон веројатност дека таквиот законски акт го лишува од еден важен елемент, а со тоа се намалува и заштитата која треба да биде гарантирана. Всушност, работодавец кој понеповолно постапува со одредено вработено лице во споредба со другите поради тоа што тоа лице е родител на дете со попреченост (на кое му е потребна посебна грижа), се смета за директна дискриминација на тоа вработено лице¹⁸.

Горенаведеното се смета за релевантно и на национално ниво, особено во рамките на процесот на транспонирање на европското законодавство. Оттаму, од аспект на стремежот да се стане земја членка на Европската Унија, неопходно е да се подготви и спроведе национално законодавство кое е во согласност со КПП, Директивата 2000/78/ЕС, како и со другите меѓународни стандарди. Дури и кога политичката волја не е секогаш присутна за такви потфати, неопходно е да се одвиваат активности, како и да се јакнат заложбите за застапување. Тоа се смета за уште позначајно во моментот на подготовка на оваа анализа, имајќи ги предвид тековните процеси за подготовка и усвојување на Закон за вработување на лицата со попреченост и новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација.

¹⁶ Данска, Франција, Грција, Ирска, Италија, Словачка и Обединетото Кралство го имаат внесено овој исклучок во законите во врска со возраста и попреченоста; а Бугарија, Португалија, Романија и Шпанија ги имаат задржано релевантната возраст и способност како услови во регулативата за вооружените сили, без изречно да наведат исклучување од принципот за еднаков третман.

¹⁷ Предмет C-303/06, *Coleman* [2008] ECR I-05603

¹⁸ Директива за еднаквост при вработувањето – Процена за имплементацијата во Европа, Јан Тимовски, 2016, стр. 14-15

НАЦИОНАЛНА ЗАКОНСКА РАМКА

Националното законодавство за вработување на лицата со попреченост, главно, се состои од Законот за работни односи, Законот за вработување на лицата со попреченост (*lex specialis* на Законот за работни односи) и Законот за спречување и заштита од дискриминација. Овие закони се усвоени во различни временски периоди и имаат свои посебни карактеристики. Меѓутоа, може да се каже дека вториот закон произлегува од поставеноста на претходниот систем – заштитните претпријатија се само продолжение на заштитните работилници од 70-тите години на минатиот век, кога Заедницата на заштитни друштва ЗАПОВИМ беше основана во 1972 година. Покрај тоа, главен акцент е ставен на финансиските придобивки за работодавците наспроти развојот на мерки, иницијативи и услуги со кои се унапредува еднаквоста. Од друга страна, Законот за спречување и заштита од дискриминација за прв пат беше усвоен во 2010 година, и во него се вклучени еднаквоста, еднаквите можности, и забраната за дискриминација врз повеќе основи, меѓу кои и попреченоста. Постоенето на две координативни тела чии мандати се преклопуваат претставува најјасен пример за постоењето на двојба во пристапите кон попреченоста во која било сфера.

Уставни одредби

Членот 32 од Уставот предвидува дека секое лице има право на работа и на другите сродни права. Тоа е општо право кое е применливо за сите, вклучувајќи ги и лицата со попреченост. Покрај тоа, тоа право е дополнето со воведување на институтите како што се слободен избор на работа/ професија, заштита на работа и материјално обезбедување на привремено невработените лица, еднакви можности за вработување (клаузула за антидискриминација), соодветна заработувачка и одмор. Во согласност со истиот член, вработените не може да се откажат од тие права.

Покрај тоа, членот 9 од Уставот ја содржи општата клаузула за еднаквост според која граѓаните уживаат еднакви права и слободи, како и дека се еднакви пред Уставот и законите. Неопходно е да се истакне дека меѓу заштитените основи предвидени со овој член не е вклучена и попреченоста, односно истите се ограничени на пол, раса, боја на кожа, национално и социјално потекло, политичко и верско уверување, имотна и општествена положба. Двете главни критики за општата клаузула за еднаквост се однесуваат на малиот број наведени основи меѓу кои се исклучени неколку заштитени основи, заедно со употребата на зборот „граѓанин“¹⁹.

Покрај тоа, членот 35 став 3 пропишува дека „Републиката им обезбедува посебна заштита на [лицата со попречености] и услови за нивно вклучување во општествениот живот“. Неопходно е да се разбере дека овој став се однесува на обврската на државата да го поддржува процесот на инклузија и интеграција на лицата со попреченост во сите општествени сфери (вклучувајќи го вработувањето и образованието) преку развој и имплементација на иновативни политики, програми, и услуги. Со таквите политики, програми и услуги се поддржува целосната и ефективната инклузија на лицата со попреченост во општеството. Во овие рамки треба и да се разбере изразот „специјална заштита“: тоа вклучува афирмативни мерки во поддршка на инклузијата, наспроти ставот кој преовладува дека тоа значи основање на половично сегрегирани системи. Или со други зборови, тоа треба да се толкува дека во согласност со ратификуваната Конвенција на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост, акцентот се става на инклузијата, а не на заштитата.

Овие три члена треба да се гледаат во заемна корелација за да може да се разбере дека Уставот, навистина, обезбедува заштита на лицата со попреченост од дискриминација во сите фази од

¹⁹ Зборот „граѓанин“ остава впечаток дека странците или лицата без државјанство не се заштитени со овој член.

работата и вработувањето, како и во однос на остварувањето на нивните права од работниот однос на еднаква основа со другите. Исто така, може да се заклучи дека со Уставот се препознава обврската на државата за проактивен пристап кон целосна и ефективна инклузија на лицата со попреченост во сите сфери.

Закон за работни односи

Законот за работни односи²⁰ има централно место кога станува збор за работните односи кај лицата со попреченост и тоа како *lex generalis* кон Законот за вработување на лицата со попреченост, кој, пак, претставува *lex specialis*. Со овој закон се уредени работните односи помеѓу работодавците и вработените во јавниот и приватниот сектор.

Од една страна, покрај општата одредба, Законот за работни односи содржи и посебни одредби кои се однесуваат на лицата со попреченост. Членот 122 предвидува дека лицата со попреченост вработени на скратено работно време го уживаат правото на задолжително социјално осигурување, на ист начин како и лицата вработени на полно работно време. Покрај тоа, лицата со попреченост вработени на скратено работно време имаат право на плата, како и на сите други права кои произлегуваат од работниот однос како вработени лица на полно работно време. Покрај тоа, вработените лица со попреченост и вработените лица кои имаат и се грижат за дете со попреченост имаат право на 3 дополнителни дена одмор во годината (член 137 став 3). Еден од родителите на дете со развојни потешкотии и посебни образовни потреби има право на работа со скратено работно време, кое ќе се смета како работа со полно работно време (член 169).

Членот 162 предвидува дополнителни мерки кои имаат за цел заштита на здравјето на вработените лица со попреченост, кои, исто така, се сметаат за посебна група на лица во ризик. На работодавците им е забрането да распределуваат лица со попреченост на одредени работни места кои може штетно да влијаат на нивното здравје, и притоа треба да ги земат предвид посебните потреби на лицата пред да им доделат работни задачи, но и значително да ги изменат работните услови. Уште повеќе што работодавецот мора да направи измена на работните услови и работното време, или, пак, да понуди соодветна алтернатива за работното место на тоа лице. Со тоа се отвора простор во законот за подетално дефинирање на разумното или соодветното приспособување/адаптација. Имајќи го предвид недоволното дефинирање во Законот за вработување на лицата со попреченост и Законот за спречување и заштита од дискриминација, Министерството за труд и социјална политика и другите релевантни фактори треба да одлучат каде ќе биде содржана таквата соодветна дефиниција.

Во однос на стручната и професионалната рехабилитација, членот 177 предвидува дека работодавецот обезбедува заштита на лицата со попреченост при вработување, оспособување/обука и рехабилитација. Дополнително, „работодавецот е обврзан да обезбеди услови за професионална рехабилитација и да го распредели вработеното лице [со попреченост] на друго работно место со полно работно време“. Со ставот 2 на истиот член, работодавецот се задолжува да му обезбеди распоредување на вработениот на друга соодветна работа кога постои непосредна опасност од стекнување на попреченост, како и да ја надомести евентуалната разлика во плата меѓу платата која ја добивал на претходното и на новото работно место. Меѓутоа, тоа не значи дека работодавецот мора да ги вработи лицата кои не ги исполнуваат основните услови за одредено работно место. Тоа е во согласност со членот 103 дека договорот за вработување престанува да

²⁰ Закон за работни односи (ревидиран текст), „Службен весник“, бр.15/167 и 27/16

важи доколку е утврдено дека кај работникот дошло до губење на работната способност. Овој член е контроверзен во смисла дека не се обезбедува заштита на вработениот кој ја изгубил работната способност/стекнал попреченост.

Во согласност со одредбите за професионална рехабилитација се и членовите 154 и 155, со кои е опфатено образованието, дошколувањето и оспособувањето со квалификации во согласност со потребите на работните процеси. Вработените имаат право и обврска да го продолжат образованието и оспособувањето, како и дошколувањето, додека работодавецот е должен да го обезбеди тоа во согласност со барањата на работните процеси и доколку истото претставува начин да се избегне откажувањето на договорот за работа. Овие одредби имаат општо значење, но истите имаат нагласена важност за лицата со попреченост, имајќи предвид дека степенот на образование, кое се стекнува преку системот за „специјално образование“, не е ни одблиску соодветен на потребите на модерниот пазар на труд, како и поради тоа што степенот на вклученост на децата со попреченост во редовното образование не е на задоволително ниво, ниту, пак, постојат соодветни услови за тоа.

Од друга страна, кога станува збор за дискриминација при вработувањето, членот 6 експлицитно ја предвидува забраната за дискриминација, вклучувајќи ја и дискриминацијата врз основа на попреченост, и притоа се бараат еднакви можности и еднаков третман во пристапот до работа (за унапредување, оспособување и рехабилитација), работни услови, еднаква плата, професионални шеми за социјално осигурување, отсуство од работа, работно време и откажување на договорот за вработување. Се забрануваат сите форми на дискриминација, вклучувајќи директна и индиректна дискриминација (член 7) и вознемирување (член 9). Потребно е да се истакне дека Законот за работни односи прави разлика помеѓу вознемирување и сексуално вознемирување, од една страна, и психолошко вознемирување, (мобинг) од друга страна.

Покрај тоа, сите законски мерки, колективни договори и договори за вработување кои предвидуваат мерки за заштита и помош за определена категорија на работници, вклучувајќи ги вработените лица со попреченост, претставуваат исклучок од забраната за дискриминација (член 8 став 2). Потребно е да се истакне дека во рамките на „мерките за помош и заштита“, овој член вклучува разни мерки за поддршка, јакнење и интегрирање на лицата со попреченост при вработување и работа.

Критиките упатени кон овој Закон се однесуваат на неколку работи. Во Законот не се предвидени повикување, поттикнување и давање инструкции за дискриминација, ниту, пак, виктимизација како посебни дискриминациски практики, и, исто така, не постои изречна забрана за дискриминирачки огласи или изјави за вработување врз основа на попреченост (постои само врз основа на пол). Членот 24 гласи „работодавецот не смее работното место да го објави само за жени или мажи, освен ако определениот пол не е неопходен услов за вршење на работата“. Во иднина, овој член е неопходно да претрпи промени за да се вклучи и попреченоста како основа за дискриминација.

Во овој и во многу други закони посебно внимание е посветено на „здравствената способност“²¹.

²¹ Спротивно на пристапот заснован на човековите права за попреченоста, Уставниот суд одлучи да не поведе постапка за општиот услов за вработување „општа здравствена способност“ содржан во 4 закони (Закон за административни службеници, Закон за судови, Закон за јавно обвинителство и Закон за работни односи), како и да ја отфрли истата иницијатива за 5 други закони (Закон за државни службеници, Закон за академија за судии и јавни обвинители, Закон за извршување, Закон за државни службеници и Закон за судска служба). Оваа Одлука бр. 105/2015-0-0 од 29.03.2017 следуваше по поднесувањето на иницијативата за оценка на уставноста на општиот услов од страна на Полио Плус - Движење против попреченоста во 2015 година. Објаснувањето за оваа иницијатива беше дека овој општ услов е дискриминациски за лицата со попреченост поради тоа што голем број од нив немаат „здравствена способност“, кое, пак, не претставува одлучувачки услов за професиите и се меша со „работна способност“, а на тој начин ефективно не се овозможува пристап до вработување за лицата со попреченост во професиите опфатени со законите. Во однос на постапката на судот, пак, беа потребни повеќе од 16 месеци од поднесувањето на иницијативата (поднесена на 16.11.2015) да се донесе одлука. Во меѓувреме, неколку од законите повеќе не беа во сила, како што се Законот за државни службеници и Законот за јавни службеници.

Членот 25 став 7 од Законот за работни односи гласи дека „при склучување на договор за вработување кандидатот не е должен да достави доказ за здравствената состојба, освен ако работодавецот на своја сметка го испрати на здравствен преглед“. Тоа е дополнето со следниот параграф: „проверката на знаењето, односно способноста на кандидатот или утврдување на здравствените способности на кандидатот не смеат да се однесуваат на околности коишто не се во непосредна врска со работата на работното место за коешто се склучува договорот за вработување“.

Од друга страна, членот 18 став 1 гласи дека „договор за вработување може да склучи младо лице на возраст помалку од 18 години и кое има општа здравствена способност“. Оваа непопуларна одредба за „здравствена способност“ може да се забележи во низа закони: Закон за адвокатура²², Закон за јавното обвинителство²³, Закон за судовите²⁴, Закон за надворешни работи²⁵, Закон за припадниците на вооружените сили²⁶, Закон за административни службеници²⁷, Закон за академијата за судии и јавни обвинители²⁸, Закон за извршување²⁹, Закон за судска служба³⁰ и други.

„Здравствената способност“ е вклучена во сите овие закони како општ услов за вработување. Поставена на овој начин, оваа одредба иако навидум неутрална, има непропорционално негативно влијание врз лицата со попреченост, бидејќи целата група *a priori* е ограничена да конкурира за вработување на иста основа со другите. Иако овој критериум би можел да биде валиден за одредени категории на лица со попреченост, сепак, истиот не е важен за лица со физичка и сензорна попреченост кои се способни да ги вршат основните задолженија на дадено работно место, а со тоа се смета и дека е дискриминациски³¹. Оттаму, неопходно е да се направи јасно разграничување помеѓу „здравствена способност“ и „работна способност“, бидејќи здравствената способност се смета за нерелевантна (како општ услов за вработување) и може да се применува рестриктивно и само како дополнителен услов за вработување во одредени професии, додека, пак, работната способност може да биде релевантна за одреден број на работни места и може поединечно да се дефинира во согласност со КПЛП.

Закон за вработување на лицата со попреченост

Законот за вработување на лицата со попреченост³² претставува *lex specialis* во оваа област, во кој детално се уредува вработувањето на оваа група на лица. Откако Законот беше усвоен во 2000 година, направени се 11 измени и дополнувања, меѓутоа, со ни една од измените и дополнувањата не беше постигнат значителен напредок во втемелувањето на еднаквоста и недискриминацијата како централни вредности во законот. Меѓутоа, постојат заложби за подготовка на нов предлог-закон за вработување на лицата со попреченост, вклучувајќи ја и професионалната рехабилитација, со што ќе се обезбеди примена на пристапот заснован на човековите права за вработување на лицата со попреченост, со цел да се постигне целосна и ефективна инклузија на лицата со попреченост во

²² Закон за адвокатура, „Службен весник“, бр.59/2002, 60/2006, 29/2007, 106/2008, 135/2011, 113/2012 и 148/2015

²³ Закон за јавното обвинителство, „Службен весник“, бр.150/2007 и 111/2008

²⁴ Закон за судови, „Службен весник“, бр.58/2006, 35/2008 и 150/2010

²⁵ Закон за надворешни работи, „Службен весник“, бр.46/2006, 107/2008, 26/2013, 39/2014, 61/2015 и 226/2015

²⁶ Закон за вооружените сили, „Службен весник“, бр.36/2010, 23/2011, 47/2011, 148/2011, 55/2012, 29/2014, 33/2015, 193/2015 и 71/2016

²⁷ Закон за административни службеници, „Службен весник“, бр.27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 05/2016 и 142/2016

²⁸ Закон за академија за судии и јавни обвинители, „Службен весник“, бр.20/2015, 192/2015 и 231/2015

²⁹ Закон за извршување, „Службен весник“, бр.72/2016 и 142/2016

³⁰ Закон за судска служба, „Службен весник“, бр.43/2014, 33/2015, 98/2015 и 06/2016

³¹ Д-р Жанета Попоска, „Вработувањето на лицата со попреченост – правна анализа“, 2013, стр. 24

³² Закон за вработување на лицата со попреченост, „Службен весник“, бр.44/2000, 16/2004, 62/2005, 113/2005, 29/2007, 88/2008, 161/2008, 99/2009, 136/2011, 129/2015, 147/2015 и 27/2016

овој сектор, а со тоа и во целото општество. Овој процес започна во последниот квартал на 2014 година, и го предводеше Министерството за труд и социјална политика заедно со разни фактори од државните органи, бизнисите, граѓанскиот сектор и Меѓународната заедница. Поради големиот број на пречки во процесот и поради силното влијание од најразличните интереси, процесот сè уште не е завршен. Се надеваме дека таквите пречки ќе бидат надминати и дека текстот на предлог-законот ќе биде завршен во блиска иднина.

Постојните законски решенија предвидуваат вработување на лицата со попреченост во приватниот и јавниот сектор, како и самовработување во согласност со Законот за трговски друштва (член 1). Освен тоа, се предвидува и основање на стопански субјект кој не е предвиден со Законот за трговски друштва – заштитно друштво кое се основа за вработување на лицата со попреченост (член 9 став 1). Во таа смисла, овој Закон претставува *lex specialis* на Законот за трговски друштва. Покрај тоа, се воспоставува и Посебен фонд за подобрување на условите за вработување и работа на лицата со попреченост.

Меѓутоа, ваквиот опфат на законот содржи и одредени недоследности во смисла дека практиката има покажано дека лицата со попреченост кои се самовработени според друг закон, а не според Законот за трговски друштва (како што се Законот за адвокатура, Законот за извршување, Законот за судовите, Законот за нотаријат) не можат да ги користат придобивките кои се предвидени со Законот за вработување на лицата со попреченост. Тоа значи дека професиите како што се адвокати, лекари, нотари се изземени од опфатот на овој Закон, а со тоа се создава поделеност со тоа што лицата со попреченост може да добијат поддршка само доколку тие се професионално активни во одредени области.

Во членот 2 од Законот, лице со попреченост се дефинира како „лице со оштетен вид, оштетен слух, со пречки во гласот, говорот и јазикот, лице [со телесна попреченост], лице со пречки во интелектуалниот развој и лице со комбинирани пречки кое поради степенот на [попреченост] има специфични потреби во работењето... како и невработено лице со преостаната или намалена работна способност“. Ваквата дефиниција е одраз на медицинскиот модел и пристап кон попреченоста и истата не е во согласност со модерните гледишта за попреченоста.

Посебен фонд за подобрување на условите за вработување и работа на лицата со попреченост

Со овој Закон е уредено воспоставувањето на Посебен фонд за подобрување на условите за вработување и работа на лицата со попреченост (Посебен фонд), со кој се предвидува финансирање за вработување на лица со попреченост; приспособување/адаптација на работното место; придонеси за пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување, и придонеси од вработување за вработено лице со попреченост; придонеси за пензиско и инвалидско осигурување за сите вработени во заштитните друштва; како и за набавка на опрема. Тие мерки вклучуваат:

- Средства за вработување на неопределено време на невработено лице со попреченост. Тие средства се во висина на 20 просечни плати исплатени за претходната година пред вработувањето за лицата со попреченост кои се содржани во дефиницијата погоре, како и во висина на 40 просечни плати исплатени за претходната година пред вработувањето за вработување на потполно слепо лице со 90 % нарушување и лице со телесна попреченост на кое поради попреченоста му е потребна количка за движење (член 16-а став 1 точка 1).

- Средства за разумно или соодветно приспособување/адаптација на работното место во висина од 100.000 МКД и истите може повторно да се користат ако тоа го налагаат промените на работниот процес и/или степенот и видот на попреченост кај вработеното лице (член 16-а став 1 точка 2).
- Средства за набавка на опрема во висина до 200 просечни плати исплатени за претходната година. Критериумот за дефинирање на бројот на просечни месечни плати е бројот на вработени лица со попреченост (член 16-а став 1 точка 3) (на пример, до 2 вработени лица – во висина од 20 плати, од 3 до 5 вработени лица – во висина од 40 плати, од 6 до 8 вработени лица – во висина од 60 плати, итн.).
- Ослободување од плаќање персонален данок на доход и придонеси за вработување, како и
- Средства за финансиска поддршка на вработувањето (вклучувајќи и работно оспособување). Средствата кои се доделуваат за работно оспособување се следните:
 - За секое невработено лице со попреченост, парична помош во месечен износ од 5.000 МКД за времетраењето на работното оспособување; а за реализација на работното оспособување, работодавецот добива:
 - За 1 до 5 лица со попреченост, месечен надоместок во износ од 10.000 МКД,
 - За 6 до 10 лица, месечен надоместок во износ од 20.000 МКД, и
 - За повеќе од 10 лица, месечен надоместок во износ од 30.000 МКД.
 - За секое вработено лице со попреченост се доделува парична помош во износ од 3.000 МКД за времетраењето на работното оспособување; а за работодавецот кој го обезбедува работното оспособување се доделува:
 - За 1 до 5 лица со попреченост, месечен надоместок во износ од 8.000 МКД,
 - За 6 до 10 лица, месечен надоместок во износ од 16.000 МКД, и
 - За повеќе од 10 лица, месечен надоместок во износ од 24.000 МКД.³³

Притоа, неопходно е да се истакне дека сите овие мерки не се подеднакво достапни за сите фактори. Тоа значи дека првите две мерки за поддршка стојат на располагање на сите работодавци; четвртата мерка, исто така, се применува за сите цсо надолнување дека неправично се вклучени вработени лица без попреченост кои работат во заштитните друштва; додека, пак, третата и последната мерка се однесуваат само на заштитните друштва и на самовработените лица со попреченост, во согласност со Законот за трговски друштва. Покрај тоа, сите заштитни друштва се ослободени од плаќање данок на добивка, како и сите други расходи кои се поврзани со добивката (член 10 став 2).

Од сите мерки наведени погоре, само три од нив имаат непосредно влијание врз животот на лицата со попреченост – ослободување од плаќање персонален данок на доход, работно оспособување, и разумно или соодветно приспособување на работното место. Иако со даночното ослободување се врши влијание врз нето-износот на средства кои вработеното лице ги има на располагање,

³³ Член 17, Правилник за стручно оспособување на лицата со попреченост, „Службен весник“, бр.54/2004

втората и третата мерка се позначајни и неопходни за да се обезбеди вработување врз еднаква основа. Разумното или соодветно приспособување/адаптација подразбира модификации или приспособувања на работното место или на работната средина кои на квалификуваното лице со попреченост ќе му овозможат да ги врши основните задолженија на работа. Работното оспособување на лице со попреченост има за цел да му обезбеди на лицето да ја врши практичната работа и одредени задолженија во согласност со потребите и на работодавецот и на вработениот (член 12 став 1). Имајќи го предвид ова, изненадувачки е фактот дека само промил од средствата од Посебниот фонд се користат за да се обезбеди разумно или соодветно приспособување на работното место и за работно оспособување на лицата со попреченост. Поглавјето за Посебниот фонд подолу содржи повеќе информации за постигнатите активности и резултати.

Заштитни друштва за вработување на лицата со попреченост

Заштитните друштва се главен работодавец на лицата со попреченост во земјата. Тие се продолжение на претходните заштитни работилници кои беа основани во 70-тите години на XX век во поранешна Југославија, кога преовладуваше медицинскиот модел на гледање на лицата со попреченост. Во тој период, таквите заштитни работилници беа само продолжение на трендот за институционализација и сегрегација на лицата со попреченост – специјални училишта за децата со попреченост и големи институции во руралните области за лицата со тешка попреченост.

Модерниот концепт на заштитни друштва, како наследници на заштитните работилници, има усвоено пристап за вработување на лицата со попреченост кој е содржан во претходно даденото појаснување, меѓутоа, истовремено е надграден во форма која овозможува остварување профит. Тоа значи дека заштитните друштва се исти како и редовните компании на отворениот пазар на труд, тие учествуваат на истиот пазар и се „борат“ со конкуренцијата за добрата и услугите кои ги нудат, меѓутоа, имаат предност во тоа што добиваат финансиска стимулација од државата. Како што беше наведено претходно, дел од таквата финансиска стимулација е достапна за сите компании, а одредени стимулации се доделуваат само на заштитните друштва (на пример, повеќе од 315.000.000 МКД во последните 5 години не беа на располагање на компании кои не се заштитни друштва; како и финансирањето на придонесите од вработување за сите вработени³⁴ и ослободување од плаќање 10 % данок на добивка³⁵ и сродни трошоци).

Веќе одредено време тоа, навистина, претставува проблем за компаниите кои не се заштитни друштва, и тоа особено за оние кои се активни во истиот бизнис/индустрија како и заштитните друштва. Преку спроведените интервјуа и фокус-групи со претставници на компаниите кои не се заштитни друштва беше увидено дека ваквото разграничување меѓу компаниите е неоправдано, особено во контекст на постојаното прокламирање и барање за целосно и еднакво интегрирање на лицата со попреченост. Покрај тоа, некои претставници на компаниите истакнаа дека на тоа може да се гледа како на протекционизам од страна на државата за одреден тип на компании, а со тоа се создава нерамноправен терен за водење бизнис. Исто така, таквата нерамномерност ги попречува да бидат конкуренти со заштитните друштва, особено ако станува збор за државни тендери. Тука на сцена доаѓа иронијата дека преку обезбедените големи стимулации за заштитните друштва од државата, тие можат да добијат уште поголем износ од другите државни средства преку тендерите - и на тој начин се овозможува одржливост на овој круг.

³⁴ 27 % од бруто-платата за пензиско и здравствено осигурување, вработување и професионално заболување; 10 % данок на доход, види на <http://plata.mje.mk/>

³⁵ Закон за данок на добивка, „Службен весник“, бр.112/2014, 129/2015, 23/2016 и 190/2016

Едно прашање кое е тесно поврзано и кое има одлучувачко влијание врз финансиските стимулативни мерки на државата се однесува на правната регистрација на компаниите – односно дали се профитни или непрофитни друштва. Тоа значи дека треба да постои голема разлика во обезбедувањето на средства од државата доколку системот ги поддржува профитните друштва наспроти непрофитните друштва. Иако за компаниите кои се на отворениот пазар на труд сосема е разбирливо да бидат профитни компании, тоа не е случај и со субјектите кои се основани за вработување на категории на лица кои не се лесно вработливи. Нивната главна дејност треба да биде обезбедување на стручна и професионална поддршка на лицата со попреченост, со цел обезбедување полесен пристап до пазарот на труд.

На пример, со австрискиот модел се воспоставуваат интегративни претпријатија за лицата со попреченост, што одговара на нашиот систем за заштитни друштва во земјата. Разликата е во тоа што главната улога на тие претпријатија е да нудат стручна интеграција на лицата со попреченост, но, притоа, тие не остваруваат профит за работодавецот. Осум интегративни претпријатија во Австрија обезбедуваат околу 1.600 работни места за лицата со попреченост во 25 области на дејности ширум Австрија во период подолг од 30 години. Тоа е испробан и тестиран инструмент за професионална интеграција, исплата на соодветен надоместок на плата врз основа на колективни договори, и сеопфатно социјално осигурително покритее. Овие интегративни претпријатија ги покриваат најголемиот дел од сопствените расходи од приходите кои ги остваруваат на отворениот пазар³⁶. Наспроти овие 1.600 вработени лица со попреченост во интегративните претпријатија, постојат дополнителни 62.692³⁷ вработени лица на основниот пазар на труд (неинтегративни претпријатија, отворен пазар на труд), а дел од нив имаат и претходен минат стаж во интегративните претпријатија каде добиле стручна и професионална ориентација, рехабилитација и едукација.

Од друга страна, со само 2,158 лица со попреченост кои се вработени на национално ниво во 2015 година³⁸, заштитните друштва се дефинитивно најголемиот работодавец за лицата со попреченост во земјата. Имајќи предвид дека населението во Австрија е нешто повеќе од четирикратно поголемо од населението во земјава, ваквите податоци не се совпаѓаат. Разидувањата се огромни: повеќе од 64.000 вработени лица со попреченост во Австрија наспроти помалку од 3.000 лица со попреченост кои се вработени во нашата држава – односно, 21 пат повеќе.

Според членот 9 став 1 од Законот, заштитните друштва се основаат за вработување на лицата со попреченост. За да се регистрира заштитно друштво, работодавецот мора да вработи најмалку 10 лица на неопределено време, од кои 40 % се лица со попреченост, и најмалку половина од тие лица имаат утврдена попреченост на начин кој е дефиниран со членот 2. Оваа одредба е особено проблематична и претрпе измени со единаесетте измени и дополнувања на Законот. Меѓутоа, ограничувањето за добивање правен статус на заштитно друштво никогаш не бил под вкупно 5 вработени лица, а другите проценти остануваат непроменети.

Не постои јасна причина поради која е ограничен бројот на вработени лица за да се регистрира заштитно друштво, особено кога законот има за цел да се подобри вработувањето на лицата со попреченост. Дури и доколку законодавците се одлучат да го задржат постојниот концепт на заштитни друштва и со можни амандмани на законот (или дури и во потполно нов Закон за вработување на лицата со попреченост), таквото ограничување е неопходно да се отстрани. Со сегашното решение неправедно се дава предимство на мануфактурните индустрии во однос на добивање

³⁶ <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Disability/SubmissionWorkEmployment/ResponseAustria.pdf>

³⁷ Карин Реитмар, Попреченоста и работата – правна регулатива и мерки во Австрија, BBRZ Австрија, 2017, стр. 9

³⁸ Извор: Државен завод за статистика

на финансиски бенефиции, а притоа целосно се затвора вратата за бизнисите кои ги водат лица со попреченост во кои не е потребно да се вработат голем број на лица. Меѓутоа, процентуалната застапеност на вработени лица со попреченост во однос на вкупниот број на вработени лица треба да постои, и да не е помала од 50 %.

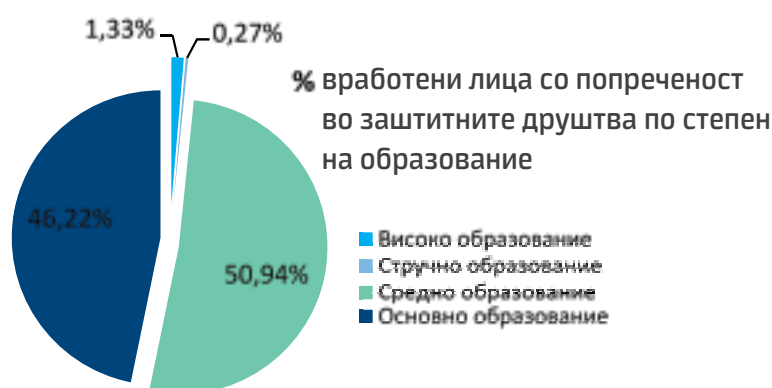
Во однос на финансиските бенефиции, како што беше и претходно наведено, заштитните друштва се ослободени од придонеси за вработување за вработените со попреченост. Исто така, тие се ослободени од плаќање на данок на добивка и сите други давачки поврзани со добивката (член 10).

Прашањето кое тука се поставува е Зошто треба да постои ограничување на минималниот број на вработени лица во заштитното друштво. Навистина е нелогично да не се доделат бенефиции на двајца пријатели со попреченост кои би сакале да отворат компанија за графички/веб-дизајн, а истовремено прокламираме дека суштинската цел на Законот е да се подобри вработувањето кај лицата со попреченост. Понатаму, тоа, исто така, го отвора и прашањето за тоа каков тип на компании вработуваат повеќе од 10 лица. Освен големите компании и корпорации, од кои ниту една не е заштитно друштво, секторот на заштитни друштва е составен само од мали и средни претпријатија. Имајќи предвид дека лицата со попреченост имаат низок степен на образование како резултат на постојниот систем на специјално образование, кој е подетално разработен подолу, заштитните друштва во најголем број се во мануфактурната индустрија, односно во бизнисите каде две раце се поважни од добро образование. Алармантно нискиот број на лица со попреченост кои се менаџери, како и професионалци и научници вработени во заштитните друштва, дава одличен приказ на корелацијата и меѓусебната зависност на постојното специјално образование и секторот вработување преку заштитни друштва. Покрај тоа, екстремно малиот број на лица со попреченост кои своите работни задолженија ги вршат од дома е само уште една потврда на наведеното.

2015	Вработени во заштитни друштва	Менаџери	Професионалци и научници	Техничари и соработници	Лица за административна поддршка	Работници во услужен сектор и продажба	Земјоделство и рибарство	Занаетчи и трговци занаетчи	Оператори за погон и машини/монтери	Основни занимања	Вооружени сили
Вкупно	5.005	46	56	485	600	618	25	950	1.230	995	/
ЛП	2.185	2	3	201	55	266	8	480	505	638	/
%	100	0,09	0,13	9,2	2,52	12,17	0,37	21,97	23,11	29,2	/

Процент на вработени лица со попреченост во заштитните друштва во однос на нивните работни места/позиции

Друга корелација може да се направи кога се гледа степенот на образование кај вработените лица со попреченост во заштитните друштва. Накратко, од 2.158 лица со попреченост кои се вработени во заштитните друштва во 2015 година, само 35 од нив имаат високо образование или висока стручна подготовка. Неверојатни 98,4 %, или 2.123 лица, се само со завршено основно или средно образование, имајќи предвид дека специјалните училишта постојат само за основно и средно образование на лицата со попреченост.



Друг проблем во однос на постојниот систем на заштитни друштва е пријавената злоупотреба на лицата со попреченост во рамките на нивното вработување. Честопати, таквата злоупотреба ја пријавуваат самите вработени лица, а поретко нивните семејства или соработници. Симптоматично е тоа што таквите злоупотреби се пријавуваат, главно, од страна на организациите на лица со попреченост, во кои вработеното лице/член на семејството има доверба. Според пријавите на овие организации, злоупотреба се јавува во однос на непристапност до објектите и инфраструктурата, како и недостигот на соодветно или разумно приспособување, па сè до случаи кога лицето е вработено само на хартија а притоа останува да седи дома и секој месец враќа дел од платата кај работодавецот. Секоја една организација која беше вклучена во процесот на интервјуирање и фокус-групи потврди дека има сознанија за најмалку еден пример за некаков тип на злоупотреба. Покрај тоа, повеќе од половина од лицата со попреченост кои беа вклучени во фокус-групите се изјаснија дека имале директно искуство со некаков вид на злоупотреба, а другите потврдија дека познаваат лице кое било жртва на злоупотреба.

Меѓутоа, овие податоци не можат официјално да бидат потврдени. Според членот 11 став 2, Заедницата на заштитни друштва „врши увид во работењето на заштитните друштва, води евиденција за вработените лица [со попреченост], заштитните друштва и бројот и структурата на вработените лица во заштитните друштва, а за констатираните неправилности од спроведувањето на одредбите на овој Закон кои се однесуваат на посебните услови за вработување и работење на лице [со попреченост], Заедницата е должна да го информира Државниот инспекторат за труд“. До крајот на 2016 година, такви информации не се доставени од Заедницата, како што потврдуваат претставниците на ЗАПОВИМ и на Државниот инспекторат за труд. Покрај тоа, Инспекторатот за труд, во согласност со своите програми – вработување и здравје и безбедност на работа, врши инспекции во секое заштитно друштво еднаш во годината за да се направи проверка дали лицата со попреченост се на работното место, односно ја контролира употребата на добиените средства од Посебниот фонд. Исто така, претставникот на Инспекторатот за труд се изјасни дека не се поднесени приговори во последните 2 години од страна на вработени лица со попреченост и/или организации на лица со попреченост во однос на злоупотреба при вработувањето, и дека до 2014 година, релативно голем број на прекршочни пријави биле поднесени против заштитните друштва.

Во текот на истражувањето беа одржани повеќе средби и интервјуа со заштитните друштва и со Заедницата. Од Заедницата истакнаа дека заштитните друштва се многу посензитивни во однос на потребите на лицата со попреченост, за разлика од работодавците кои не се заштитни друштва. Тоа се должи на годините искуства кои заштитните друштва ги имаат во работата со лица со попреченост. Од Заедницата истакнуваат дека тоа е една од причините зошто воведувањето на

квота систем за вработување на лицата со попреченост на отворениот пазар на труд нема да се покаже за успешно. Меѓутоа, ако се обезбедат адекватни мерки за поддршка при вработувањето, и истите да бидат спроведени, таквото сфаќање ќе биде надминато.

Исто така, повеќето компании наведоа дека размислувале да станат заштитни друштва, но се одлучиле да не го прават тоа за сметка на фактот што финансиската поддршка од државата е недоволна. Колку и да звучи изненадувачки, тоа е уште една потврда на фактот што голем дел од средствата насочени кон заштитните друштва не го подобруваат вработувањето кај лицата со попреченост, што, пак, претставува крајна цел на оваа политика. Покрај тоа, сериозните недостатоци во постојниот систем за професионална рехабилитација беа наведени како главна причина зошто заштитните друштва не ја користат мерката за работно оспособување.

Во однос на постојните тврдења за злоупотреба на лицата со попреченост и финансирањето преку Посебниот фонд, од Заедницата тврдат дека такви не постојат и дека истите се неосновани. Тоа може да се должи на нетранспарентниот начин на распределба на средствата од Посебниот фонд. Во секој случај, неопходно е реструктурирање на Посебниот фонд за да може, меѓу другото, да се адресира и оваа критика.

Од друга страна, организациите на лицата со попреченост и нивните претставници ја гледаат улогата на заштитните друштва само како на непрофитни субјекти кои се основани да даваат услуги на лицата со попреченост. Таквите услуги не треба да бидат ограничувани, туку треба да се овозможи слободно да се развиваат, имајќи ги предвид индивидуалните особености на секој вид на попреченост. Исто така, тие заклучуваат дека на овој начин услугите ќе ги опфатат различните потреби на разни лица со попреченост, вклучувајќи ги и децата и возрасните со попреченост. За споредба, вакви системи за давање услуги постојат во многу европски земји. Австрискиот модел, и организациски и финансиски, силно ги поддржува таквите интегративни претпријатија кои нудат најразлични услуги за поддршка на лицата со попреченост.

Сумарно, секторот на заштитни друштва е голем работодавец за лицата со попреченост во земјата. Со бројка од 2.185 вработени лица со попреченост во 2015 година, наспроти 1.583 регистрирани активни баратели на работа со попреченост во истата година³⁹, тој е доминантната форма на вработување. Погоре елаборираните предизвици само потврдуваат дека големи износи на средства се распределуваат за вработување на лицата со попреченост преку Посебниот фонд, а најголемиот дел од нив завршуваат во заштитните друштва. Меѓутоа, евидентно е дека бројот на вработени лица со попреченост во заштитните друштва постојано изнесува околу 2000 лица. Или со други зборови, и покрај сите вложени средства, се чини дека постојниот систем за поддршка само служи за да се одржи состојба на статус кво, а, притоа, станува збор за вкупен износ од 1.015.820.000 МКД, или 16.517.400 евра за 5 години, во периодот од 2012 до 2016 година. Имајќи ги предвид овие бројки, очигледно е дека промената во работењето и условите за заштитните друштва, покрај создавањето систем за вработување на отворениот пазар на труд, претставува итна потреба.

Еднаквост и недискриминација

Прашањето за вработувањето на лицата со попреченост е главно прашање на еднаквост и недискриминација, исто како што е и еднаквиот пристап до образование како предуслов за вработување. Како што беше наведено погоре, постојниот Закон за вработување на лицата со попреченост е закон кој се заснова на медицинскиот модел на попреченост. Тоа е очигледно од

³⁹ 2015 Годишен извештај, Агенција за вработување

самата дефиниција на попреченоста во членот 2 став 1. Покрај тоа, во став 3 на истиот член вклучена е потребата за утврдување на степенот на попреченост од страна на Комисија за оцена на работната способност во рамките на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, а тоа е контрадикторно на целите на членот 2. Уште повеќе што членот 4-А став 2 предвидува дека „работите кои може да ги извршува [лицето со попреченост] на соодветното работно место ги определува комисија при Министерството за труд и социјална политика, со акт на министерот...“. Во став 5 од истиот член се вели дека „лице [со попреченост] може да биде работодавец или да врши работа на одговорно лице кај работодавец, ако добие позитивно мислење од Комисијата...“ Оттаму, од страна на државата се бара позитивно мислење за да се добие вработување и за да се користат бенефициите дадени со закон, а истото не е услов за лицата без попреченост⁴⁰, поради што се смета дека таквото барање е дискриминациско. Иако сите интервјуирани претставници од државниот сектор се согласуваат дека причината поради која постои таквото барање е заштитата на тие лица од злоупотреба (особено за лицата со интелектуална попреченост), тоа е само илустрација дека менталниот склоп и пристапот кон попреченоста се уште се базираат на медицинскиот модел и на згрижувањето.

За да им се овозможи на вработените лица со попреченост целосно и ефективно да бидат вклучени во работните процеси, во Законот е вклучен институтот разумно или соодветно приспособување/адаптација на работното место. Овој институт во Законот постои за да се овозможи пристапот до вработување, но и при самото вработување. Од таа причина, членот 5 став 2 гласи дека „при вработување на лице [со попреченост], работодавецот е должен да создаде соодветни услови за работење и адаптација на работното место, во зависност од работното место, видот и степенот на [попреченост на лицето со попреченост] кое се вработува“. Во Законот не се содржани дополнителни појаснувања, ниту за разумното приспособување или адаптација, ниту, пак, што се подразбира под соодветни услови. Тоа остава простор за широко толкување на овој институт, но, исто така, и за рестриктивно толкување во бројни случаи. Токму затоа Правилникот за критериуми за доделување средства [...] ја ограничува можноста за употреба на средствата за разумно приспособување или адаптација на работни и помошни простории, опрема, оперативни алатки, уреди и други оперативни средства⁴¹.

Покрај претходно наведеното во врска со заштитните друштва, друго важно прашање околу еднаквоста и недискриминацијата, според застапниците за човековите права на лицата со попреченост и организациите на лицата со попреченост, е дека во овој сектор е присутна сегрегацијата. Тие се особено гласни кога станува збор за тоа и повикуваат на преземање итни мерки за да се поддржи развојот на овој сектор во насока на остварување на потребите на лицата со попреченост, и тоа за целите на вработување на отворениот пазар на труд. Сепак, во духот на КПЛП е ваквиот тип на „специјално вработување“ да претставува преодно решение со кое возрасните лица со попреченост ќе се подготват за идно вработување.

Нацрт-закон за вработување на лицата со попреченост и професионална рехабилитација

Во моментот на подготовка на оваа Анализа, во тек беше процесот за застапување за подготовка и усвојување на нов Закон за вработување на лицата со попреченост, кој ќе ја вклучува професионалната рехабилитација. Оваа иницијатива беше прифатена од Владата на крајот на 2012 година⁴², по големото застапување од страна на организациите на лицата со попреченост, предводено од Полио Плус –

⁴⁰ Лице со физичка попреченост треба да обезбеди документ според предвидена постапка пред Комисија составена од неколку лекари, за да се потврди дека лицето може да се вработи на одредено работно место. Тоа води до разновидни, но, сепак, непотребни документи, како што се Наод и Мислење кои беа издадени за претседателот на Полио Плус дека е способен да биде претседател на организацијата Полио Плус, иако способноста за таа позиција треба да се оценува во однос на образованието, искуството и претходните успеси.

⁴¹ Член 7 став 2, Правилник за критериуми за доделување средства од Посебниот фонд за подобрување на условите за работа и работа на лицата со попреченост, „Службен весник“, бр.156/2008

⁴² Авторот на оваа Анализа беше член на работната група за подготовка на нов закон

Движење против хендикеп. Една од организациите кои ја поддржаа оваа иницијатива беше и Националниот совет на организации на лицата со попреченост. По завршувањето на процесот на консултации, конечниот нацрт-текст на закон беше договорен од сите вклучени страни, но со направени компромиси од страна на сите. Меѓутоа, овој нацрт-закон никогаш не стигна до Владата, што претставува следен чекор во процесот на усвојување на закони, чекор пред разгледување, дебата и усвојување во Собрание.

Во главни црти, со овој нацрт-закон се отвори простор за натамошно вклучување на пристапот заснован на човековите права кон попреченоста. Тоа беше очигледно од новата предложена дефиниција на попреченоста, која беше во согласност со недефиницијата на попреченост во КПЛП. Ваквото решение претставува продолжение на заложбите кои државата ги направи со ратификација на Конвенцијата и нејзината директна примена во националниот закон – храбар, но неопходен чекор во вистинска насока кој би требал да поттикне имплементација и на обврски кои произлегуваат од други конвенции.

Покрај тоа, за првпат, со нацрт-законот се вовеле систем на квоти за вработување на лицата со попреченост на отворениот пазар на труд. За тоа решение се застапуваат организациите на лицата со попреченост, и е во согласност со голем број на модели од земјите членки на Европската Унија. На пример, според австрискиот модел, работодавецот кој има повеќе од 25 вработени лица е должен да вработи по едно регистрирано лице со попреченост на секои 25 вработени лица. Таа квота може да биде изменета со наредба на надлежното федерално министерство во одредени области на економската дејност. Некои групи на лица со попреченост двојно се бројат кога станува збор за исполнување на критериумите (т.е. лица со комбинирани пречки, лица со попреченост на одредена возраст, итн.).

Во националното нацрт-решение се предвидува дека сите јавни и државни органи (освен странски компании и дипломатски и конзуларни претставништва) кои вработуваат повеќе од 35 лица се должни да вработат по едно лице со попреченост на секои 35 вработени лица. Исто така, предвидени се и подробности околу двојното сметање на попреченоста кај одредени групи на лица. Исто така, предвидени се и одредби за вклучување на учениците и студентите со попреченост во стекнувањето практични знаења, како и стипендирање од страна на работодавците за нив. Конечно, работодавците кои не сакаат да вработат лица со попреченост, и покрај тоа што тие би спаѓале во таа категорија, во согласност со бројот на вработени лица, ќе треба финансиски да придонесуваат во Посебниот фонд со одреден износ, и на тој начин да се подобри целокупното вработување на лицата со попреченост.

Покрај тоа, со нацрт-законот е зајакната и институционалната поставеност на Посебниот фонд. И покрај тоа што Фондот и во иднина би останал во рамките на Агенцијата за вработување со своја потсметка (што значи дека целосната независност на Фондот не е опција), истиот ќе биде управуван од меѓуресорска комисија составена од седум члена назначена од Владата. Комисијата ќе располага со тим на лица вработени во Агенцијата за вработување со цел да се задоволат административните и техничките потреби, како и да се обезбеди поддршка.

Кога станува збор за заштитните друштва, одредбите кои се однесуваат на финансиските бенефиции и понатаму остануваат непроменети. Меѓутоа, одредбата која се однесува на Заедницата на заштитни друштва не е вклучена, а со тоа се дава слобода на здружување на заштитните друштва во повеќе од една заедница и во друга форма, а не само во форма на заедница за економски интереси, како и поништување на постојниот судир на интереси.

Конечно, во нацрт-законот е вклучено цело поглавје за професионална рехабилитација. Намерата

е овие одредби да претставуваат почетна точка за идни амандмани и проширување на опфатот на професионалната рехабилитација. Главните карактеристики се однесуваат на широкото разбирање за тоа што претставува професионална рехабилитација, а дека целта се дефинира на следниот начин „овозможување на лицето со попреченост соодветно место за работа, вработување, задржување на работа или промена на струката“. Исто така, со законот се овозможува примена на професионалната рехабилитација од страна на разни фактори, меѓу кои, и државни органи, образовни институции, бизниси и заштитни друштва, како и организации на граѓанското општество.

* * *

Целта на Законот за вработување на лицата со попреченост е, пред сè, да се стимулира вработувањето на овие лица, како и да се уредат нивните права при работа. Меѓутоа, се чини дека практиката покажува отстапување од, злоупотреба на законот но и злоупотреба на истиот, и оттаму не може да се каже дека е исполнета целта на законот. Најпрво, бројните примери на злоупотреба од страна на работодавците во однос на правата на лицата со попреченост создаваат негативна слика. Тие проблеми се во контекст на злоупотребата на средствата од Посебниот фонд, на бенефициите во однос на ослободување од плаќање придонеси за вработување, како и во однос на исплатата на плати на вработените со попреченост⁴³.

Закон за спречување и заштита од дискриминација

Вработувањето на лицата со попреченост неизбежно се поврзува со создавањето можности за вработување, а со тоа им се гарантира тоа право на лицата со попреченост на еднаква основа со другите. Оттаму, секое право, вклучувајќи го и правото на работа се поврзува со антидискриминациските клаузули и неопходно е да се анализира од тој аспект. Иако во Законот за работни односи, како што беше анализирано погоре, постојат одредби за спречување дискриминација, сепак, кога станува збор за дискриминација врз основа на попреченост, Законот за спречување и заштита од дискриминација⁴⁴, исто така, е особено важно да се спомене⁴⁵.

Овој Закон е главен закон со кој се опфатени прашањата на дискриминација во сите сектори и области, вклучувајќи го и вработувањето (член 4 точка 1). Покрај тоа, попреченоста е предвидена како заштитна основа во Законот, заедно со 18 други наведени основи (член 3), во рамките на една неисцрпна листа. Со Законот се забранети сите форми на дискриминација, и тоа директна и индиректна дискриминација (член 6), вознемирување (член 7), повикување на дискриминација и поттикнување на истата (член 9), виктимизација (член 10), како и дефинирање на повеќекратна и продолжена дискриминација како сериозни форми на дискриминација (член 12). Последното е важно од аспект на попреченоста, особено кога станува збор за жени, деца и постари лица со попреченост.

Во Законот е содржана и одредбата за разумно или соодветно приспособување/адаптација, во членот 5 точка 12 и членот 8. Се предвидува дека „приспособувањето на инфраструктурата и сервисите е преземање соодветни мерки потребни во одреден случај за да му се овозможи на лицето со ментална и телесна попреченост да има пристап, да учествува и да напредува во работниот процес, освен ако овие мерки не наметнуваат диспропорционални оптоварувања за

⁴³ Д-р Жанета Попоска, д-р Лазар Јовевски, Антидискриминациско право, Мисија на ОБСЕ во Скопје, 2017, стр. 109

⁴⁴ Закон за спречување и заштита од дискриминација, „Службен весник“, бр.44/2010, 44/2014, 150/2015, 31/2016

⁴⁵ Д-р Жанета Попоска, „Вработувањето на лицата со попреченост во - правна анализа“, 2013, стр. 28

работодавците“. Оваа одредба е доста ограничувачка во однос на опфатот со тоа што се однесува само на приспособување на инфраструктурата и сервисите, а отсуството на дефиниција за тоа што се „соодветни мерки“ и „непропорционално оптоварување“ се работи кои треба да се утврдат за секој случај поединечно. Друга критика за оваа одредба е дека се ограничува опфатот единствено на вработување и работа, неприфаќајќи го фактот дека приспособувањето на инфраструктурата и сервисите треба да се направи во сите области од животот за да се овозможат еднакви можности за лицата со попреченост.

Од друга страна, членот 8 гласи „под дискриминација на лица со ментална и телесна попреченост се подразбира намерно оневозможување или отежнат пристап до ... работа и правата од работен однос“. Потоа, се наведува дека дискриминацијата на лица со ментална и телесна попреченост „постои и тогаш кога нема да се преземат мерки за отстранување на ограничувањата, односно приспособување на инфраструктурата и просторот, користење на јавно достапни ресурси, или учество во јавниот и општествениот живот“. Доколку тоа се разгледува во линија со одредбите од Законот за вработување на лицата со попреченост, тоа значи дека доколку работодавецот не обезбеди разумно приспособување, против истиот може да се започне законска постапка за заштита од дискриминација, каде веројатноста е голема дека работодавецот ќе го изгуби случајот.

Разумното приспособување на работното место е клучен предуслов за обезбедување еднакви можности за вработување, работа, и напредување во кариерата на лицата со попреченост. Оттаму, неопходно е дополнително усогласување на Законот за спречување и заштита од дискриминација и Законот за вработување на лицата со попреченост со Директивата 2000/78/ЕС.

Во согласност со меѓународните стандарди и нивните ефекти кои беа разработени претходно, со овој нацрт-закон се предвидуваат мерки за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост, со цел да се обезбедат еднакви можности за сите. Во членот 13 афирмативните мерки се дефинираат како мерки „констатирани како оправдани во минатото, сегашноста или во иднината, а кои може да се преземаат сè додека не се постигне потполна фактичка еднаквост“ и истите не се сметаат за дискриминациски. Покрај општата одредба за тоа што нема да се смета за дискриминација, во членот 15 став 2 се предвидува дека законските мерки за поттикнување на вработувањето нема да се сметаат за дискриминација. Тоа е особено важно бидејќи со оваа одредба се предвидуваат низа на мерки кои треба да се приспособат за да се поддржи вработувањето на лицата со попреченост. Гледано во однос на следниот параграф со кој се овозможува „различен третман на лицата со [попреченост] во остварување на обука и добивањето образование... поради изедначување на можностите“, стручната рехабилитација, обуките, ориентацијата и другите стручни активности се сметаат како исклучоци од дискриминација.

Со овој Закон се основа Комисијата за заштита од дискриминација како нов субјект кој има мандат на централна институција во системот за спречување и заштита од дискриминација. Покрај Народниот правобранител, Комисијата е вториот орган кој постапува по приговори од лица за наводна дискриминација, со еден дополнителен елемент дека Комисијата, исто така, постапува по приговори за наводна дискриминација и во приватниот сектор. Оваа Комисија е од особена важност, особено за граѓанскиот сектор, имајќи предвид дека токму овој сектор најмногу се залагаше за усвојувањето на овој Закон. Во првите пет години од основањето на Комисијата, организациите на лицата со попреченост, како и поединци со попреченост имаат поднесено значителен број на претставки.

Меѓутоа, практиката покажува дека најрелевантните институции го толкуваат членот 30 од Законот⁴⁶

⁴⁶ Членот 30 гласи „Комисијата ги врши стручно-административните и техничките работи на Комисијата“.

на начин кој не дозволува основање на посебен орган во рамките на Комисијата, односно Секретаријат, со цел да обезбедува стручна, административна и техничка поддршка. Иако станува збор за структурно и институционално прашање кое не е конкретно поврзано со попреченоста како основа за дискриминација, мора да се истакне дека оваа одредба директно влијае врз работењето на Комисијата, вклучувајќи го и капацитетот за работа на случаи на дискриминација врз основа на попреченост.

Покрај слабостите во Законот кои беа наведени погоре, Законот за спречување и заштита од дискриминација претставува добра рамка за заштита од дискриминација врз основа на попреченост. Останува уште простор и потреба од подобрувања на инфраструктурата и севкупната независност на Комисијата, како и за воведување и на други видови дискриминација, како што е, на пример, сегрегацијата која е особено проблематична во областа на образованието и вработувањето за лицата со попреченост. Покрај тоа, сите препораки од оцената на спроведувањето на Законот⁴⁷ треба да станат дел од едно подобро законско решение, особено во однос на препораките за усогласување на националното законодавство со овој Закон, а тука спаѓаат сите закони кои се релевантни за вработување на лица со попреченост; подобрување на пристапноста на Комисијата за лицата со попреченост; и подигање на свеста и градење на капацитетите за разни целни групи, вклучувајќи ги работодавците во приватниот и јавниот сектор, како и лицата со попреченост.

Нацрт-закон за спречување и заштита од дискриминација

Како што претходно беше наведено, повеќе фактори се залагаа за измени и дополнувања на постојниот Закон за спречување и заштита од дискриминација. Преку идентификување на недореченостите уште од почетоките на спроведување на овој Закон, Министерството за труд и социјална политика, во 2014 година, започна процес на измени и дополнувања преку основање на работна група за оцена на спроведувањето на Законот⁴⁸. Измените и дополнувањата на Законот со цел вклучување на препораките од направената процена, како и препораките на одреден број граѓански организации, се предвидени во Националната стратегија за еднаквост и недискриминација за периодот од 2016 до 2020 година, која е разработена подолу.

Министерството за труд и социјална политика состави работна група за подготовка на текстот на новиот закон во 2016 година, преку транспарентен и инклузивен пристап за вклучување на претставници од јавниот и граѓанскиот сектор, други недржавни органи и претставници на меѓународните организации. Во периодот на подготовка на оваа Анализа, подготовката на нацрт-текстот на Законот беше при крај, и се очекуваше да се одржи последната тркалезна маса за да се дискутира овој нацрт-закон.

Од аспект на попреченоста, најважната измена се однесува на проширување на опфатот на разумното или соодветното приспособување/адаптација надвор од областа вработување, и нејзина примена во сите области од животот. Тоа е значаен исчекор во остварувањето на човековите права на лицата со попреченост, но, она што е уште позначајно, е дека тоа претставува неопходен чекор за создавање на целосно инклузивно општество во кое се почитуваат вродените вредности, доблести, и достоинство на лицата со попреченост. Покрај тоа, пристапноста и расположливоста на

⁴⁷ Финален извештај од процената на спроведување на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Министерство за труд и социјална политика, декември 2013.

⁴⁸ Авторот на оваа Анализа беше член на работната група за подготовка на нов закон

инфраструктурата, добрата и услугите, се многу појасно и поконцизно дефинирани за да може да се опфати и барањето за целосна заштита.

Друга промена во нацрт-текстот на Законот се однесува на преформулирање на заштитната основа: таму оваа заштитна основа е наведена само како „попреченост“ за разлика од терминот кој се користи во сегашниот Закон „ментална и физичка попреченост“. Навидум станува збор само за промена во формулирањето, меѓутоа, тоа, исто така, значи дека законодавецот е подготвен да обезбеди флексибилност во однос на опфатот на сè она што вклучува попреченост, а не само двата вида на попреченост кои се наведени. Исто така, доколку рестриктивно се толкува постојниот текст на Законот, се подразбира дека не е вклучена и сензорната попреченост, како што се нарушен вид и слух. Меѓутоа, не се забележани проблеми од тој аспект во постапувањето на Комисијата и, всушност, постојат случаи во кои Комисијата има утврдено дискриминација на слепи лица (како група).

Во нацрт-законот е вклучен и нов член со кој се дефинира сегрегацијата, и се обезбедува заштита од сегрегација како посебен вид на дискриминација. Тоа е од особена важност за лицата со попреченост и организациите на лицата со попреченост, бидејќи оваа одредба претставува уште една алатка во заложите за обезбедување целосна инклузија во секторите образование и вработување.

Исто така, во однос на одредбите кои се однесуваат на дискриминација врз основа на попреченост, во нацрт-законот е содржана и дефиниција за лице со попреченост. Оваа дефиниција е во согласност со Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Организацијата на Обединетите нации, а попреченоста се дефинира низ призмата на постоење на пречки во општеството, за разлика од постојниот Закон за вработување на лицата со попреченост каде дефиницијата за овие лица е преку индивидуалната состојба на лицето (во согласност со медицинскиот пристап кон попреченоста).

Во однос на амандманите кои го унапредуваат општото спречување и заштита од дискриминација, најважна е групата одредби кои се однесуваат на јакнење на независноста и професионализмот на Комисијата. Со нацрт-законот се предвидува и основање на Секретаријат на Комисијата, како и професионализација на службата. Тоа значи дека Комисијата во иднина ќе го спроведува вработувањето на тие лица, односно вработените лица нема да се „преземаат“ од државните институции; како и тоа дека членовите на Комисијата ќе бидат вработени на неопределено време во Комисијата, и на тој начин ќе се посветат целосно на остварување на целите на Законот.

Доколку Законот биде усвоен во оваа форма, тоа ќе значи важен исчекор во однос на унапредување на спречувањето и заштитата од дискриминација, не само врз основа на попреченост, туку севкупно, притоа имајќи предвид дека постојат и многу други интервенции кои не важат за попреченоста, а истите не се разработени тука.

Закон за основно образование и Закон за средно образование

Според Изјавата од Саламанка⁴⁹, „инклузијата и учеството се од суштинска важност за човечкото достоинство и за уживањето и остварувањето на човековите права. Во областа на образованието, тоа е претставено преку изработка на стратегии со кои се прави обид да се обезбедат подеднакви можности“.

⁴⁹ Изјава од Саламанка и Рамка за дејствување за образование за посебни потреби, 1994

Во линија на Изјавата од Саламанка се и Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Конвенцијата за правата на детето, кои наведуваат дека е потребно да се примени индивидуален пристап при обезбедување на образование за децата со попреченост. Членот 3 став 1 од КПД подвлекува дека „најдобриот интерес на детето е од примарно значење“, што подразбира надминување и на пречките кон остварувањето на правото на образование за секое дете посебно. Покрај тоа, во членот 24 од КПЛП, меѓу другите одредби за образование, се предвидува обезбедување на „разумно приспособување во согласност со индивидуалните потреби“, како и други „мерки за ефикасна индивидуална поддршка...“

Во согласност со основниот пристап на овие две конвенции, националното законодавство треба да се приспособува на начин на кој нема да ги опфаќа децата со попреченост како група, туку ќе овозможи индивидуализиран третман на секое дете, третман заснован на вроденото право на образование, а со тоа да овозможи и индивидуализирана поддршка за остварување на тоа право. Оттаму, на инклузијата не се гледа како на начин за развој на образованието, туку како на неопходност, и како на единствен пристап преку кој се гарантира еднаквоста во можностите и правата.

Зошто е важно тоа? Од едноставна причина затоа што без квалитетно образование не постои и достоинствено вработување. Уште повеќе што образованието и учењето се социјални процеси кои ги подготвуваат децата да станат возрасни лица: учењето е резултат на интеракцијата со другите лица; учењето значи и учество во заедницата; и луѓето најдобро учат од оние со кои споделуваат исти интереси. Образованието е предуслов за развој на клучните компетенции во животот, а таквите компетенции се видливи само преку индивидуални постапувања.

Членот 2 став 1 од Законот за основно образование⁵⁰ нагласува дека „секое дете има право на образование“. Меѓутоа, наредниот став во кој се наведени основите за дискриминација не ја вклучува и попреченоста: „се забранува дискриминација врз основа на полот, расата, бојата на кожата, националната, социјалната, политичката, верската, имотната и општествената припадност во остварувањето на правата од основното образование“. Истото може да се забележи и во членот 3 на Законот за средно образование⁵¹. Една од наведените цели на основното образование (член 3) е и „вклучување и водење грижа за развојот на учениците со посебни образовни потреби“, кое се смета за проблематично бидејќи подразбира дека другите цели не се применливи за децата со попреченост, како и тоа дека образовниот систем за овие деца е ограничен на „вклучување“ и „водење грижа“. Тоа значи дека децата со попреченост се претставени како за нив системот да има посебна цел, и дека тие не се дел од еден сеопфатен и инклузивен систем.

Покрај тоа, членот 6 гласи „за учениците со посебни образовни потреби се обезбедуваат соодветни услови за стекнување на основно образование и воспитание во редовните и специјалните основни училишта и имаат и право на индивидуална помош на стекнување на основното образование и воспитание“. Според членот 10 став 3 кој претставува дополнување на претходните членови, постојниот систем со кој ефективно се врши сегрегација на децата со попреченост не е воспоставен како можност, туку како веројатност: „основното образование за децата со посебни образовни потреби се организира и остварува во специјални основни училишта и во специјални паралелки во рамките на редовните основни училишта“.

Од друга страна, Законот за средно образование предвидува дека средното образование се

⁵⁰ Закон за основно образование, „Службен весник“, бр.14/116, 14/41, 13/24, 12/100, 12/6, 11/51, 11/42, 11/18, 10/156, 10/116, 10/33, 08/103, 16/127, 16/30, 15/145, 15/98, 15/10, 14/135 и 67/17.

⁵¹ Закон за средно образование, „Службен весник“, бр.07/30, 06/35, 05/113, 05/55, 04/67, 03/42, 03/40, 02/29, 99/82, 97/35, 96/34, 96/24, 95/44, 116, 14/41, 13/24, 12/100, 12/06, 11/51, 11/42, 11/18, 10/156, 10/116, 10/33, 08/92, 08/81, 07/49/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16 и 67/16.

остварува преку планови и програми за: средно образование, стручно образование, средно уметничко образование и средно образование за ученици со посебни образовни потреби (член 32). Покрај тоа, средното образование се остварува со сообразени програми за соодветни занимања, односно образовни профили или за работно оспособување (член 39). Тоа значи не само постоење на *de jure* систематска дискриминација и сегрегација за учениците со попреченост во средното образование, туку Законот оди дотаму што предвидува дека учениците со попреченост се образуваат и оспособуваат за соодветни занимања. Како што е подолу разработено, во практика тоа би значело дека децата со попреченост може да најдат вработување само во некои од 10 до 15 тесно определени занимања.

Со ваква законска и институционална поставеност на образовниот систем, се наметнува едно клучно прашање за вработувањето на овие лица – каков тип на наставни планови се користат во специјалните училишта и дали истите обезбедуваат вештини и знаења кои се потребни на пазарот на труд? Во земјата постојат 4 специјални средни училишта, и на почетокот на училишната 2016/2017 година беа запишани вкупно 229 ученици⁵². Во овој преглед ќе се земат предвид само средните училишта за ученици со пречки во слухот и видот. Тоа е од причина што лицата со сензорна попреченост многу полесно доаѓаат до вработување во споредба со лицата со ментална попреченост.

„Партение Зографски“ е специјално училиште за средно стручно образование на ученици со оштетен слух во Скопје, каде учениците се образуваат и оспособуваат за следните занимања и профили: механичари, металци, бравари, заварувачи и текстилни техничари и слаткари. Од друга страна, „Димитар Влахов“ е средно училиште за ученици со оштетен вид каде учениците се стекнуваат со диплома за физиотерапевт-масер; за работа во телефонски центри и кол-центри; како и за работа во печатници. До неодамна, во училиштето „Димитар Влахов“ учениците се стекнуваат со диплома за „мануелен оператор во телефонска централа“. Кога беа запрашани зошто е потребно да се создава кадар кој нема да биде потребен во време на електроника и компјутери, одговорните лица во второто училиште одговорија дека наставникот кој ја држи наставата има уште две-три години до пензионирање⁵³. Она што е очигледно е дека стручните профили кои се создаваат во овие училишта се потребни на мануфактурната индустрија каде, всушност, се позиционирани и најголемиот број на заштитни друштва. Дури и исклучокот од ова „правило за вработување во заштитно друштво“ - физиотерапевтот-масер, повторно претставува мануелна работа. Затоа и не е изненадувачки што голем број лица со оштетен вид поднесуваат барање за средства за самовработување, истакнувајќи дека сакаат да отворат свој бизнис за масажа.

Ниту лицата со оштетен вид ниту лицата со оштетен слух не треба да бидат ограничувани во нивните можности на овој начин. Тие немаат интелектуална попреченост, и оттаму, не постои причина зошто тие не би посетувале редовни училишта каде може да се стекнат со знаења и вештини во согласност со сопствената волја. Тоа е единствениот начин на кој нашето општество ќе создава вработени со попреченост кои се квалификувани и подготвени да ги задоволат потребите на отворениот пазар на труд.

Тука се јавува уште едно прашање кое е поврзано со очигледната систематска дискриминација и мека сегрегација на децата со интелектуална попреченост и оштетен слух и вид при стекнувањето образование на еднаква основа со другите. Сосема е разбирливо дека лицата со различен степен на интелектуална попреченост не може да имаат пристап до ист тип на образование, но тоа не

⁵² Основните и средните училишта во државата на почетокот на училишната 2016/2017 година, Државен завод за статистика, достапно на <http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=17>

⁵³ Хендикеп – Сложувалка што недостасува – Движење против хендикеп, 2012, стр. 51

треба да претставува пречка за остварување на правото на образование за секого. Ваквиот тип на сегрегација и дискриминација потоа се преточува во контекст на вработувањето на овие лица во заштитните друштва, и тоа и преку законите, и во практиката. Во рамките на истражувањето за оваа Анализа беа организирани фокус-групи со лица со попреченост каде беше утврдено дека тие се соочени со предусловот да бараат вработување во заштитните друштва, а не друг вид на вработување. На прашањето која работа би сакале да ја имаат во некоја државна институција или компанија од отворениот пазар на труд, чувството кое преовладуваше е дека тие не веруваат дека такво нешто може да се случи. Прво, дека државата не би ги вработила независно на причините за тоа, но уште поважно е дека тие се свесни дека работодавците во приватниот сектор не сметаат дека тие се лица кои се способни за работа. Тоа се поврзува и со ставот дека постои многу низок степен на свесност за попреченоста кај работодавците, како и дека тие се свесни дека „специјалните училишта“ не го обезбедуваат потребното знаење.

На крај, неопходно е да се спомене и перцепцијата која постои во општеството за инклузивното образование, кое, пак, се одразува понатаму на бизнисите и вработувањето. Едно неодамнешно истражување на УНИЦЕФ⁵⁴ покажа дека само 4% од испитаниците сметаат дека децата со попреченост треба да одат во редовните училишта и да посетуваат редовна настава со врсниците, додека, пак, зачудувачки 96 % сметаат дека образовните потреби на овие деца треба да се остваруваат на одреден сегрегирани начин: 12 % одговориле дека тие треба да посетуваат исто училиште како и другите деца, но само дел од наставата да се одвива заедно со другите деца; 33 % рекле дека тие деца треба да одат во истото училиште, но да бидат целосно одвоени од другите ученици; а 48 % се изјасниле дека децата со попреченост треба да посетуваат специјални училишта. Покрај тоа, кај пошироката јавност мали се очекувањата во однос на децата со попреченост, за разлика од очекувањата од едно просечно дете. Поголема е веројатноста децата со попреченост да се сметаат за несигурни, зависни, отугени, да имаат помалку можности, и да бидат поисплашени од другите деца.

Перцепција за просечно дете		Перцепција за дете со попреченост
10 %	Несигурност	85 %
19 %	Зависност од други луѓе	87 %
8 %	Изолирано од другите деца	65 %
10 %	Немање еднакви можности како другите деца	75 %
9 %	Тага	67 %
12 %	Несигурна иднина	78 %
11 %	Песимизам	63 %
9 %	Страв	65 %

Перцепција за децата со и без попреченост во редовното образование

Во сегашниот национален образовен систем не се остава соодветен простор за примена на меѓународните стандарди предвидени со КПЛП и КПД. Тоа е неопходно да се измени за да може да се опфатат сите деца и да се обезбедат еднакви можности за образование како клучен предуслов за вработување. Од друга страна, постоењето на специјални училишта и специјални паралелки во образовниот систем, всушност, значи и занемарување на идејата за интегрирање на колку што може поголем број на деца со попреченост во редовното образование заедно со другите деца⁵⁵.

⁵⁴ Знаење, ставови и практики кон децата со попреченост – Клучни наоди од анкетата по домаќинствата, УНИЦЕФ, 2015.

⁵⁵ Кон инклузивно образование – Извештај од спроведеното истражување за инклузија на децата со попреченост во редовното основно образование, Народен правобранител 2016, стр. 17

Тоа надолнето со значително нискиот степен на знаења и вештини кои децата ги стекнуваат во специјалните основни и средни училишта, децата со попреченост не се подготвени да одговорат на потребите на работодавците на отворениот пазар на труд. Тоа е и една од причините што повеќето заштитни друштва се во мануфактурната индустрија, а со тоа се овозможува опстојување на овој циклус – континуирано создавање на ниско квалификувана работна сила, која нема друг избор освен да работи во мануфактурниот сектор.

III. Национални стратегии и контекст на политики

Четири стратегии го уредуваат контекстот на вработување на лицата со попреченост, и тоа: Национална стратегија за лица со попреченост 2010-2018 (ревидирана); Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016-2020; Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020; и Национална стратегија за вработување⁵⁶. Сите овие стратегии содржат одредени аспекти од социјалниот модел на попреченоста, со различен степен на видливост.

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА ЕДНАКВИ ПРАВА НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ 2010-2018 (РЕВИДИРАНА)

Оваа стратегија претставува клучен стратешки документ каде попреченоста е опфатена на хоризонтално ниво, вклучувајќи активности кои имаат за цел остварување на 17 конкретни цели во разни области, меѓу кои образованието и вработувањето. Главната цел на оваа стратегија е „унапредување на положбата на лицата со [попреченост] до позиција на рамноправни граѓани кои ги уживаат сите права и одговорности“ (стр. 15).

Во однос на образованието, посебна цел е „обезбедување еднакви можности за работа и вработување на лицата со [попреченост] со развој и примена на системски решенија кои се засноваат на потребите и способностите“ (стр. 23). Покрај тоа, за реализација на оваа цел предвидени се осум мерки:

- Подигнување на нивото на знаење и компетенции на сите општествени актери непосредно вклучени во процесот на примена и креирање на политиките за вработување на лицата со попреченост;
- Развој на стручно и професионално оспособување преку форми на обука, дообразување, стручно усовршување и други форми на учење низ работа за лицата со попреченост;
- Јакнење на мотивацијата на лицата со попреченост поради нивно вклучување во работниот процес низ промоција на принципот на активно живеење;
- Јакнење на улогите и одговорноста на социјалните партнери поради сеопфатен пристап во областа на вработување за лицата со попреченост;
- Развивање и воспоставување на систем на информирање, како за лицата со попреченост, така и за работодавците;

⁵⁶ Сите стратегии се достапни на <http://www.mtsp.gov.mk/dokumenti.nsp>

- Развивање на механизми за процена на работните способности и потреби кои се базираат на меѓународни стандарди;
- Развивање на модел на економија кој е во согласност со Активните мерки за вработување на Владата; и
- Развивање на механизми и ресурси за професионална рехабилитација.

И покрај тоа што оваа стратегија сè уште е во сила, а евалуацијата на нејзиното спроведување формално ќе биде направена за 1 до 2 години, сосема е јасно дека овие мерки имаат системски карактер и сами за себе претставуваат цели. Оттаму, имплементацијата на мерките не е прашање на подготовка и реализација на активности за релативно кратко време, туку за тоа е неопходно да се примени темелен и методолошки пристап. Тоа, пак, наметнува потреба од време, ресурси, и посветеност од страна на државата и граѓанскиот сектор, како и поддршка од меѓународните фактори.

Имајќи го предвид тоа, но и од денешна перспектива (средина на 2017), може да се заклучи дека имплементацијата на овие осум мерки сериозно отсуствува. До одреден степен е подигнато нивото на знаење и компетентност кај факторите кои директно се вклучени во креирањето и примената на политиките за вработување, имајќи предвид дека државата спроведе активност за вработување на 300 лица со попреченост во администрацијата во текот на 2015-2016 година. Исто така, со поддршка на УНДП, Агенцијата за вработување и МТСП спроведуваат програма за самовработување на лицата со попреченост, преку која се обезбедува поддршка при изработката на бизнис-планови и нивно спроведување. Програмата се покажа како успешна, и во текот на првата фаза беше обезбедена помош на 120 лица со попреченост, а во тек е спроведувањето на втората фаза од програмата. Меѓутоа, тоа се смета дека е само врвот на сантата мраз: постојат недоволни познавања за пристапот заснован на човековите права кон попреченоста како кај државните органи, така и кај граѓанскиот сектор, поради фактот што заштитните друштва сè уште се главен работодавец за лицата со попреченост; дискриминациските законски и институционални мерки кои не се бараат за вработување на лицата без попреченост сè уште постојат за лицата со попреченост, како што се задолжителен наод од Комисија за вработување независно на видот на попреченост; Законот за вработување на лицата со попреченост дополнително треба да се усогласува со КПЛП за да може да се обезбеди поддршка за креирање на инклузивни мерки, итн.

Во нашето општество се чини дека не постојат концептите за стручно оспособување, едукација и рехабилитација за лицата со попреченост, како што може да се забележи од анализата на Законот за работни односи и Законот за вработување на лицата со попреченост. Освен тоа, мерката која има за цел да обезбеди работно оспособување за последен пат била применета во 2012 година за 14 лица со попреченост.

Улогите и одговорностите на социјалните партнери треба да започнат да се развиваат. Тоа е во тесна корелација со степенот на свесност за инклузивно вработување на лицата со попреченост, како и со поимувањето на концептите за унапредување на таквото вработување, како што е системот на квоти. Токму оваа мерка која беше предложена од организациите на лица со попреченост и за која силно се залагаа истите, решително беше одбиена од страна на заштитните друштва и од компаниите кои вработуваат повеќе од 100 лица. Токму со отфрлањето на системот на квоти, се создаде проблем во непреченото спроведување на процесот кој имаше за цел да се унапреди имплементацијата на КПЛП во нашето трудово законодавство преку усвојување на нов Закон за вработување на лицата со попреченост.

На крајот, сите мерки и политики е неопходно да бидат придружени со подигање на јавната свест. Тоа важи и за вработувањето, бидејќи стереотипите и понатаму преовладуваат во постојниот систем за вработување. Следната стратегија за попреченост ќе треба да вклучи структурирани активности и кампањи, со јасни и мерливи индикатори предвидени во акциските планови. Исто така, треба да се идентификуваат и промовираат успешни приказни, заедно со развивање на вештините за застапување на лицата со попреченост и давање позитивни примери во јавноста. Она што е најважно, но, сепак, најтешко, е да се менува менталниот склоп кај луѓето доколку очекуваме дека лицата со попреченост ќе бидат целосно и ефективно вклучени не само во сферата на вработувањето, туку и во други сфери од општеството.

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА ЕДНАКВОСТ И НЕДИСКРИМИНАЦИЈА 2016-2020

Оваа стратегија претставува клучен документ во кој се опфатени прашањата за попреченоста во сите области, меѓу кои и вработувањето. Нејзина цел е унапредување на состојбата на лицата со попреченост во насока на обезбедување еднаквост и недискриминација. Визијата која е поставена со оваа стратегија е остварување на човековите права и воспоставување на еднакви можности и недискриминација за сите луѓе во сите области од општественото живеење. Мисијата се однесува на ефикасна заштита од дискриминација и почитување на начелото за еднакви можности, како забрана за дискриминација за секое лице и/или група врз основа на која било лична карактеристика, меѓу кои и попреченоста⁵⁷.

Стратегијата содржи три стратешки цели: унапредување на правната рамка за еднакви можности и недискриминација; зајакнување на капацитетите, унапредување на работата и координација на институционалните механизми за спречување и заштита од дискриминација и промовирање на еднаквите можности; и подигање на јавната свест за препознавање на форми на дискриминација и промовирање на концептите за недискриминација и еднакви можности. Секоја од стратешките цели има по пет специфични цели: работа и работни односи; образование, наука, спорт и култура; социјална сигурност; судство и администрација; и пристап до добра и услуги. Специфичните цели се остваруваат преку реализација на разни специфични активности.

Во врска со вработувањето на лицата со попреченост, една специфична цел е измена и дополнување на Законот за вработување на лицата со попреченост во линија со меѓународното законодавство, а посебно со принципите на КПЛП и релевантните одредби. Предвидено е оваа цел да биде остварена до 2018 година.

Друга специфична цел се однесува на усогласување на Законот за работни односи со Законот за спречување и заштита од дискриминација со цел вклучување на препораките од разни анализи за потребата од усогласување на националното законодавство и законодавството за недискриминација. Тука, меѓу другото, спаѓа и бришењето на дискриминациските одредби, како што е условот за „општа здравствена способност“ за вработување – услов кој ретко може да го исполнат лицата со попреченост, и поради тоа според Законот остануваат без вработување. Предвидено е, исто така, таквата одредба да се отстрани и од други закони.

Стратегијата предвидува и група на мерки за вработување во однос на промовирањето на отворениот пазар на труд како примарно место за вработување на лицата со попреченост, како и за подигање на свеста кај работодавците за вклучување на лицата со попреченост во работните

⁵⁷ Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016-2020, стр. 15

процеси и еднакво вреднување на трудот. Таквите активности вклучуваат дебати, обуки, настапи во јавност, изјави во електронските и печатените медиуми, настапи на радио и телевизија, и прес-конференции.

Во делот на инклузивното образование за децата со попреченост, анализата го зема предвид фактот дека квалитетното образование е клучен предуслов за достоинствено вработување. Исто така, се потврдува дека сегрегацијата на овие деца во „специјални училишта“ е застарен и дискриминациски пристап кој треба да се напушти во постојната форма. Стратегијата предвидува усвојување на серија законски амандмани за да се воспостави систем за инклузивно образование, заедно со потребните подзаконски акти со кои ќе се уредуваат условите и заштитните механизми. Таквиот систем е предвиден за основното и средното образование. Покрај тоа, се предвидува и приспособување на образовниот процес на потребите на студентите со попреченост во терциерното образование. На крај, стратегијата предвидува и активности за подигање на јавната свест во врска со инклузивното образование на децата со попреченост, преку кои ќе се дејствува на родителите, наставниците и училишниот кадар, и тоа преку дебати, настапи во јавност и кампањи.

Имајќи го предвид тоа, Националната стратегија за еднаквост и недискриминираност за периодот од 2016 до 2020 година е усогласена со меѓународните стандарди и КПЛП во смисла на унапредување на правата на лицата со попреченост во сите содржани специфични цели. Истовремено, во Стратегијата се препознаваат и недостатоците на постојниот систем за вработување и образование на лицата со попреченост и се нудат чекори кои треба да се преземат за нивно надминување. Понудените решенија се реални, како во однос на нивната природа, така и во однос на временската рамка за имплементација. Пред сè, решенијата се подготвени на начин на кој истите се доволно флексибилни за да овозможат иновативен пристап за остварување на поставените цели во согласност со КПЛП. Останува да се види до колкава мерка таквите цели ќе бидат остварени.

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ 2016-2020

Националната стратегија за вработување 2016-2020 ја дава рамката на сите политики за вработување во државата. Во неа се анализираат влијанијата на политиките кои се спроведени во минатото и можностите за нивно унапредување. Меѓутоа, оваа Стратегија не ги вклучува изречно и лицата со попреченост како посебна група во делот на целите и активностите. Тоа предизвикува загриженост поради големата невработеност на лицата со попреченост, нискиот степен на економска активност, како и слабата мотивираност за влез на отворениот пазар на труд.

Агенцијата за вработување секоја година усвојува оперативни планови со кои се утврдуваат програмите, мерките, и услугите за вработување кои треба да се спроведат за да се унапреди функционирањето на пазарот на труд, да се поддржи отворањето на нови работни места, и да се зголемат вештините за наоѓање работа кај невработените лица. Во поглавјето кое се однесува на Агенцијата за вработување подолу, дадена е детална анализа за мерките за поддршка кои имаат за цел да се унапреди вработувањето кај лицата со попреченост во Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на труд за 2017 година.

Единственото место каде се споменуваат лицата со попреченост во Стратегијата е делот во кој се наведува дека во подготовка е новиот Закон за вработување на лицата со попреченост, со кој ќе се овозможи нивно вклучување на пазарот на труд. Со средства од Европската Унија ќе се поддржи развојот и воведувањето на стандардизирани услуги за професионална рехабилитација и професионална асистенција на лица со попреченост, како предуслов за успешно вклучување во

процесот на работа.⁵⁸

Особено загрижува отсуството на вклученост на посебните потреби, предизвиците, и ограничувањата со кои се соочуваат како лицата со попреченост, така и пазарот на труд. Покрај тоа, постои строга поделеност помеѓу креирањето на инклузивни и сеопфатни политики, што значи дека повторно се следи практиката дека сите работи поврзани со попреченоста треба одделно да се уредуваат. Спротивно на тоа, попреченоста треба да се интегрира преку сите стратегии и политики, и тоа хоризонтално низ сите сфери, со посебен акцент на вработувањето.

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА СИРОМАШТИЈАТА И СОЦИЈАЛНАТА ИСКЛУЧЕНОСТ 2010-2020 (РЕВИДИРАНА)

Оваа Стратегија има главна цел да се намали сиромаштијата и социјалната исклученост. Истото треба да се постигне преку унапредување на расположливите човечки и материјални ресурси; подобрување на условите за живот, за работа, и на општествените услови на сите граѓани; системско и институционално содејство во функција на побрз развој, повисок стандард, поквалитетно живеење; и развој на механизмите за социјално вклучување на ранливите категории граѓани во локален контекст.

Стратегијата вклучува седум приоритетни области: вработување и јакнење на претприемништвото; образование и пазар на труд; социјална и детска заштита; здравствена заштита; транспорт, комуникации и домување; локални власти и ранливи групи.

Во оваа Стратегија, лицата со попреченост не се опфатени како посебна целна група. Меѓутоа, создавањето еднакви можности за вработување на лицата со попреченост во областа на вработување и претприемништво е наведено како резултат кој треба да се оствари преку 1. подготовка на годишни и среднорочни програми за рехабилитација и интеграција на пазарот на труд, како и 2. преку субвенционирано вработување.

Во однос на образованието во служба на потребите на пазарот на труд, во рамките на втората приоритетна област јасно е наведено дека децата со попреченост треба да бидат вклучени во специјални паралелки и училишта само кога тоа е неопходно за севкупниот развој на детето (стр. 31). Меѓутоа, не е одредено кој ќе утврдува кој е најдобриот интерес на детето. Тоа може да биде проблематично од аспект на човековите права, поради тоа што оние кои во моментот го определуваат најдобриот интерес за детето се под огромно влијание на медицинскиот пристап кон попреченоста (комисијата задолжена за тоа е составена, главно, од лекари). Всушност, самото основање на таквите специјални училишта се заснова на таквиот пристап.

Овој дел содржи и мерки од кои може да се заклучи дека стратегијата застапува инклузивно образование на децата со попреченост. Мерките се однесуваат на обезбедување функционална класификација на децата за да се овозможи нивна полесна инклузија во редовното образование; приспособување на инфраструктурата на редовните училишта според потребите на децата со попреченост; користење на приспособен софтвер и компјутери; вработување дополнителен помошен кадар во училиштата; приспособување на наставните планови и учебници на потребите на децата со попреченост.

⁵⁸ Национална стратегија за вработување 2016-2020, стр. 27

Во однос на создавањето инклузивен пазар на труд, и покрај тоа што Стратегијата не содржи конкретни мерки за лицата со попреченост, сепак, опфатени се и некои од нивните потреби. Од аспект на попреченоста, овие мерки (како што се приспособување на знаењето и вештините на модерната дигитална технологија и знаење; развивање активни и превентивни мерки за пазарот на трудот; идентификување на потребите на пазарот на трудот и давање поддршка на барателите на работа; обезбедување обуки и иницијативи за активно барање работа; системско воспоставување на социјалното претприемништво; јакнење на свеста кај граѓаните за зголемена инклузивност на пазарот на труд) имаат потенцијал да извршат големо влијание на секојдневното живеење на лицата со попреченост.

Меѓутоа, сите овие мерки кои се однесуваат на попреченоста во областа на вработувањето, образованието, и интервенциите на пазарот на труд, како и Стратегијата во целина, се чини дека се мошне нејасни. За имплементација на Стратегијата од година в година не се усвоени акциски планови, ниту, пак, Стратегијата содржи некакви насоки во однос на нејзината имплементација. Покрај тоа, самиот текст и наративот се мошне опсежни, а употребената терминологија може да се разбере на неколку, понекогаш и контрадикторни начини.

СЕОПФАТНА СТРАТЕГИЈА ЗА ОБРАЗОВАНИЕ ЗА 2016-2020 И АКЦИСКИ ПЛАН (ПРВ НАЦРТ)

Во недостаток на активна стратегија за образование, за целите на оваа Анализа, направен е преглед и на првиот нацрт на Сеопфатната стратегија за образование за 2016-2020 година и Акцискиот план, кои беа подготвени во јуни 2016 година. Овој документ ги опфаќа шесте главни столбови на образовниот систем: предучилишно образование; основно образование; средно образование; стручно образование и оспособување; терциерно образование и истражување; и неформално образование и образование за возрасни лица. Меѓутоа, со Стратегијата се потврдува отсуството на официјални статистички податоци за инклузијата на децата со попреченост во редовните училишта. Оттаму, податоците кои се однесуваат на децата со попреченост во оваа Стратегија се засноваат на податоците добиени од специјалните училишта.

Визијата која стои зад оваа Стратегија, главно, има за цел унапредување, меѓу другите области, и на инклузијата на децата и учениците со попреченост во редовниот образовен процес, како и човечките капацитети. Покрај тоа, „обезбедување на целосен опфат на децата со посебни потреби во образовниот систем преку приспособување на наставните планови (од аспект на образовните цели и на јазикот кој се однесува на наставата) на нивните потреби и способности“ е единствената цел поврзана со попреченоста која се споменува во документот.

Од друга страна, во Стратегијата се истакнува непостоењето на инклузија на децата со попреченост во предучилишното образование, како и во редовните основни и средни училишта. Тоа, главно, се должи на недостигот на физичка пристапност на објектите и нивната внатрешна инфраструктура, како и на недостигот на човечки ресурси и соодветни профили во поддршка на инклузијата на терен. Исто така, се забележува и отсуството на јавна свест и поддршка за инклузивно образование на децата со попреченост како фактор кој и понатаму ја попречува инклузијата.

Главната критика која се упатува за оваа Стратегија е тоа што не постои обврзаност за обезбедување целосна и ефективна инклузија на децата со попреченост во редовното основно и средно образование, освен во наративот кој се користи за дефинирање на визијата и целите. Тоа најдобро може да се забележи во предвидените активности во Акцискиот план:

- Физичка пристапност и воспоставување на инклузивни тимови ќе се обезбеди само за 20 предучилишни установи до 2020 година, а истовремено се планира отворање на 40 такви установи.
- Физичка пристапност ќе се обезбеди само за објектите на 10 основни училишта до 2020 година, од вкупно 993 основни училишта на почетокот на учебната 2016/2017 година.
- Физичка пристапност ќе се обезбеди само за објектите на 5 средни училишта до 2020 година, од вкупниот број на 132 средни училишта на почетокот на учебната 2016/2017 година.

Со така ниско поставени цели, целосна и ефективна инклузија на децата со попреченост во редовното образование ќе остане само илузија за времињата што следуваат. Неопходно е да се преземаат одлучни чекори за обезбедување поширок инклузивен опфат, не само преку градење на училишни објекти или обезбедување на нивна физичка пристапност и воспоставување на инклузивни тимови, туку преку заложба за обезбедување редовно образование на децата со попреченост и развивање на специјалното образование како систем кој овозможува поддршка на овие деца. Новиот систем на поддршка треба да обезбеди конкретни вештини и знаења кај децата со попреченост во согласност со индивидуалните потреби и предизвиците со кои се соочуваат (децата со оштетен вид ќе учат Брајова азбука, ориентација во просторот, користење на пристапни софтвери, ориентација преку допир, итн.; а децата со оштетен слух ќе учат како да го разбираат говорот преку усните, ќе користат пристапен софтвер, знаковен јазик итн.). На тој начин ќе се обезбедат основните услови за да може секое дете со попреченост да се стекне со образование во согласност со барањата и потребите на пазарот на труд.

IV. Институционален контекст и инфраструктура

Како и за повеќето прашања поврзани со попреченоста, Министерството за труд и социјална политика е главната институција која е надлежна за вработување на лицата со попреченост. Меѓутоа, извршна функција имаат и Агенцијата за вработување, како и Државниот инспекторат за труд. Особено важен дел во оваа инфраструктурна поставеност има Посебниот фонд за вработување на лицата со попреченост, кој претставува централен механизам за финансиска поддршка на вработувањето на лицата со попреченост.

Покрај тоа, во овој контекст се вбројуваат и други фактори кои овозможуваат пошироко согледување на приликите. Тие фактори ги вклучуваат Интер-партиската парламентарна група за правата и достоинството на лицата со попреченост која е основана како неформална група од пратеници во националното Собрание; Заедницата на заштитни друштва ЗАПОВИМ како правен субјект со квазиулога за следење на своето членство; Комисијата за спречување и заштита од дискриминација и Народниот правобранител како две независни институции за заштита на човековите права; како и организациите на лицата со попреченост како дел од граѓанското општество. Во овој контекст на институционална поставеност и инфраструктура се вбројуваат и други фактори, како што се клучни меѓународни организации (УНДП, Австриската федерална влада, Мисијата на ОБСЕ во Скопје), како и Центарот за вработување на лица со попреченост кој треба да послужи за поврзување на лицата со попреченост со отворениот пазар на труд.

МЕЃУПАРТИСКА ПАРЛАМЕНТАРНА ГРУПА ЗА ПРАВАТА И ДОСТОИНСТВОТО НА ЛИЦАТА СО ПОПРЕЧЕНОСТ

МППГ е модел на неформална група, која е основана во 2003 година и се залага за суштински измени на законите и политиките, со цел креирање општество во кое лицата со попреченост учествуваат на еднаква основа со другите. Преку користење на кохезивни сили, универзални политички и партиски вредности, како и демократски процеси, оваа група соработува со разни фактори од општеството и застапува вклучување на пристапот кон попреченоста заснован на човековите права во сите закони и политики. МППГ беше основана по иницијатива на Полио Плус – Движење против хендикеп, а оваа организација до денеска ја исполнува улогата на секретаријат на МППГ.

Визијата за основање на МППГ е дека таа треба да биде врската помеѓу Владата и организациите на лицата со попреченост, гласноговорник на потребите на оваа група на лица која треба да го поддржи преточувањето на истите во закони со кои ќе се гарантира остварувањето на нивните права и ќе се создадат услови за еднакви можности⁵⁹.

⁵⁹ МППГ Глобален акциски план, 2009, стр. 5

Активностите на оваа група, главно, се насочени кон 1. подобрување на законската рамка за ефективна имплементација на КППП; 2. следење на имплементацијата на законските одредби и политики; 3. јакнење на капацитетите на пратениците кои се членови на МППГ; 4.) застапување за воспоставување на нови и иновативни форми за остварување на човековите права на лицата со попреченост; 5. активности на локално ниво; и 6. подигање на свеста за попреченоста како прашање на различностите кај луѓето.

МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Министерството за труд и социјална политика ја има централната надлежност за креирање политики и нивна имплементација во областа на вработување на лицата со попреченост, меѓу кои се и надлежностите за работни односи, социјално и пензиско осигурување и слично. Во оваа Анализа се разгледуваат следните надлежности:

- Труд, вработување и невработеност кај лицата со попреченост;
- Еднакви можности;
- Пензиско и инвалидско осигурување;
- Заштита на работниците;
- Социјална политика;
- Плата и животен стандард; и
- Општа заштита на лицата со попреченост.

Во Министерството има 15 сектори, меѓу кои и Одделението за заштита и вработување на лицата со попреченост во рамките на Секторот за социјална заштита; Секторот за политики во областа на трудовото право и вработувањето; Секторот за еднакви можности; како и Секторот за европски интеграции и меѓународна соработка. Покрај тоа, Министерството за труд и социјална политика врши улога на надзор врз работењето на Агенцијата за вработување, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Агенцијата за супервизија на капитално финансирано пензиско осигурување.

Главната улога на Министерството за труд и социјална политика е подготовка на закони и политики, меѓу другото, и во областа на попреченоста, еднаквоста, и недискриминацијата. Во тој контекст, за започнувањето на процесот на оцена на имплементацијата на Законот за спречување и заштита од дискриминација во 2013 година, Министерството за труд и социјална политика ја потврди својата заложба за унапредување на заштитата и спречувањето на дискриминацијата. Тој процес, меѓу другото, покажа и сериозни недостатоци кои значително влијаат на професионализмот, независноста и квалитетот во работењето на Комисијата. Новиот закон, или измените и дополнувањата на постојниот закон треба да ги земат предвид овие препораки, како и другите забелешки и проблеми кои се имаат појавено во меѓувреме.

Истата година, Министерството за труд и социјална политика ја потврди својата заложба за реформа на системот за вработување на лицата со попреченост во насока на натамошна имплементација на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Директивата на Советот 2000/78/ЕС за еднаков третман во вработувањето и професијата. Реформата подразбира спроведување на три главни

реформи: 1. вклучување на лицата со попреченост на отворениот пазар на труд преку воведување на систем на квоти за нивно вработување во јавниот и приватниот сектор; 2. уредување на стручното образование, рехабилитација и ориентација; и 3. зголемување на степенот на независност и професионализам на Посебниот фонд (со воведување на нови мерки и сервиси).

За да се поддржи имплементацијата на системот на квоти и за да се даде пример за таква практика, во ноември 2013 година, Министерството започна да ја спроведува мерката за вработување на 300 лица со попреченост во јавната администрација. Со оваа мерка беа опфатени сите лица со попреченост, независно на видот на попреченост, а целта беше да се обезбеди вработување на 160 лица со попреченост кои имаат основно образование и ниски квалификации; 100 со средно образование и 40 со завршено високо образование. Со овој процес на вработување раководеше државниот орган „Македонски шуми“. Оваа иницијатива, како мерка сама по себе, претставуваше силен поттик за промовирање на претстојните амандмани, како и за обезбедување видливост и подигање на свеста за човековите права на лицата со попреченост во вработувањето. Меѓутоа, анализата која Народниот правобранител ја направи во 2016 година, покажа дека 70 лица сè уште не се активно вработени, а тоа се истакнува со фактот што имплементацијата на оваа мерка со голем број на корисници може истовремено да доведе до негативни последици⁶⁰ и сама по себе да прерасне во контрамерка. Истовремено се потенцира и недостатокот на капацитет за апсорпција кај институциите кои сакаат да вработуваат лица со попреченост, а сето тоа можеби ќе има и негативен ефект врз спроведувањето на оваа политика.

Меѓутоа, ниедна мерка не треба да се гледа засебно од другите мерки, ниту, пак, може да се спроведе доколку не се обезбеди реална поддршка. Значителна бројка од 300 вработени лица со попреченост се соочуваат со проблемот на непристапност до институциите во кои се вработени. Постојат многу примери на вработени лица со попреченост во институции кои имаат по неколку ката, но немаат лифт. Уште повеќе што за потребите на работата тие треба да се движат помеѓу катовите. Исто така, не постојат приспособени обуки за вклучување на прашања поврзани со попреченоста во секојдневното работење за новите соработници на тие лица и одговорните лица за нив, ниту, пак, обуки за разрешување на конфликти, кои се идентификувани преку фокус-групите со лицата со попреченост и преку интервјуата со претставниците на организациите на лицата со попреченост како најпотребни мерки кои треба да се преземат. Тоа укажува на отсуството на анализа во однос на основните услови за вработување на лицата со попреченост, и покрај тоа што не може да се спорат добрите намери за оваа мерка.

Еден од приоритетите на властите треба да биде вработувањето на лицата со попреченост во јавната администрација. Активностите треба да се спроведуваат на тековна основа и во секоја институција, независно на тоа дали на централно или локално ниво, или дали е тоа дел од извршната, судската или законодавната власт. За таа цел, секоја институција треба да направи мапирање на ограничувањата и пречките и да спроведе анализа за тоа како најдобро може целосно и ефективно да се вклучат лицата со попреченост во работните процеси. Покрај тоа, секоја институција треба да усвои политика за попреченост, во која ќе се опфатат стратешките заложби за обезбедување еднакви можности за вработените лица со попреченост, како и за граѓаните со попреченост кои ќе бидат во контакт со таа институција. На организациите на лица со попреченост треба да се гледа како на партнери во остварувањето на тие цели и како даватели на помош при правењето анализи и креирањето политики за поддршка.

⁶⁰ Специјален извештај за спроведеното истражување за остварување на правото на вработување кај лицата со попреченост по објавениот оглас на ЈП „Македонски шуми“ – Скопје, Народен правобранител, 2016

ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ТРУД

Државниот инспекторат за труд е под надлежност на Министерството за труд и социјална политика и има непосредна одговорност пред министерот за труд и социјална политика. Инспекторатот го сочинуваат четири сектори: Сектор за работни односи; Сектор за здравје и безбедност при работа; Сектор за нормативни работи, и Сектор за координација. Првите два сектора се носители на главните инспекциски надлежности – инспекциски надзор во работните односи, како и за здравјето и безбедноста при работа.

Првата надлежност вклучува надзор и инспекција во областа на трудовото законодавство, спроведување надзор кај работодавците во однос на примената на законите и друга регулатива во работните односи, колективните договори и договорите за вработување. Втората надлежност се однесува на водење евиденција за повреди на работното место и процена дали се исполнети задолжителните услови за заштита на работното место. Овие два сектора, исто така, имаат надлежност за поднесување на прекршочни и кривични пријави.

Членот 19 став 2 од Законот за вработување на лица со попреченост предвидува дека инспекцискиот надзор врз примената на одредбите од овој Закон кои се однесуваат на посебните услови за вработување и работа на лицата со попреченост го врши Државниот инспекторат за труд. Тоа значи дека Инспекторатот врши редовни инспекции кај работодавците, контролен надзор, и постапува по директно поднесени усни и/или пишани приговори или по повици до кол-центарот. Надзорните активности имаат за цел да се обезбедат информации и докази за употребата на средствата од Посебниот фонд за вработување на лицата со попреченост.

На спроведените интервјуа со претставници на Државниот инспекторат за труд беше утврдено дека во последните 2 години не се поднесени приговори од страна на лица со попреченост, и тоа некаде од средината на 2015 година. Меѓутоа, до 2014 година, при редовните контролни инспекции и надзор, кај Инспекторатот се забележува тренд на зголемување на бројот на поднесени приговори од работници со попреченост, како и за зголемена злоупотреба на правата на работниците со попреченост и регулативата за безбедност и здравје при работа. Исто така, беше истакнато дека една од целите на Инспекторатот е да се опфати секое заштитно друштво најмалку еднаш во годината со редовни инспекции за да се утврдат можни неправилности.

Од друга страна, беа истакнати и трите главни барања од страна на Инспекторатот.

На законодавно ниво, особено корисни дополнувања би се однесувале на прибирање и одржување на бази на податоци и статистика. Податоците кои Инспекторатот моментално ги собира се недоволни за да се утврдат трендовите кои потоа би послужиле за квалитативни анализи за разни прашања кои се во надлежност на Инспекторатот. Покрај тоа, во овие податоци не се содржани информации во врска со попреченоста и можното постапување на Инспекторатот во компаниите кои вработуваат лица со попреченост, вклучувајќи ги заштитните друштва и компаниите на отворениот пазар на труд. Ова е сериозен недостаток во однос на процената на состојбата на терен и условите за работа на лицата со попреченост. Доколку се оствари ова барање, би се придонело кон зголемен квалитет на креираните политики од страна на Министерството за труд и социјална политика, другите министерства, како и за стратешко планирање и активности на сите релевантни фактори.

На планот на соработката со релевантните фактори, неопходно е да се примени поструктуриран пристап за воспоставување и јакнење на соработката со разни фактори. Акцент треба да се стави на ширење на соработката со организациите на лицата со попреченост, особено во областа на евидентирани злоупотреби на работниците со попреченост.

На крајот, за да може Инспекторатот целосно да одговори на своите надлежности, ќе биде неопходно јакнење на човечките капацитети. Покрај тоа, ваквата потреба е најзабележителна во главниот град, каде има потреба од поголем број на инспектори. Доколку се зајакне соработката со организациите на лицата со попреченост до степен до кој таквата соработка се заснова на заемна доверба, може да се очекува зголемување на бројот на приговори, притоа имајќи предвид дека сите интервјуирани претставници на овие организации потврдија дека поседуваат своја интерна евиденција за злоупотреба на работничките права и/или повреда на регулативата за безбедност и здравје при работа за 2015, 2016 и 2017 година.

АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ

Агенцијата за вработување врши стручни, организациски и административни работи што се однесуваат на вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и обезбедува поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот. Управниот одбор на Агенцијата е составен од девет члена, и со Агенцијата раководи директор. Директорот и заменик-директорот ги назначува Владата на предлог на министерот за труд и социјална политика.

Главни надлежности на Агенцијата за вработување се: посредување за вработување; советодавни услуги за вработување; професионална ориентација; осигурување во случај на невработеност; спроведување на активни програми и мерки за вработување; издавање работни дозволи на странци; подготовка на аналитички, развојни, и стручни материјали; и информирање на јавноста за релевантни прашања на пазарот на трудот. Агенцијата има клучна улога во поврзувањето на лицата со попреченост кои активно бараат вработување со работодавците на отворениот пазар на труд и заштитните друштва.

Агенцијата за вработување има клучно место во системот за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост.

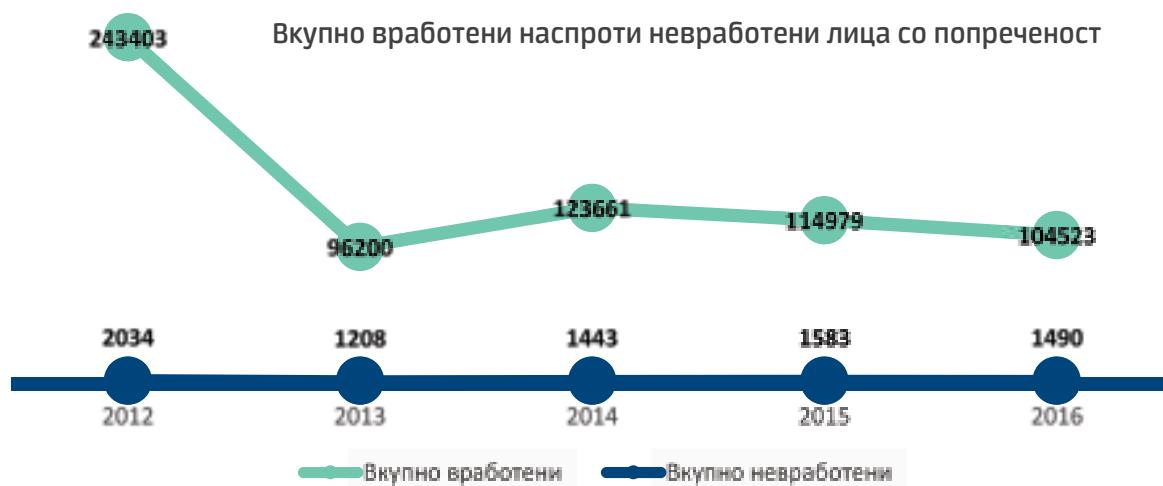
Агенцијата за вработување води електронска евиденција за лицата со попреченост кои се вработени во согласност со Законот за вработување на лицата со попреченост, со податоци на начинот на вработување, работодавецот, видот на попреченост и други податоци. Агенцијата, исто така, води евиденција и за доделени средства од Посебниот фонд, податоци за примателот на средствата, начинот и основата на која средствата биле доделени, како и за датумот на исплата⁶¹. Меѓутоа, иако за целите на оваа анализа беа поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер, сепак, Агенцијата за вработување не ги обезбеди информациите во врска со доделувањето средства од Посебниот фонд, ниту, пак, за вработените лица со попреченост⁶², кои според закон се дел од евиденцијата која ја води Агенцијата.

⁶¹ Член -17а, Закон за вработување на лица со попреченост

⁶² За релевантните барања беа дадени негативни одговори од страна на Агенцијата за вработување: 1. Вкупен број на вработени лица со попреченост во незаштитени друштва за секоја година во периодот од 2012 до 2016; 2. Вкупен број на лица со попреченост вработени во јавната администрација за секоја година во периодот од 2012 до 2016; 3. Број на лица со попреченост чие вработување е прекинато по истекот на минималниот рок за користење на државните финансиски бенефиции за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост.

Покрај тоа, Агенцијата за вработување врши инспекции за употребата на доделените средства од Посебниот фонд преку центрите за вработување, централната служба, Комисијата од Посебниот фонд во рамките на Управниот одбор на Агенцијата, како и преку Секторот за внатрешна ревизија. Агенцијата е должна да го извести Државниот инспекторат за труд и Одделението за заштита и вработување на лицата со попреченост при Министерството за труд и социјална политика за утврдени неправилности (член 18 став 1 од Законот за вработување на лица со попреченост). Како што претходно беше наведено, Државниот инспекторат за труд нема добиено приговори или информации за неправилности за вработување на лица со попреченост во последните 2 години.

Пред да се разгледаат некои од клучните наоди кои произлегуваат од податоците на Агенцијата за вработување, треба да се истакне дека во периодот помеѓу 2012 и 2013 година, постои нагло опаѓање во невработеноста воопшто, исто како и кај лицата со попреченост, а тоа се должи на оперативната поделба на лицата кои се активни и пасивни баратели на работа. Само за илустрација, бројот на пасивни баратели на работа кој не е вклучен во податоците подолу изнесува 96.251 заклучно со декември 2016 година.

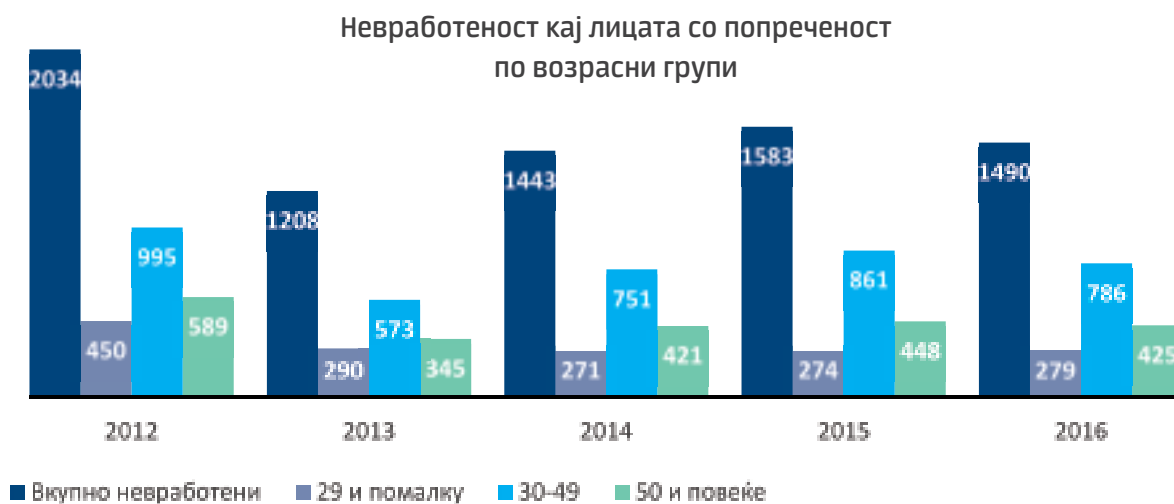


Како што може да се забележи од графиконот, процентот на невработени лица со попреченост во вкупниот број на невработени лица во земјата е незначителен. Со 0,83 % во 2012 до 1,42 % во 2016 година, изненадува драстичната недоволна застапеност на активни лица со попреченост на пазарот на трудот наспроти вкупниот број. Тоа може да укаже на неколку можни сценарија: 1. постои неверојатен мал процент на лица со попреченост во земјата (наспроти околу 10 % од населението во другите држави); 2. голем дел од овие лица се вработени; или 3. најголемиот број на лица со попреченост се невидливи во статистичките податоци за вработување. Сите истражувања кои се спроведени на локално ниво покажуваат дека процентот изнесува некаде помеѓу 10 и 15 % како општо правило, кога во земјата не постои официјална статистика за бројот на лицата со попреченост. Таквата процена за процентите се заснова на темелни анализи за лицата со попреченост во земјите кои располагаат со таква евиденција (главно, развиени земји). Од друга страна, ниедно истражување, кое било спроведено на глобално, регионално или национално ниво, нема покажано дека одредени карактеристики се својствени за земјата поради кои таквото правило не би важело. Втората можност е многу неверојатна, имајќи ги предвид севкупно нискиот степен на вработеност на лицата со попреченост поради недостиг на квалитетно образование, големиот степен на дискриминација врз основа на попреченост⁶³ во сите општествени области, како и непристапноста до јавни, деловни,

⁶³ Попреченоста е меѓу 4 најчести основи за дискриминација во работата на Комисијата за заштита од дискриминација по основањето во 2011 година до денеска, според вкупниот број на поднесени приговори.

приватни објекти и објекти за домување, простории и/или области. Тоа остава простор за третата можност да биде најверојатна во однос на постојната состојба. Уште повеќе што недостигот на податоци во врска со попреченоста во сите области на живеење постојано се истакнува од страна на организациите на лицата со попреченост⁶⁴, и меѓународните организации (како што се разни агенции на Организацијата на Обединетите нации и Европскиот форум за попреченост⁶⁵).

Целосна и темелна статистичка операција за попреченоста не се спроведува веќе подолго време. Таквиот потфат може да се направи само во координација со неколку надлежни органи и како дел од една поголема операција. Не постои подобра операција за прибирање на сите потребни податоци, вклучувајќи и податоци за попреченоста, отколку што тоа може да се направи преку попис на национално ниво. Од аспект на попреченоста, пописот претставува операција преку која ќе се обезбедат релевантни и соодветни податоци за да може во иднина да се креираат адекватни политики во сите области, меѓу кои и вработувањето.



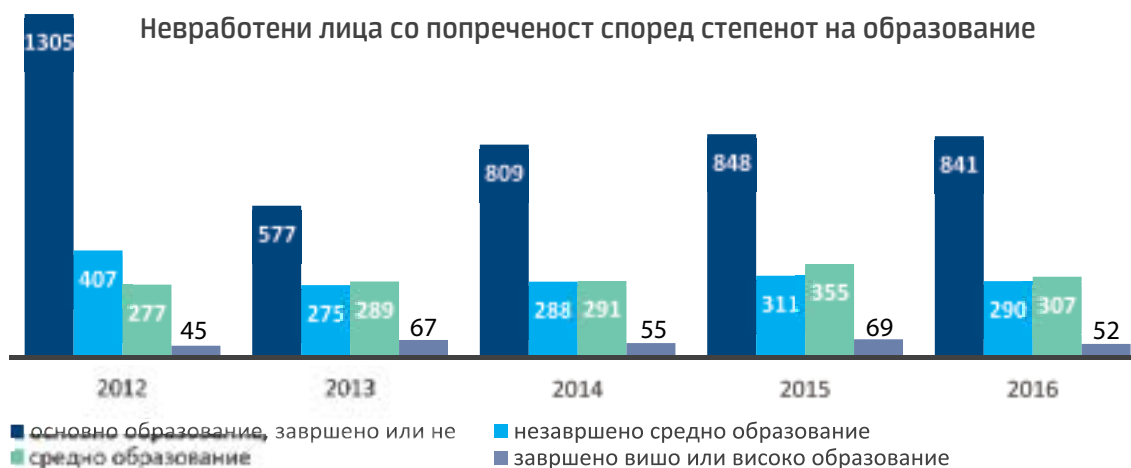
Друга област преку која се разгледува невработеноста кај лицата со попреченост е возраста на активните баратели на работа со попреченост. Иако апсолутните бројки за невработени лица со попреченост се во пораст (со два исклучока: 1. владиниот проект за вработување на лица со попреченост во јавната администрација; и 2. владината активна мерка на пазарот на трудот за самовработување – резултатите од овие две мерки беа видливи во периодот помеѓу 2015 и 2016 година), процентите укажуваат на една друга димензија на ова прашање. Имено, процентот на невработени лица под 29-годишна возраст опаднал од 24,01 % во 2013 на 18,72 % во 2016 година; кај оние на возраст помеѓу 30 и 49 години процентот се зголемил од 48,82 % во 2012 на 52,75 % во 2016 година; додека кај оние над 50-годишна возраст процентот се движи околу 29 % во истиот период. Доколку тоа се гледа заедно со апсолутните бројки, јасно е дека таквата корелација не е резултат на природните процеси на стареење. Уште повеќе што тоа се потврдува со порастот во вкупниот број на невработени лица со попреченост за 23,34 % во периодот од 2013 до 2016 година.

⁶⁴ За повеќе информации, види Хендикеп – Сложувалка што недостасува, Полио Плус – Движење против хендикеп, 2012, стр. 31-32

⁶⁵ Во резолуцијата за вработување на лицата со попреченост, усвоена од одборот на ЕФП на 19 февруари 2017 година во Малта, ЕФП ја повикува Европската комисија да преземе ефективно дејствување за прибирање соодветни податоци за вработеноста на лицата со попреченост и да се зголеми стапката на вработување кај овие лица на отворен, инклузивен и пристапен пазар на труд, како и преку обезбедување обука за земјите членки во врска со разумната или соодветна адаптација и пристапност во контекст на вработувањето“.

Гледано од аспект на креирањето политики, овие податоци укажуваат на едно друго можеби и погорливо прашање – процентот на невработени лица со попреченост над 30-годишна возраст се зголемил од 75,99 % во 2013 на 81,27 % во 2016 година. Кога апсолутните бројки за невработени лица со попреченост и понатаму се константни, тоа потврдува дека постојниот опфат со мерки за подобрување на вработеноста кај овие лица не дава резултати, односно, невработеноста постојано се зголемува, наместо да опаѓа.

Уште повеќе, сето тоа укажува на потреба од системски пристап во однос на професионалната и стручната рехабилитација, образование и оспособување на лицата со попреченост, особено во однос на фактот што лицата со попреченост, кои го напуштиле образовниот процес (постари од 30 години), се многу позастапени помеѓу невработените лица и кај нив постои многу помала можност за вработување отколку кај лицата под 30-годишна возраст. Неопходно е да се воспостави соодветен систем заедно со соодветен буџет за да може да се зголеми степенот на вработување кај овие лица. Организациите на лицата со попреченост, исто така, треба да бидат вклучени во дизајнирањето на системот за унапредување на вработеноста кај нивните членови. На крајот, имајќи предвид дека степенот до кој кај нив постои разбирање за потребите на лицата со попреченост е неспоредлив, приоритетот за овозможување на овие и на друг вид на услуги треба да се стави на нив и на компаниите од отворениот пазар на трудот кои работат во партнерство со нив.



Последната забелешка која се заснова на податоците обезбедени од страна на Агенцијата за вработување е во врска со образовната структура на невработените лица со попреченост кои активно бараат работа. Имено, само 3,49 % од сите невработени лица имаат завршено виша школа или високо образование, во споредба со 14,6 % од вкупниот број на невработени лица во 2016 година. Исто така, крајно изненадувачки е што 85,17 % од невработените лица со попреченост не поседуваат знаења и вештини кои ќе овозможат непречен премин кон вработување (тука спаѓаат сите лица без завршено средно образование), наспроти 55,5 % од вкупниот број на регистрирани невработени лица. Со овие податоци се истакнува колку сериозно е неопходно да се обезбеди целосно инклузивно образование во основните и средните училишта за децата со попреченост. Во спротивно, нема да бидеме во можност да создаваме работна сила во согласност со потребите на пазарот на труд која ги вклучува и лицата со попреченост, а со тоа би се продолжила маргинализацијата и сегрегацијата на оваа група на луѓе.

Посебен фонд за подобрување на условите за вработување и работа на лица со попреченост

Посебниот фонд претставува главен начин на финансирање на активностите и политиките насочени кон унапредување на вработувањето кај лицата со попреченост. Средствата на Посебниот фонд се водат на потсметка во Агенцијата за вработување, а се финансира од три главни извори:

1. ДДВ и царински давачки кои заштитните друштва ги уплатуваат во националниот буџет;
2. Подароци, донации; и
3. Други извори (член 17 на Законот за вработување на лица со попреченост).

Средствата може да се користат и за финансирање на други мерки за вработување доколку на крајот на годината останат средства на располагање (член 15 став 2), кое, пак, се смета за проблематично: доколку не постои политичка волја да се финансираат политики за подобрување на вработеноста на лицата со попреченост, и се одлучи таквите средства да се користат за друга намена, тоа ќе се смета за законски.

Како што беше детално разработено во делот кој се однесува на Законот за вработување на лицата со попреченост погоре, Посебниот фонд обезбедува финансиски стимулативни мерки за вработување и работа на лицата со попреченост на четири основи: 1. разумно или соодветно приспособување/адаптација на работното место, 2. обезбедување оспособување/стручна обука за лицата со попреченост, 3. набавка на опрема, и 4. вработување на лицата со попреченост на неопределено време. Од аспект на обезбедената поддршка, овие основи може да се групираат во два дела: првите два основа имаат за цел непосредно подобрување на вработувањето и работата кај лицата со попреченост, како и зголемување на вештините за наоѓање работа, а последните два основа се наменети за работодавците за да им се обезбедат финансиски бенефиции при вработување на лица со попреченост.

Разумна или соодветна адаптација на работното место за лицата со попреченост

Година	Вкупен буџет на Посебниот фонд	Потрошени средства	Број на лица со попреченост	%
2012	187.000.000	200.000	3	0,10
2013	192.600.000	0	0	0
2014	189.000.000	100.000	4	0,05
2015	240.720.000	100.000	1	0,04
2016	206.500.000	200.000	1	0,09

Работно оспособување на лица со попреченост

Година	Вкупен буџет на Посебниот фонд	Потрошени средства	Број на лица со попреченост	%
2012	187.000.000	222.000	14	0,11
2013	192.600.000	0	0	0
2014	189.000.000	0	0	0
2015	240.720.000	0	0	0
2016	206.500.000	0	0	0

Од овие податоци може да произлезат голем број на прашања, но, за жал, сосема е очигледно дека алармантен е малиот број на работодавци кои се определиле да поднесат барања до Посебниот фонд за овие начини на подобрување на севкупниот квалитет во вработувањето на лицата со попреченост. Со бројка од само 9 вработени со попреченост чии индивидуални потреби се задоволени преку разумна адаптација на работното место, не можеме да говориме за еднакви можности. Како што беше истакнато во делот за меѓународните стандарди, разумната или соодветна адаптација на работното место претставува клучен институт и предуслов за вработување на лице со попреченост. На тој начин, на овие лица ќе им се овозможи еднаква основа за вработување и работа како и на другите вработени, поништувајќи ги разликите кои произлегуваат од попреченоста, а со тоа се обезбедува терен за квалитетен придонес кон работните процеси и еднакви можности во сите фази од вработувањето и работните процеси. Ова неприменување на разумна или соодветна адаптација укажува на итната потреба од усвојување на нов пристап во изработката на мерки за поддршка, кои треба да бидат ориентирани кон личноста и применливи на целиот пазар на труд.

Имајќи ја предвид структурата на лицата со попреченост кои се вработени во заштитните друштва и оние кои се регистрирани како активни баратели на работа во Агенцијата за вработување (двата графика погоре), нормално е да се претпостави дека работодавците би ја користеле дадената поддршка за работно оспособување на своите вработени лица со попреченост. Сепак, произлегува дека тоа не е така. Само 14 лица со попреченост добиле работно оспособување во последните 5 години и никој во последните 4 години не укажал дека оваа мерка треба да претрпи измени и да се приспособи на реалните интереси и на работодавците и на вработените лица.

Исто така, заокружениот износ кој е наведен за овие мерки за разни години, независно на бројот на лица со попреченост и работодавците, дава сомнеж околу соодветната искористеност на тие средства. Покрај тоа, Посебниот фонд треба да обезбеди износ до 100.000 МКД за разумна или соодветна адаптација на работното место, додека износ два пати поголем е обезбеден на една компанија за само едно лице со попреченост во 2016 година⁶⁶.

Од друга страна, состојбата сосема се разликува кога се прави анализа на мерките кои имаат за цел да ги поттикнат работодавците.

Набавка на опрема				
Година	Вкупен буџет на Посебниот фонд	Потрошени средства	Број на лица со попреченост	%
2012	187.000.000	101.417.171	101	54,23
2013	192.600.000	64.021.977	57	33,24
2014	189.000.000	11.909.592	10	6,3
2015	240.720.000	100.139.590	83	41,6
2016	206.500.000	37.529.840	24	18,17

⁶⁶ Постои недоследност во информациите добиени од Агенцијата за вработување во однос на одобрените средства за разумна адаптација и бројот на компании на кои им биле одобрени средства: во одговорот на Барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер наведено е само 1, а во Годишниот извештај на Агенцијата за вработување наведено е 2.

Вработени лица со попреченост на неопределено време				
Година	Вкупен буџет на Посебниот фонд	Потрошени средства	Број на лица со попреченост	%
2012	187.000.000	150.832.060	236	80,66
2013	192.600.000	85.946.980	153	44,62
2014	189.000.000	118.437.340	199	62,66
2015	240.720.000	49.702.460	82	20,65
2016	206.500.000	85.838.060	208	41,57

Оттука, повеќе од 805.000.000 МКД се распределени на национално ниво на бизнисите во последните 5 години за поддршка и унапредување на вработувањето на лицата со попреченост. Наспроти тоа, за истиот период, нешто повеќе од 800.000 МКД биле обезбедени за да се постигне реално влијание врз степенот на стручност и квалитет на работа кај лицата со попреченост. Во процентуални поени, тоа изнесува помалку од 0,1 %. Тоа е одлична илустрација за насоката во која се движи државата во однос на вработувањето на оваа група лица – обезбедување огромни средства за работодавците, а, притоа, без да се вложува за работно оспособување, еднакви можности, и јакнење на капацитетите на лицата со попреченост. Се разбира, дека доколку работодавците побараат такви средства, државата ќе ги обезбеди, меѓутоа, грешката може да се најде во креирањето на оваа политика, која е повеќе насочена кон бизнисите наместо кон лицата со попреченост.

Уште повеќе што тука не се зема предвид и ослободувањето од плаќање персонален данок на доход за вработените лица со попреченост, поврат на придонесите од плата за вработените лица со попреченост (и за сите други кои се вработени во заштитното друштво), како и ослободувањето од плаќање данок на добивка и други давачки кои се поврзуваат со добивката на заштитните друштва.

Број на вработени лица со попреченост во заштитните друштва		
Година	Лица со попреченост	Лица со попреченост кои работат од дома
2012	2.140	12
2013	2.266	8
2014	2.316	1
2015	2.158	10

Најважно што треба да се истакне е дека средствата за набавка на опрема се, главно, достапни за заштитните друштва, додека, пак, средствата за вработување на лица со попреченост се достапни за сите компании кои ќе ги вработат. Меѓутоа, имајќи го предвид фактот што заштитните друштва се најголемиот работодавец на лицата со попреченост, може да се заклучи дека и тие средства во најголема мерка завршуваат во заштитните друштва. И доколку се додаде дека бројот на вработени лица со попреченост останал непроменет од 2012 година⁶⁷, очигледно е дека најголемиот дел од тие средства во износ од 805.000.000 МКД се потрошени без да дадат некаков резултат.

Очигледно е дека постојната политика и мерки за поддршка на вработувањето и работата на лицата со попреченост се засноваат на обезбедување финансиски стимулативни мерки и дека тоа непропорционално ги таргетира работодавците на лицата со попреченост, наместо самите лица со попреченост. Иако е разбирливо дека треба да се обезбедуваат доволно стимулативни мерки за работодавците, не смее да се заборави дека главната цел на структурната политика е да се подобри

⁶⁷ Извор: Државен завод за статистика

вработувањето кај лицата со попреченост и нивната целосна вклученост во општеството. Уште позначајно е дека системот треба да се воспостави на начин на кој првенствено ќе се олеснуваат потребите на вработените лица со попреченост, а не на работодавачите.

Кога во целина се разгледуваат програмите и мерките за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост, станува јасно дека истите се изработени на начин со кој формално се зголемува бројот на вработени лица, наместо да се поддржува нивната суштинска вклученост. И покрај тоа, во делот на овие мерки не може да се забележи формално зголемување на бројот на вработени лица, барем според податоците за заштитните друштва кои стојат на располагање.

Обезбедувањето средства преку Посебниот фонд треба да биде предмет на темелно реструктурирање и тоа на ниво на политики. Потребно е да се разгледаат, анализираат и спроведат нови и иновативни форми на поддршка. Може да се соберат и најдобрите практики и искуства за да може да се подобри релевантноста на тие мерки. На пример, мерките за поддршка во австрискиот систем за подобрување на вработеноста кај лицата со попреченост вклучуваат: систем на квоти, заштита на платата, заштита од добивање отказ од работа, индивидуална финансиска поддршка, итн. Најважниот систем на поддршка кој постои ширум европските земји е системот за професионална рехабилитација, кој содржи мрежа преку која лицата со попреченост повторно се воведуваат на пазарот на трудот, и се дава поддршка при наоѓање и задржување на вработувањето. Други можни мерки вклучуваат, но не треба да се ограничуваат на лична асистенција на работното место, помош при работата, воведување менторство во работните процеси и структурирани активности наменети за компаниите во линија со зголемување на инклузијата во работењето.

Една од најчестите критики кои се упатуваат за институционалната поставеност на Посебниот фонд се однесува на отсуството на независност и структура за поддршка. За да може да се обезбедува соодветна поддршка за најразличните мерки кои се предлагаат погоре, неопходно е да се направат сериозни интервенции во законите.

Во главни црти, овие мерки за поддршка имаат многу тесен опфат, односно тие се, главно, ограничени на финансиски трансфер помеѓу страните, додека различни видови на сервиси кои може да се приспособуваат за да се обезбеди поголем ефект врз вработувањето на лицата со попреченост не се вклучени. На пример, покрај финансиската поддршка за вработување и отворање работни места за лицата со попреченост, австрискиот модел се фокусира и на стручната интеграција на овие лица. Мерките кои ги нуди австриското министерство за социјални прашања за да се обезбеди стручна интеграција на лицата со попреченост вклучуваат подучување на младите лица; приспособување на програмите за оспособување; програми за обука за давање асистенција; програма за асистенција на работното место за лицата со попреченост; подучување на работното место; како и лична асистенција на работното место, проекти за вработување кои имаат за цел да се олесни стручната рехабилитација и програмата Fit2Work⁶⁸.

⁶⁸ Клучна цел на Fit2Work е да се одржува и подобрува вештината за наоѓање работа кај работниците и способноста да работат подолг период, како и да се спречи предвременото пензионирање поради болест, преку спречување да се изгуби работата поради здравствени причини; јакнење и одржување на способноста за работа; безбедност на работното место; реинтеграција по долго боледување; наоѓање на алтернативни видови вработување; информирање и подигање на свеста.

Активни програми и мерки за вработување на лица со попреченост

Активните програми и мерки за вработување лица со попреченост може да се поделат во две групи:

- Програми и мерки за директно вработување преку самовработување и отворање дополнителни работни места, и
- Програми и мерки за стекнување вештини и знаења за поголема вработливост.

Активните програми и мерки се дефинираат во годишните оперативни планови во кои се дава рамката за програмите за поддршка на вработувањето и мерките кои ќе се спроведуваат во текот на годината. Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на труд за 2017 година става посебен акцент на невработеноста кај младите луѓе под 29-годишна возраст со преглед на нивното учество во секоја од програмите и мерките за вработување. Програмите кои се наведени подолу се отворени за невработените лица со попреченост кои се активни баратели на работа на пазарот на труд.

Самовработување на лицата со попреченост

Оваа програма има за цел да се овозможи пристап, подобро учество и зголемени можности за лицата со попреченост во вработувањето. Преку соработка со релевантните државни и недржавни фактори, Агенцијата ги идентификува лицата со попреченост кои треба да бидат вклучени на пазарот на труд и обезбедува неколку видови поддршка.

Оваа програма ја сочинуваат две посебни мерки – првата се однесува на само-вработувањето на лицата со попреченост, а другата има за цел да се обезбеди едно или две дополнителни вработувања во основаните компании. Во Оперативниот план за 2017 година се предвидува да се обезбедат 27.355.350 МКД за оваа програма, а тоа се средства од Посебниот фонд за вработување на лица со попреченост.

Оваа програма за прв пат почна да се спроведува во 2015 година и сè уште е во тек. Програмата вклучува одреден број на активности за поддршка на лицата кои учествуваат во неа:

- Обуки за меки вештини;
- Обуки за претприемништво и изработка на бизнис-план;
- Менторство и стручна поддршка во текот на програмата и по регистрирањето на бизнисот;
- Обезбедување на грант во износ од 270.000 МКД во форма на опрема или материјали;
- Обезбедување грант во износ од 92.000 МКД за секое дополнително вработено лице и тоа најмногу 2 лица, вклучувајќи и лица со попреченост; и
- Оваа мерка е кумулативна во однос на мерките кои се предвидени со Законот за вработување на лицата со попреченост;

На крајот на 2016 година, регистрирани се вкупно 115 правни субјекти на само-вработени лица со попреченост, каде дополнително се вработени и 27 лица⁶⁹.

По сè изгледа дека во кусиот период на имплементација на оваа програма постигнато е нешто кое општата политика за вработување на лицата со попреченост треба да го обезбедува врз постојана основа: поттикнување и поддршка за креативност, иновации и јакнење на капацитетите на лицата со попреченост; поддршка за процесот на целосна вклученост на отворениот пазар на труд и зголемување на степенот на независност кај корисниците. Иако е рано да се направи конкретна и целосна анализа на резултатите од оваа програма, преку неколкуте интервјуа кои беа направени со корисниците можеше да се обезбедат релевантни податоци за резултатите кои тие сметаат дека се постигнати. Сите тие истакнаа дека јакнењето на капацитетите преку подучување и поддршка за бизнисите е новина, како и фактот дека драматично е зголемен степенот на независност како резултат на нивниот слободен избор на стопанска дејност со која се занимаваат.

Субвенционирано вработување на лица со попреченост

Со оваа програма се нудат средства за вработување на лица со попреченост на неопределено време на пазарот на труд, како мерка која е предвидена со Законот за вработување на лицата со попреченост. Иако оваа програма претходно беше детално разработена, важно е да се истакне дека во рамките на Оперативниот план за 2017 година со оваа мерка се предвидува вработување на 300 невработени лица со попреченост, а за да се постигне таа бројка предвиден е вкупен износ од 183.100.650 МКД. Тие средства, исто така, може да се достапни преку Посебниот фонд за подобрување на условите за вработување и работа на лицата со попреченост.

Обука за задоволување на побарувани занимања на пазарот на труд (за слепи и глуви лица)

Оваа програма има за цел на лицата со оштетен слух и вид да им се обезбедат стручни вештини и знаења кои се бараат на пазарот на труд. Спроведени се обуки во специјалните средни училишта „Партение Зографски“ и „Димитар Влахов“, во траење од 4 месеци, од кои еден месец е предвиден за престој кај работодавец во реална работна средина. Обуките вклучуваат:

- Обуки за масери, за ориентација и мобилност во просторот, како и учење на Брајовото писмо за слепите лица; и
- Обука за заварувачи и водоинсталатери за глуви лица.

Во согласност со Оперативниот план за 2017 година, обучувачите ќе добијат износ од 30.000 МКД за секое обучено лице; 7.500 МКД надоместок за секое сместено лице во студентските домови, а за учесниците во обуката предвиден е месечен надоместок од 6.200 МКД. Овој износ е помал од износот на надоместокот од 8.000 МКД кој се даваше на учесниците на обуките во 2016 година. Вкупно 16 лица успешно ги завршија обуките и се стекнаа со сертификати во 2016 година – 9 лица со оштетен слух за водоинсталатери и 6 лица со оштетен вид за масери. Првичната процена за опфат на лицата со обуки за годината беше 50 лица со оштетен слух и 50 лица со оштетен вид.

⁶⁹ За повеќе информации, види Годишен извештај на Агенцијата за вработување од 2016, достапен на <http://www.avrm.gov.mk/godishni-izveshtai.aspx>

Покрај тоа што е очигледно дека не била направена процена пред да биде спроведена мерката, треба да се истакне дека начинот на кој е поставена мерката овозможува продолжување на постојните стереотипи дека „слепите лица се добри масери“, „глувите лица се одлични за работа во бучна средина“. Мерките за поддршка треба да ги поддржуваат интересите на лицата со попреченост за да се овозможи нивно вклучување во работна средина по нивна сопствена волја.

Услуги за зголемено вработување на лицата со попреченост

Овие услуги кои ги дава Агенцијата за вработување не се наменети само за лицата со попреченост. Меѓутоа, тие се одговор на потребите на невработените лица и на вработените лица на инклузивен начин, без да се прави разлика помеѓу која било посебна или маргинализирана група. Тука спаѓаат:

- Поддршка при барање работа. Целта на оваа услуга е да се обезбедат вештини за наоѓање работа кај невработените лица. Тоа вклучува обезбедување релевантни информации за пазарот на труд, поддршка за пишување кратка биографија, советување за вработување, изработка на индивидуални планови за вработување, итн.
- Обуки за барање работа и вработување. Целта е да се јакнат вештините за барање работа кај младите луѓе кои се класификувани со умерени или тешки пречки во однос на нивното вклучување на пазарот на труд и оние кои имаат завршено средно образование.
- Посредување при вработување. Целта е да се олесни поврзувањето на активните баратели на работа со заинтересираните работодавци преку советување и поддршка за вработените во идентификување и вработување кај работодавците.
- Подготовки за вработување и работа. Оваа услуга е наменета за млади луѓе за да се стекнат со вештини и знаења кои се бараат на пазарот на труд, преку обуки за личен развој, развивање вештини за барање работа, комуникациски вештини, однесување на работното место, тимска работа и лидерство, безбедност, права и обврски на работното место, како и стекнување финансиски вештини.
- Професионална ориентација и кариерно советување. Целта е да се обезбедат вештини за истражување на кариерни можности, вештини за барање работа и планирање на личниот кариерен развој. Тука спаѓа примената на техники за процена на индивидуалните карактеристики кај невработените лица, индивидуално и групно советување, и планирање на кариерниот развој, подготовка на кариерни планови, итн.
- Саеми за вработување. Тоа се места каде се промовираат работодавците и барателите на работа со цел да се обезбеди простор за олеснети контакти и нивно успешно спојување.

Други обуки кои ги вклучуваат, но не се ограничени на лицата со попреченост

Другите активни мерки за вработување може да ги опфатат и лицата со попреченост, иако истите не се конкретно приспособени на нивните потреби. Имајќи предвид какви сè специфичности имаат разни видови на попреченост и традиционалните околности кои ги оневозможуваат овие лица, како и потребата од нивно вклучување во креирањето програми и мерки, мерките кои се наведени подолу може да ги вклучат и лицата со попреченост како корисници со различен степен на успешност:

- Обука кај познат работодавец. Целта е да се обезбедат вештини за невработените лица да се зафатат и да ги извршат работните задачи во реална работна средина во согласност со потребите на работодавецот.
- Обука на работното место со субвенционирано вработување. Целта е на невработените лица да им се обезбедат стручни вештини и знаења за извршување на задачите според потребите на работодавците, како и севкупно зголемување на вработеноста.
- Обука за напредни ИТ вештини. Целта е јакнење на ИТ вештините кај активните баратели на работа за да се зголемат вештините за вработување и нивното вклучување на пазарот на труд.
- Обука за возачи за Ц, Д и Е категорија. Целта е да се зголемат вештините за вработување кај активните баратели на работа, како и на вработените лица преку стекнување нови вештини според потребите на Секторот транспорт.
- Обука за стекнување вештини за стари занаети. Целта е да се обезбедат вештини за старите традиционални занаети кај активните баратели на работа (ковачи, ткајачи, стаклари, заварувачи, резбари, грнчари итн.), за да им се даде, потоа, дополнителна поддршка во програмата за самовработување.
- Практиканство. Тоа е програма наменета за млади луѓе да се стекнат со практично работно искуство во приватниот и граѓанскиот сектор, што ќе им овозможи полесно вклучување на пазарот на труд.
- Обука за странски јазици и ИТ вештини за лица помлади од 29 години. Преку обуките се обезбедуваат основни знаења и вештини за невработените лица за да се зголемат нивните вештини за вработување. Програмата вклучува обуки за англиски, германски и француски јазик, а ИТ обуките се однесуваат на основниот пакет Microsoft Office. Третиот аспект се однесува на сертифицирани обуки за јазик и тоа англиски, германски и француски јазик.
- Стручна обука според моменталните потреби на пазарот на труд. Целта е да се воспостави рамката за квалификации според потребите на приватните компании – претставници на разни сектори, како и обуки за невработените лица во согласност со потребите во дадени сектори.

Покрај тоа, на располагање стојат и неколку други обуки и кредитни линии за невработените лица, но анализите покажуваат дека многу е мала веројатноста да се одговори на потребите и ограничувањата на еден просечен барател на работа со попреченост, и токму затоа тие не се вклучени во овој дел од Анализата.

НАЦИОНАЛНИ КООРДИНАТИВНИ ТЕЛА

Во сите сфери од суштинско значење е да постои координација меѓу разните фактори. Можеби на тоа треба да се припише и поголема важност во областа на попреченоста – област во која многу пати во минатото се покажало дека сè уште постојат оптоварувањата од стариот систем и дека преостанува да се направи премин кон поимувањето на попреченоста врз основа на пристапот заснован на човековите права. На национално ниво постојат две координативни тела, каде постои преклопување на нивните мандати. Тоа придонесува за конфузноста која се создава околу восприемањето на попреченоста и како истата да биде опфатена преку законите, стратегиите и мерките.

Национално координативно тело за еднакви права на лицата со попреченост

Ова тело беше основано од Владата во 1999 година, во согласност со тогаш важечкото Правило 17 на Стандардните правила на Организацијата на Обединетите нации⁷⁰. Според тоа правило, телото треба да има улога на контакт точка за прашања поврзани со попреченоста и да биде одговорно за координација на заложбите за унапредување на правата на лицата со попреченост на национално ниво. Ова тело има карактер на постојано тело.

Вотелотосевклученипретставницинанеколкуминистерства,итоаодМинистерствотозатрудисоцијална политика, Министерството за образование и наука, Министерството за финансии, Министерството за здравство, Министерството за правда, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за транспорт и врски, Агенцијата за млади и спорт, итн., како и претставници на Националниот совет на организации за лица со попреченост.

Меѓутоа, мора да се земе предвид дека Стандардните правила на Организацијата на Обединетите нации се заменети со КПЛП на ООН, која претставува целосно развиена конвенција, каде што и самите Стандардни правила се дел од основите на Конвенцијата. Покрај тоа, надлежностите и составот на ова тело не се во согласност со членот 33 од Конвенцијата. Тоа го отвора прашањето за мандатот, надлежностите и неопходноста на ова тело.

Национално координативно тело за спроведување на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на ООН

Покрај погоре споменатото тело, во 2012 година⁷¹ беше основано и ова координативно тело, и тоа речиси една година по ратификацијата на Конвенцијата. Главната улога на ова тело е да служи како координативен механизам за спроведување на Конвенцијата, во согласност со членот 33 став 1. И ова тело има карактер на постојано тело. Координативното тело има една дополнителна надлежност да подготвува мислења за релевантните закони, како и да подготвува законски амандмани/предлози во сите области кои се предвидени со КПЛП.

Во состав на ова тело се 2 пратеника од МППГ, претставници на Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа, Министерството за надворешни работи, Министерството за образование и наука, Министерството за транспорт и врски, Министерството за правда, Министерството за економија, претставници на двете независни тела за еднаквост (Комисијата за заштита од дискриминација и Народниот правобранител), претставник на Судскиот совет, претставник на Советот за радиодифузија, како и претставници на Полио Плус – Движење против хендикеп и Националниот совет. Со ова тело претседава министерот за труд и социјална политика.

Организациите на лицата со попреченост имаа одлучувачко влијание во застапувањето за основање на ова тело како прв чекор за спроведување на Конвенцијата. Меѓутоа, составот на

⁷⁰ ООН Стандардни правила за воедначување на можностите за лицата со попреченост, Генерално собрание на Обединетите нации, 1993; достапно на <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm>

⁷¹ Одлука за основање на Национално координативно тело за имплементација на Конвенцијата на ООН за правата на лицата со попреченост, „Службен весник“, бр.12/144

ова тело, сам по себе не е во согласност со членот 33 став 1 од Конвенцијата. Имено, во овој член се прави јасно разграничување помеѓу фокална точка, координативен механизам за имплементација и механизам за мониторинг. Овие три различни делови од системот имаат за цел да го олеснат процесот на ефективна имплементација на Конвенцијата, како и обезбедување полуинституционално место за активностите за мониторинг на организациите на лицата со попреченост. Во ова решение кое го има усвоено Владата, сите три дела се споени во едно тело, што е очигледно и од составот на членовите. Тоа, исто така, е евидентно и од Одлуката за основање, каде во надлежностите е наведена имплементацијата на Конвенцијата, планирањето и координацијата, како и мониторингот на имплементацијата (член 4).

Од основањето на ова тело пред 5 години, тоа има спроведено само две активности – конститутивна седница и обука за имплементација на Конвенцијата на национално ниво. Тоа претставува голема опасност за сите активности за унапредување на правата на лицата со попреченост, бидејќи во отсуство на координација, нема да се постигне напредок во општеството за целосна и еднаква вклученост. Тоа се потенцира и со усвојувањето на разни мерки (главно, во областа на социјалната заштита) по ратификацијата на Конвенцијата, а кои се спротивставени меѓу себе⁷².

НЕЗАВИСНИ ТЕЛА ЗА ЕДНАКВОСТ

Национални тела за еднаквост во државата се Комисијата за заштита од дискриминација и Народниот правобранител, кои имаат различен степен на независност. Комисијата беше основана во согласност со Законот за спречување и заштита од дискриминација и почна со работа на 1 јануари 2011 година, додека, пак, Народниот правобранител е уставна категорија⁷³, која во повеќе детали е уредена со Законот за народен правобранител⁷⁴. Клучната разлика помеѓу овие две тела е тоа што Народниот правобранител нема мандат за заштита од дискриминација во приватниот сектор (иако има поширок мандат во однос на сите човекови права), додека Комисијата има надлежност да постапува и за случаи во приватниот сектор.

Комисија за заштита од дискриминација

Комисијата е предвидена како независно тело во севкупната институционална поставеност за еднаквост. Во согласност со членот 24, Комисијата ги има следните клучни надлежности:

- Обезбедување заштита од дискриминација на потенцијалните жртви врз основа на попреченост преку решавање на поединечни случаи по пат на давање мислења и препораки;
- Советодавна улога преку давање мислења за нацрт-закопи, како и препораки и измена и дополнување на постојните закони;
- Истражувања, собирање статистички податоци и создавање бази на податоци;
- Градење капацитети и јакнење на соработката со разни фактори, меѓу кои и организации на лица со попреченост, разни државни органи, меѓународни организации, итн.;
- Подигање на јавната свест за дискриминација врз основа на попреченост, еднаквите можности и заштитата која се обезбедува преку воспоставениот систем за заштита од дискриминација.

⁷² За повеќе информации, види Хендикеп – Сложувалка што недостасува – Движење против хендикеп, 2012, стр. 34, 41, 55, 65, 71, 88, 117, 123

⁷³ Уредено со член 77 и амандманот XI на Уставот

⁷⁴ Закон за Народен правобранител, „ бр.16/181,09/114,03/60 и 189/16

Комисијата става акцент на дискриминацијата врз основа на попреченост, преку основање партнерства со организациите на лица со попреченост⁷⁵ и меѓународните организации⁷⁶, и преку давање придонес на активности и кампањи за подгање на јавната свест. Како резултат на тоа, голем број на организации на лица со попреченост го препознаваат и го следат пристапот кон попреченост заснован на човековите права кога станува збор за дискриминација врз основа на попреченост и се обраќаат кај Комисијата за нивна заштита. Меѓутоа, во последните години кај граѓанскиот сектор се забележува загриженост поради независноста и професионализмот на Комисијата.

Најистакнатата надлежност на Комисијата е да постапува по поднесени претставки за дискриминација. По спроведувањето на постапка за да се утврди постоење на дискриминација, Комисијата издава мислење за наводната дискриминација во рок од 90 дена од поднесувањето на приговорот. Кога ќе се утврди постоење на дискриминација, Комисијата издава препораки за нејзино отстранување. Доколку тие препораки не се исполнат во рок од 30 дена, Комисијата може да започне постапка за барање одговорност пред надлежните судски органи.

Еден начин на кој може да се унапреди заштитата на одредена жртва на дискриминација кога дискриминаторот нема да постапи по препораките дадени од Комисијата, е жртвата да започне судска постапка. Тука, Комисијата може да стане замешувач на страна на жртвата, а со тоа да одигра клучна улога во утврдувањето дискриминација од страна на судот. Иако ваквата улога на Комисијата не е изречно доделена, според членот 39 „орган, организација, установа, здружение или друго лице кое во рамките на својата дејност се занимава со заштита на правата на еднакво постапување“ може да се придружи како замешувач во име на лицето кое тврди дека е направена дискриминација. Во минатото Комисијата дури и се има појавено во оваа улога, но со мал или никаков успех.

Попреченоста е четвртата најзастапена основа за дискриминација во претставките кои се поднесени до Комисијата, и тоа зад оние за дискриминација врз основа на етничко потекло, личен и општествен статус и здравствена состојба⁷⁷. Од друга страна, најчесто поднесени претставки се оние за дискриминација во областа вработување и работни односи⁷⁸. Најголемиот број на претставки за дискриминација врз основа на попреченост се поднесени во областите на вработување, пристап до добра и услуги и социјална безбедност.

⁷⁵ Комисијата учествуваше во спроведувањето на проектот Од норма до практика, финансиран од PROGRESS, кој го спроведуваше Полио Плус – Движење против хендикеп, МЦМС и Министерството за труд и социјална политика во 2013

⁷⁶ Мисијата на ОБСЕ во Скопје е постојан поддржувач на Комисијата од нејзиното основање во спроведувањето на голем број од нејзините надлежности,

⁷⁷ Од 2012 до 2015 година, приговори врз основа на етничко потекло – 72; лична и општествена положба – 45; здравствена состојба – 41; интелектуална и физичка попреченост – 36; политичка припадност – 35. Извор: Годишни извештаи на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за 2012-2015, достапно на www.kzd.mk/?q=node/51

⁷⁸ Од 2012 до 2015 година, приговори врз основа на вработување и работни односи – 137; социјална сигурност – 53; пристап до добра и услуги – 46. Извор: Годишни извештаи на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација за 2015-2012, достапно на www.kzd.mk/?q=node/51



Меѓутоа, за институционално воспоставување на систем за спречување и заштита од дискриминација врз сите основи, меѓу кои и попреченоста, неопходно е да се воспостават мерки кои имаат за цел јакнење на улогата и капацитетите на Комисијата. Тие мерки, главно, се однесуваат на воспоставување Секретаријат на Комисијата, како стручен орган во рамките на Комисијата кој ќе може да ги спроведува двете компоненти - заштитата и спречувањето од дискриминација. Покрај тоа, мерките треба да вклучуваат и јакнење на финансиската и институционалната независност на Комисијата, како и натамошна професионализација на членовите. Другите клучни прашања кои директно ги засегаат лицата со попреченост се однесуваат на нивната непристапност до Комисијата, како и моменталното ограничување на дефинираната разумна или соодветна акомодација само во сферата на вработувањето (образованието и другите области се надвор од опфатот на моменталното законско решение).

Народен правобранител

Народниот правобранител обезбедува заштита на уставните и законските права на граѓаните и други лица, чии права се повредени од страна на управните органи и други органи и организации со јавни овластувања, државни органи, единици на локалната самоуправа и јавни институции и служби. Оттука, Народниот правобранител не може да обезбедува заштита од дискриминација врз основа на попреченост во која било област од приватниот сектор, вклучувајќи го и вработувањето.

Исто како и Комисијата за заштита од дискриминација, Народниот правобранител постапува по добиени поединечни претставки, со можност да започне постапка по своја иницијатива, како што е предвидено со членот 13 од Законот за народен правобранител. Кога Народниот правобранител ќе утврди дека е направена повреда на правата на подносителот на претставката од страна на управните органи, може:

- Да даде препораки, предлози, мислења и укажувања за начинот на отстранување на констатираните повреди (препорака дава кога со сигурност е утврдено дека станува збор за повреда на правата со конкретен акт или дејство, а мислење дава кога ќе оцени дека е потребна измена или дополнување на општ акт на органот или организацијата. Укажувања се упатуваат во случај кога од фактичката состојба произлегува дека со продолжувањето на одредено однесување на органот или организацијата би се повредиле правата на подносителот на претставката);

- Да предложи повторно спроведување на определена постапка во согласност со закон, ако се исполнети законските услови за повторување или обнова на постапката по барање на странката или ако има основа за промена на управниот акт по службена должност;
- Да покрене иницијатива за поведување дисциплинска постапка против службено или одговорно лице, ако оцени дека со неговото постапување, односно непостапување има основа за сомневање дека ја прекршило работната или службената должност;
- Да поднесе барање до надлежниот јавен обвинител за утврдување казнена одговорност доколку се оцени дека постои основано сомневање за сторен прекршок или кривично дело предвидени со закон (член 32);
- Да побара времено одложување на извршувањето на управниот акт до одлуката на второстепениот орган или до донесување одлука од надлежен суд, ако констатира повреда на правата, а извршувањето на управниот акт би предизвикало ненадоместлива штета за некоја од странките во спорот (член 33).

За разлика од Комисијата, Народниот правобранител располага со неспоредливо поголем буџет, поголем степен на независност, како и Секретаријат, вклучувајќи и подрачни канцеларии во шест поголеми градови во земјата. Со тоа севкупната пристапност до Народниот правобранител е многу подобра споредено со пристапноста до Комисијата. Исто така, посилните организациски, структурни, човечки и финансиски капацитети даваат насока за тоа како треба да се развива Законот за спречување и заштита од дискриминација за да може Комисијата соодветно да ги исполнува своите главни задолженија – спречување и заштита од дискриминација во сите сфери и сектори од општественото живеење.

НЕДРЖАВНИ И МЕЃУНАРОДНИ ФАКТОРИ, И ПОСТОЕЊЕ НА ОПШТА СВЕСТ

Организација на лица со попреченост се смета за организација во која мнозинството членови на одборот се лица со попреченост, и поголемиот дел од членството се лица со попреченост или претставници на лица со попреченост кои не може самостојно да се претставуваат. Овие два услова се сметаат за кумулативни.

Улогите на организациите на лицата со попреченост се:

- Самопретставување на лицата со попреченост. Организациите на лицата со попреченост сметаат дека лицата со попреченост се сопствени најдобри гласноговорници, а нивното универзално мото е „Ништо за нас без нас!“
- Идентификување на потребите од терен. Овие организации се засноваат на потребите и аспирациите на заедниците на лицата со попреченост. Лицата со попреченост кои вообичаено формираат такви организации се образовани и се во подобра финансиска положба отколку повеќето лица со попреченост во земјата. Покрај тоа, лицата со попреченост се оние кои најдобро ги знаат своите потреби и како најдобро да се одговори на нив.
- Претставување кај владините даватели на услуги и телата на Организацијата на Обединетите нации. Организациите на лицата со попреченост ја исполнуваат улогата на фактори кои ќе ги претставуваат потребите на лицата со попреченост кај носителите на одлуки и давателите на услуги на локално, национално и меѓународно ниво. Нивните претставници прават презентации пред носителите на одлуки.

- Услуги за евалуација и мониторинг. Бидејќи лицата со попреченост најдобро ги познаваат своите потреби, организациите на лицата со попреченост имаат своја улога во услугите за евалуација и мониторинг. Овој процес веројатно многу почесто се одвива во развиените земји каде што има повеќе услуги, отколку во земјите во развој каде што постојат мал број услуги или воопшто нема.
- Саморазвој. Организациите на лицата со попреченост имаат улога во развојот на вештини за лицата со попреченост во процесите на преговори, организирање, управување, и подготовка на предлози и писма. Тие, исто така, се форум за заемна поддршка, каде што се развиваат таквите вештини.
- Заемна поддршка и солидарност. Лицата кои припаѓаат на овие групи имаат заемна цел за унапредување на нивните права како граѓани во општеството. Таквата заемна цел ги поттикнува чувствата на заемна поддршка и солидарност кон една заедничка кауза.
- Проекти за самопомош. Овие организации имаат улога на иницијатори на проекти за самопомош кои имаат за цел да ги интегрираат лицата со попреченост во општеството. Такви проекти се спроведуваат во две главни области: независно живеење и вработување на лицата со попреченост.
- Механизми за вмрежување. Организациите им обезбедуваат можност на лицата со попреченост да споделуваат идеи и информации, особено на меѓународно ниво.
- Подигање на јавната свест. Организациите на лицата со попреченост создаваат свесност кај јавноста за потребите, аспирациите и способностите на лицата со попреченост. Таквата свесност се унапредува преку повеќето активности на овие организации: лобирање кај владата, агенции за мониторинг на услугите, објавување на билтен, настапи во националните медиуми, конференции, итн.⁷⁹

На национално ниво, првите организации на лица со попреченост почнаа да се основаат по усвојувањето на Законот за граѓански здруженија и фондации во 1998 година, кој повеќе не е во сила. Тоа беше можност за слободно здружување на лицата со попреченост за прв пат да ги остварат своите заеднички интереси. Таквата можност се реализираше преку формирањето на здруженија кои беа основани и водени од лица со попреченост за лицата со попреченост. Покрај тоа, бранот на основање организации на лица со попреченост беше еден вид на одговор на организациите кои државата ги имаше основано во 1946 (Здружение на слепи лица) и во 1948 година (Здружение на глуви лица). Покрај тоа, во 1983 година овие и неколку други организации се споија и создадоа чадор организација која денеска е позната како Национален совет на организации за попреченост. Со Законот од 1998 година се создадоа поволни услови за напуштање на одреден број на групи на Националниот совет, кои потоа формираа свои организации, со тоа што бројот на овие организации на крајот на 2014 година изнесуваше 123, како и 8 неформални иницијативи⁸⁰.

⁷⁹ За повеќе информации види Улогата на организациите на лицата со попреченост: Документ за дискусијата на меѓународно ниво за лицата со попреченост, Henry Enns; достапно на <http://www.independentliving.org/docs5/RoleofOrgDisPeople.html>

⁸⁰ Извештај од мапирањето на организациите на лицата со попреченост, УНИЦЕФ, 2014

Заедница на заштитни друштва ЗАПОВИМ

Со Законот за вработување на лицата со попреченост и понатаму се уредува едно особено важно прашање – членот 11 став 1 предвидува дека „за остварување на заедничките цели и задачи за подобрување на вработувањето на лицата со попреченост во заштитните друштва, овие друштва основаат Заедница на заштитни друштва, како стопанска интересна заедница во согласност со Законот за трговски друштва“. Во својата сегашна форма, Заедницата на заштитни друштва ЗАПОВИМ беше основана во 2000 година⁸¹, по усвојувањето на Законот.

Во ставовите 2 и 3 на истиот член се пропишани надлежностите на Заедницата, кои се мошне широки и оставаат простор за сериозен конфликт на интереси:

- Увид во работењето на заштитните друштва, и должност да се извести Државниот инспекторат за труд за констатираните неправилности во спроведувањето на одредбите од Законот кои се однесуваат на посебните услови за вработување;
- Водење евиденција за вработените лица со попреченост;
- Водење евиденција за заштитните друштва;
- Водење евиденција за бројот и структурата на сите вработени лица во заштитното друштво;
- Вршење административни работи и водење евиденција за издадените наоди и мислења на Комисијата во рамките на Министерството за труд и социјална политика.

Комисијата при Министерството за труд и социјална политика ги определува работите кои може да ги извршува лицето со попреченост на одредено работно место, како и способноста на лицето со попреченост да врши раководна функција. Иако тоа е во судир со стандардите за антидискриминација, последното претставува отворено вршење дискриминација со сериозни последици во реалноста. На пример, ако лице со физичка попреченост сака да основа организација на лица со попреченост и да се назначи себеси за претседател/директор/раководител на таа организација, во согласност со Законот за вработување на лицата со попреченост, тоа лице ќе мора да се појави пред Комисијата. Комисијата потоа издава документ со кој таквото барање се прифаќа или одбива врз основа на строго определени медицински критериуми. Оттука, индивидуалните квалитети, капацитет и образование на лицето немаат никакво значење за Комисијата. Притоа, не треба да се напомни дека таков тип на „процена“ не постои ако лицето кое ја основа организацијата нема попреченост.

Исто така, во согласност со Законот за трговски друштва⁸², мандатот на стопанската интересна заедница исклучително се поврзува со трговските активности кои ги вршат членовите и може да дава поддршка само за таквите активности (член 554). Оттаму, членовите на стопанската интересна заедница вршат надзор врз работењето на заедницата (во согласност со членот 564), особено затоа што тие одговараат со целиот имот за обврските кои Заедницата ги има преземено. Дополнително, со Законот за вработување на лицата со попреченост, во членот 11 став 2 се предвидува дека

⁸¹ За повеќе информации види www.zapovim.mk

⁸² Закон за трговски друштва, „Службен весник“, бр. 28/04

Заедницата „врши увид во работењето на заштитните друштва“. На овој начин се создава една посебна симбиоза – каде примарната цел на овие друштва – да вработуваат лица со попреченост – се негира. Во вакви услови, Заедницата врши увид и надзор врз работењето на своите членки, а членките го вршат истото за Заедницата, а тоа значи дека тие се контролираат себеси во еден затворен круг – каде е јасно дека постои судир на интереси. Затоа фактот дека Заедницата нема поднесено информации до Државниот инспекторат за труд за неправилности во работењето на членките не треба да биде изненадување за никого.

На крајот како резиме, никому не треба да му се одрекува слободата на здружување. Тоа е уставно загарантирано право со членот 20: „На граѓаните им се гарантира слободата на здружување поради остварување и заштита на нивните политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања“. Меѓутоа, државата мора да обезбеди заштита од таков судир на интереси, особено кога истите сериозно го поткопуваат системот кој има улога на главен работодавец на една цела група на луѓе.

Меѓународни фактори кои го поддржуваат процесот за вработување на лицата со попреченост

Одреден број на меѓународни фактори обезбедуваат разни видови поддршка за надминување на пречките со кои се соочуваат лицата со попреченост во општественото живеење. Некои од нив обезбедуваат ад хок и поддршка преку проекти, додека, пак, други имаат постројкуриран и стратешки пристап за поддршка на идентификуваните целни групи.

УНДП, главно, обезбедува поддршка за процесите на мониторинг и евалуација кои ги спроведуваат организациите на лицата со попреченост, како и за процесите на известување во согласност со ратификуваните конвенции на Организацијата на Обединетите нации. Покрај тоа, УНДП активно ја поддржува програмата за само-вработување која се спроведува во партнерство со Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за вработување. Оваа програма која во повеќе детали беше опишана погоре, се смета дека претставува голем успех и патоказ за креирање на политиките во иднина.

Мисијата на ОБСЕ во Скопје дава тековна поддршка за повеќе антидискриминациски активности на разни фактори, вклучувајќи и за попреченоста и вработувањето. Преку давањето поддршка во работата на Комисијата за заштита од дискриминација, на Народниот правобранител, како и на судовите, мисијата има извршено силно влијание и ја има унапредено севкупната заштита од дискриминација врз основа на попреченост речиси во сите сфери.

УНИЦЕФ, главно, се насочени кон работа на инклузивното образование за децата со попреченост, но, исто така, го поддржуваат и градењето капацитети на организациите на лицата со попреченост за мониторинг на имплементацијата на КПЛП и на КПД. Преку поддршка на мрежа на организации на лицата со попреченост заснована на пристапот на човекови права, УНИЦЕФ директно влијае на квалитетот на алтернативниот извештај за имплементација на КПЛП, а со тоа придонесува за пореални препораки од Комитетот за правата на лицата со попреченост.

Австриската федерална влада преку своето Министерство за труд, социјална политика и заштита на потрошувачи го поддржува градењето капацитети на државните и недржавните фактори во неколку области на попреченоста. Работејќи, главно, на теми од социјалната сфера, активностите, исто така, вклучуваат и градење капацитети за обезбедување разумна или соодветна адаптација на работното место и асистенција за лицата со попреченост на работното место.

Во рамките на проекти, но како дел од една пообемна и посеопфатна програма за поддршка на човековите права на лицата со попреченост, Европската Унија и УСАИД се препознаваат по обезбедувањето средства за натамошно целосно вклучување на лицата со попреченост, преку директна поддршка за активностите на организациите на лицата со попреченост во разни области. Најистакнат проект од неодамна е основањето на Центарот за вработување на лица со попреченост, проект кој е поддржан од Европската Унија а спроведуван од страна на Полио Плус – Движење против хендикеп и Стопанската комора. Во овој Центар се обезбедуваат благи вештини за лицата со попреченост; се даваат обуки за бизнисите за инклузија на лицата со попреченост во работните процеси и стратешки документи; но, Центарот, исто така, и постапува како неформална врска за поврзување на работодавците кои бараат да вработат лица со попреченост и активните баратели на работа со попреченост.

Постојат и други организации и фондови кои даваат поддршка за инклузија на лицата со попреченост, но претходно споменатите се оние кои имаат извршено видливо влијание на квалитетот на секојдневното живеење на лицата со попреченост.

Општа свесност

Свесно, добро информирано и соодветно образувано население е најдобра гаранција за адекватен одговор на разните предизвици и проблеми. Истото важи и кога станува збор за попреченоста. Свесноста се гради на систематски начин и преку следење на детален распоред на активности кои имаат за цел подигање на свеста. Таквиот процес започнува со спроведување на теренски истражувања и анализи, проследено со инклузивен и транспарентен консултативен процес за дефинирање на мерките за подигање на свеста врз основа на добиените наоди.

Од 2000 година па наваму, спроведени се неколку истражувања за да се добие увид во перцепцијата за попреченоста. Заедничка карактеристика на овие истражувања е дека истите се фрагментирани, со неусогласена методологија, недоволно стручност и зависат од ограничувањата на проектите во рамките на кои се спроведуваат таквите истражувања. Оттаму, тоа предизвикува тешкотии да се направи солидна и сеопфатна анализа за да се дефинираат трендовите, ограничувањата и да се подготват активности за подигање на свеста.

Меѓутоа, таквите истражувања можат да обезбедат основно ниво на разбирање на ставовите кои преовладуваат во однос на попреченоста. Истражувањето кое го има спроведено Полио Плус – Движење против хендикеп во 2005 година, за да се утврди перцепцијата која постои за попреченоста, покажа дека 67 % од 1686 испитаници сметаат дека лицата со попреченост се целосно маргинализирани, а само 4 % од нив сметаат дека тие воопшто не се маргинализирани. Покрај тоа, 56 % од испитаниците ги гледаат лицата со попреченост како граѓани од втор ред. На прашањето дали општеството е отворено кон лицата со попреченост и нивните проблеми, 7 % сметаат дека општеството е целосно отворено, 35 % сметаат дека општеството е отворено до одреден степен, а 44 % дека општеството е отворено зависно од потребите, додека пак 13 % сметаат дека е целосно затворено⁸³.

Фондацијата Отворено општество спроведе истражување „Инклузивноста на македонското општество“ во 2007 година. Меѓу другите прашања, испитаниците беа запрашани и за серија прашања релевантни за попреченоста, а добиените резултати се загрижувачки. На прашањето „Дали вие или некој член од вашето семејство би прифатиле да стапите во брак со лице со

⁸³ За повеќе информации, види Да се запрашаме заедно, Полио Плус – Движење против хендикеп, 2005

попреченост", само 15,5 % одговориле потврдно. Уште повеќе што само 3,7 % потврдно одговориле на истото прашање ама во врска со интелектуална попреченост. Други индикативни резултати од ова истражување се дека 52,5 % од испитаниците не би гласале за пратеник со попреченост, а само 54,5 % би прифатиле лице со попреченост да им биде надреден на работа⁸⁴. Тоа покажува колку е сериозен ефектот на она што се нарекува „не во моето двориште“ (not in my backyard effect – NIMBY effect) во целото општество.

Претходно споменатото истражување спроведено од страна на УНИЦЕФ во 2015 година покажува дека само 4 % од испитаниците сметаат дека децата со попреченост треба да посетуваат редовно училиште и да посетуваат редовна настава со врсниците, а зачудувачки 96 % сметаат дека образовните потреби треба да се остваруваат на одреден сегрегирани начин: 12 % одговориле дека тие треба да одат во истото училиште како и другите деца, но само дел од наставата да ја следат заедно со другите деца; 33 % се изјасниле дека тие треба да одат во истите училишта, но целосно да бидат одвоени од соучениците; и огромни 48 % рекле дека овие деца треба да посетуваат специјални училишта. Покрај тоа, пошироката јавност има ниски очекувања од децата со попреченост наспроти нивната перцепција за едно просечно дете. Многу е поголема веројатноста за децата со попреченост да се сметаат како несигурни, зависни, отугени, со помалку можности, тажни, песимисти, и исплашени во споредба со едно просечно дете.

Како што може да се забележи од истражувањето спроведено од страна на Отвори ги прозорците и COD⁸⁵ помеѓу лицата со попреченост во однос на нивните искуства во осум области, во областа на вработувањето, 54 % од испитаниците ја потенцирале исклученоста од процесите на пазарот на труд. Покрај тоа, 55 % од испитаниците се чувствуваат непочитувани и безвредни; 59 % биле непочитувани и/или етикетирани врз основа на нивната попреченост; 78 % се изјасниле дека биле попречени самостојно да одлучуваат, а дури 89 % тврделе дека доживеале разликување, исклучување или ограничување (дискриминација) врз основа на попреченоста, и тоа на работното место и во работните процеси.

Покрај овие поединечни истражувања кои даваат увид во перцепцијата на луѓето, постојат многу малку веродостојни информации за ставовите во општеството за попреченоста. Тука не се вклучуваат стручните медицински анализи и студии. Од голема помош ќе биде доколку се воспостави организиран пристап кон собирањето споредбени податоци за да се следат трендовите и да се помогне подигањето на свеста преку програми, активности и кампањи.

⁸⁴ За повеќе информации види Инклузивноста на македонското општество, Фондација Отворено општество, 2008

⁸⁵ За повеќе информации види Стојановска-Џинговска Даниела, Маневска Билјана, Љута Ифраим, „Следење на личните искуства на лицата со попреченост во Република Македонија, Отвори ги прозорците“, COD, 2015

V. Заклучоци

Креативноста е составен дел на трудот, кој допира до поединецот и врските кои поединецот ги има со општеството. Двете се меѓусебно поврзани и се надополнуваат. Секое лице со попреченост кое е вклучено во работни процеси добива креативна компонента со која се манифестира слободата на личноста, и на тој начин лицето се чувствува среќно, задоволно и корисно. Тоа има ефекти на три нивоа: за лицето, за непосредната околина и за општеството, воопшто. Тоа претставува филозофско гледање на трудот и вработувањето во кој ниту едно лице не смее да го заборава или занемари сфаќањето дека секое лице си го реализира својот целосен потенцијал преку вработување и работа. Од друга страна, материјалното гледиште вели дека секое лице обезбедува материјални средства за живот преку труд и вработување, и на тој начин си обезбедува економска независност, но, и дека дава неопходен тајм-аут на социјалниот систем и државата. Сликата станува целосна кога се комбинираат овие два аспекта: преку труд, едно лице добива вработување, станува економско независно, но истовремено станува и духовно/филозофски независно.

Луѓето кои се соочуваат со каква било форма на попреченост се дел од поранливите групи на пазарот на трудот. Не постојат официјални податоци за вкупниот број лица со попреченост во земјата, а ниту, пак, податоци за нивното учество на пазарот на труд, освен некои податоци за бројот на вработени лица со посебни потреби во заштитните друштва. Според истражувањето спроведено во 2009 година⁸⁶, нивото на вработување на работноспособни лица со физичка попреченост е 30,3 %, 20,5 % активно бараат работа преку Агенцијата за вработување, а 49,2 % се неактивни. Во однос на родовата структура, вработувањето на жените е нешто помало (29,2 %) во однос на мажите (31,1 %). Помала е веројатноста да се вработат луѓето со интелектуална попреченост отколку оние со физичка попреченост. Според професионалците кои работат на терен, бројките се поголеми, бидејќи многу лица со попреченост не се регистрирани поради стигмата во општеството. Специфичните пречки со кои се соочуваат невработените лица со попреченост во нивната потрага по работни места се: недостаток на соодветно образование и обученост, недостаток на мотивација, предрасуди за луѓето со попреченост од страна на работодавците, проблеми со комуникација, разбирање, недостаток на физичка пристапност до работното место и недостаток на соодветен превоз⁸⁷. Интересно, токму овие пречки се доминантни дури и денес, односно не е многу постигнато по 2009 година, иако многу напори и средства беа насочени кон унапредување на околностите во врска со овие пречки. Сепак, поради недостаток на сеопфатен и систематски пристап за справување со пошироки проблеми во однос на попреченостите, не може да се очекуваат значителни резултати во една сфера, како што е вработувањето.

Во однос на меѓународните правни стандарди, сите релевантни договори се дел од националниот

⁸⁶ Јованова, В, Димитријоска, С., Томовски, С., Игњатовиќ, М., Состојбата на лицата со телесна попреченост на пазарот на труд, 2009, истражувачка студија поддржана од УНИФЕМ

⁸⁷ Ефремов, Фотева-Маневска, Вахакоупус, Јанковиќ, Потребите и побарувачка за стручна рехабилитација и услуги за лична асистенција, 2016, стр. 11

правен систем. Она што недостасува е нивната имплементација. Ова особено важи за Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост, и притоа е алармантно колку малку е направено за спроведување на релевантните одредби за вработување во националното законодавство. Освен воспоставувањето на Националното координативно тело за имплементација на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост и единствениот состанок кој го има одржано ова тело, вистинската имплементација е невидлива. Беа воведени некои мерки во социјалната сфера, но во однос на мерките за вработување, таквите мерки се ограничени на финансиски трансакции.

Правниот контекст треба значително да се измени, следејќи еден широк консултативен и транспарентен процес. Одредбите и мерките во Законот за работни односи и Законот за вработување на лица со попреченост, главно, се засноваат на медицинскиот пристап кон попреченоста и сè уште не се усогласени со КПЛП. Особено Законот за вработување на лица со попреченост треба да се реди-зајнира, со цел да се обезбеди фер и рамноправно поле и поддршка за вработување на лицата со попреченост на отворениот пазар на трудот. Ова треба да се направи на начин кој овозможува развој на флексибилни програми и мерки во кои лицето е на прво место, а не бизнисот. Законот за спречување и заштита од дискриминација е закон кој е најмногу во согласност со КПЛП, признавајќи дека сè уште постојат неколку ограничувања за целосно и еднакво уживање на човековите права од страна на лицата со попреченост. Затоа, постојниот нацрт-текст е многу добро решение што го поттикнува таквото уживање, како и за проширување на сеопфатниот опсег на Законот во врска со различни заштитени основи и институционални специфичности.

Образованието на децата со попреченост во основните и средните училишта сè уште не се спроведува на инклузивен начин, иако е клучен предуслов за достоинствено вработување засновано на еднакви можности. Загрижува недостатокот на податоци на централно ниво за тоа колку деца со попреченост се вклучени во редовните основни и средни училишта, а тоа, исто така, го спречува креирањето на квалитетни политики за понатамошни инклузивни процеси. Законите за основно и средно образование предвидуваат постоење специјални училишта за деца со попреченост, продолжување на стереотипите и создавање профили кои не се бараат на отворениот пазар на трудот. Инклузијата мора да биде обезбедена преку законодавство, политики и разни мерки и услуги за поддршка на образованието. Сепак, неопходно е сериозно истражување во оваа област за да се дојде до насоки за тоа како да се обезбеди вклученост на сите деца во редовното образование.

На стратешко ниво, наскоро ќе започне подготовка на нова стратегија за попреченост. Предвидените осум мерки во постојната стратегија се неостварливи и истите нема да биде возможно да се финализираат во рамките на предвидениот период на спроведување. Новата стратегија ќе мора да ги вклучи целите од претходната стратегија, но да се додадат уште неколку други цели. Сепак, посветеноста и волјата на сите страни за нејзина имплементација ќе бидат од суштинско значење за да се избегне истата ситуација во следните неколку години. Оваа Стратегија, како и Националната стратегија за вработување, не ги вклучуваат специфичните потреби, ограничувања и предизвици со кои се соочуваат лицата со попреченост и пазарот на трудот во однос на целосна и ефективна инклузија. Треба да се посвети внимание на нивното вклучување преку воспоставување услуги за поддршка.

Постојните програми и мерки за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост се еднодимензионални и не се насочени кон постигнување на резултатите истакнати во законодавството и политиките. Повеќе од 99 % од средствата се наменети за работодавците, од кои најголемиот дел оди во заштитните друштва, кои би требало да бидат транзитно решение кон

вработување на отворениот пазар на трудот. Исто така, покрај обезбедувањето средства за разумно приспособување/адаптација, сите други мерки претставуваат обични финансиски трансакции меѓу државата и банкарските сметки на работодавците. Мора да се направи диверзификација на мерките со цел да се поддржи вработувањето на отворениот пазар на трудот. Развојот на услуги за поддршка ќе биде значителен поттик за остварување на оваа цел.

Треба да се зајакнат капацитетите на релевантните институции (МТСП, Агенцијата за вработување, Државниот инспекторат за труд и Државниот завод за статистика). Овие капацитети вклучуваат човечки, но и организациски капацитети. Ова е особено точно во однос на Посебниот фонд за вработување на лица со попреченост, кој треба да ја зголеми својата независност, како и да ги зајакне своите човечки ресурси. Понатаму, еден ваков фонд треба да биде дел од целиот систем за вработување и да има проактивна улога, а не да биде само администратор на фондови.

Исто така, треба да се зајакнат и капацитетите на независните механизми за човекови права. Комисијата за заштита од дискриминација и Народниот правобранител, иако не поседуваат мериторни овластувања, сепак, се значајни алатки за заштита на човековите права. Нивните човечки и организациски капацитети треба да се изградат со цел да се обезбеди подобра заштита на човековите права на лицата со попреченост.

Имајќи предвид дека меѓувладините механизми за координација се од суштинско значење за успешното спроведување на сите стратегии, како и дека попреченоста е прашање кое се среќава во сите области, државата треба да ја реши двојноста што постои помеѓу двете национални координативни тела. Нивните компетенции во голема мера се преклопуваат, што создава конфузија и анимозитет. Понатаму, друго прашање е тоа што надлежностите на едно од телата престанале да важат со усвојувањето на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост, бидејќи таа целосно ги замени стандардните правила, од каде ова тело го црпи својот мандат. Соодветно спроведување на членот 33 од КППП мора да се направи имајќи ги предвид состојбите на национално ниво, но во никој случај да не се избега од системот наведен во овој член. Токму овој систем треба да ги замени постојните две координативни тела, обезбедувајќи соодветна и структурирана имплементација на Конвенцијата и целокупната координација, како и обезбедување институционално место за организациите за лица со попреченост и националните тела за еднаквост за да ги извршуваат своите улоги за мониторинг.

Неопходно е да се преземаат натамошни чекори во врска со изедначувањето на улогата на заштитните и незаштитните друштва на пазарот на труд. Сегашниот систем за обезбедување поддршка создава значителни разлики помеѓу овие два вида компании, особено кога претставници на двата вида се активни во ист сектор/индустрија. Сепак, можеби нема да биде лесно за да се преземат чекори со кои би се надминале овие состојби. Доколку е така, воведувањето на систем со квоти за вработување на лица со попреченост на целиот отворен пазар на труд би бил компромисен чекор во вистинска насока.

Иако се подобрува, сепак, општата свест за попреченоста сè уште е на ниско ниво. Ова, исто така, важи и во однос на вработувањето на лица со попреченост. Одредени кампањи и други активности за подигање на свеста се спроведуваат во минатото, главно, од организации за лица со попреченост и од меѓународни фактори. Дури и во рамките на овие кампањи, добротворниот пристап е

евидентен⁸⁸. Сепак, по спроведување на истражувања и анализи, структурираните активности и активностите кои се поддржани од страна на државата треба да се имплементираат во партнерство со граѓанскиот и бизнис-секторот, како и со меѓународните фактори.

Конечно, организациите за лица со попреченост се претставници на општата популација на лицата со попреченост. Без оглед на двојбите и поделбите меѓу нив, тие треба и понатаму да бидат вреден партнер на владата во креирањето, спроведувањето и следењето на имплементираните закони и политики. Нивното знаење и искуство е непроценливо и не може да се занемари. Владата секогаш треба да ги проследува своите покани за учество во вакви активности до двете страни.

VI. Препораки

ПРЕПОРАКИ ЗА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Во врска со правната рамка за вработување лица со попреченост:

1. Повторно иницирање и спроведување на транспарентен и инклузивен процес за подготовка на нов Закон за вработување на лицата со попреченост и професионална рехабилитација. Овој процес треба да го земе предвид постојниот нацрт-текст подготвен во 2013 година и да се надградува врз неговите одредби. Следните клучни карактеристики треба да бидат дел од новиот закон:
 - а) Воспоставен систем на квоти за вработување на лица со попреченост во приватниот и јавниот сектор, со цел да се создаде отворен пазар на труд кој е целосно инклузивен за лицата со попреченост.
 - б) Целосно редифиниран систем за обезбедување државна финансиска поддршка за унапредување на вработувањето на лицата со попреченост. Овој нов систем не треба да врши дискриминација меѓу заштитните друштва и другите компании на кој било начин, треба да се фокусира на поддршка и поттикнување иновативни и приспособени услуги за зголемување на вработеноста и вработливоста на лицата со попреченост, како и поддршка на обезбедување професионална ориентација, рехабилитација и образование од страна на широк спектар на заинтересирани вклучени страни.
 - в) Зајакнување на независноста и институционалните капацитети на Посебниот фонд за подобрување на условите за вработување и работа на лицата со попреченост. Ова треба да вклучи креирање извршно тело задолжено исклучително за распределба на фондовите, како и креирање официјална придружна структура со тим од вработени

⁸⁸ Најистакнати примери се: „Биди човечен-помогни“ спроведено од Општина Аеродром, 2009-2011; хуманитарни концерти во организација на Благовестие, 1999-2002; „Да се биде среќен е нивно право“ спроведено од Здружението на лицата со физички хендикеп, 2001; „Да го најдеме човечното“ спроведено од Македонската информативна агенција, 2000. Меѓутоа, од неодамна кампањите се изработуваат врз основа на пристапот заснован на човековите права, како што е кампањата на УНИЦЕФ 2016-2017; Комисијата за заштита од дискриминација, поддржана од разни граѓански организации 2013-2016; Полио Плус – Движење против хендикеп 2003-2015.

за да ги задоволи потребите на Фондот, со поглед кон нејзината целосна независност и правен капацитет во иднина.

г) Развиен кохерентен и функционален систем за професионална (стручна) рехабилитација на лицата со попреченост кои активно бараат вработување. Широк спектар на заинтересирани фактори, вклучувајќи ги и државните органи, образовни тела, компании и заштитни друштва, како и организациите на граѓанското општество, треба да бидат во можност независно да обезбедат професионална рехабилитација со поддршка од Посебниот фонд.

д) Унапредени еднакви можности и зајакнати недискриминациски аспекти на постојниот Закон со усвојување дефиниција за попреченост во согласност со недефиницијата на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации, како и преку напуштање/редефинирање на улогата на Комисијата во Министерството за труд и социјална политика која дава мислења за способностите на лицата со попреченост при вработувањето. Ова треба да се направи на начин на кој ќе се заштитат лицата со интелектуална попреченост, но и да се обезбеди недискриминација на лицата со физичка и сензорна попреченост.

ѓ) Вклучен концепт на разумно приспособување/адаптација на работното место во новиот закон како задолжителен предуслов за обезбедување еднакви можности за пристап до вработување, работа и напредување во кариерата.

2. Усогласување на одредбите во Законот за работни односи со одредбите на новиот Закон за вработување на лицата со попреченост.
3. Бришење на дискриминацискиот општ услов за вработување: поседување „општа здравствена способност“ од Законот за судовите, Законот за јавното обвинителство, Законот за работни односи, Законот за академија за судии и јавни обвинители, Законот за извршување и Законот за судска служба, како и сите други закони коишто ја содржат оваа одредба. Ова го ограничува пристапот на лицата со попреченост до вработување во овие и во другите сектори.

Во врска со стратешкиот и политичкиот контекст:

1. Иницирање и спроведување транспарентен и инклузивен процес за оценување на степенот на имплементација на Националната стратегија за еднакви права на лицата со попреченост 2010-2018 (ревидирана).
2. Иницирање и спроведување транспарентен и инклузивен процес за изработка на нова Национална стратегија за лица со попреченост целосно во согласност со меѓународните стандарди, имајќи ги предвид заклучоците и резултатите од процесот на евалуација во рамките на Препораката 1. Оваа Стратегија треба да содржи програми и мерки за развој на иновативни услуги за поддршка на вработувањата, кои треба да се дефинираат со годишни или двегодишни акциски планови.

Во врска со еднаквоста и недискриминацијата:

1. Да се финализира процесот на подготовка на нов Закон за спречување и заштита од дискриминација, кој ќе го унапреди спроведувањето на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост во националното законодавство.

2. Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација треба да содржи одредби со кои се обезбедува професионалност и независност на Комисијата за заштита од дискриминација, со цел успешно да се спречи дискриминација поради попреченост при вработување, меѓу другите заштитни основи.
3. Новиот Закон за спречување и заштита од дискриминација треба да содржи дефиниција за давање инструкции за дискриминација како посебен вид дискриминација.

Во врска со воспоставувањето на сеопфатен систем за имплементација на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации за правата на лицата со попреченост:

1. Иницирање и спроведување транспарентен и инклузивен процес за воспоставување национален координативен механизам за имплементација на Конвенцијата на Организацијата на Обединетите нации; фокусна точка(и) во извршната власт за нејзино спроведување (двете во согласност со членот 33 став 1); како и независен мониторинг механизам кој вклучува организации на лица со попреченост и национални тела за еднаквост (во согласност со членот 33 ставови 2 и 3). Треба да се посвети внимание на хиерархиската поставеност на државните претставници во националниот координативен механизам, имајќи ја предвид потребата за непречено одлучување во рамките на телото.

ПРЕПОРАКИ ЗА ДРУГИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ВКРСТЕНИ ПРЕПОРАКИ

1. Владата и Државниот завод за статистика треба да ги интензивираат напорите за спроведување на национален попис, каде што преку пописниот лист ќе се поставуваат релевантни прашања за попреченоста. Формуларот треба да биде изработен откако ќе се спроведе транспарентен и инклузивен процес на консултации во кој ќе бидат вклучени организациите за лица со попреченост.
2. Формуларите коишто Државниот завод за статистика ги користи за добивање информации од компаниите треба да се изменат и да опфатат подетални податоци за попреченоста, со цел да помогнат во обезбедувањето на релевантни и ажурирани податоци за вработување на лица со попреченост. Податоците што ќе бидат побарани со овие формулари треба да се дефинираат во транспарентен и инклузивен процес на консултација со релевантните министерства и организации на лица со попреченост.
3. Државниот инспекторат за труд треба да ги зајакне своите човечки ресурси со цел навремено и адекватно да ги исполни своите надлежности. Ова особено важи за канцеларијата на Инспекторатот во Скопје во врска со постапувањето по пријави.
4. Агенцијата за вработување и Државниот инспекторат за труд, во координација со Министерството за труд и социјална политика, треба да спроведуваат редовни и темелни follow up активности врз компаниите кои вработуваат лица со попреченост, независно дали се од приватниот, заштитниот, граѓанскиот и/или јавниот сектор. Структурираните податоци треба да се собираат колку што е можно почесто со цел да се идентификуваат трендовите, да се спречи злоупотребата на вработените со попреченост (вклучувајќи

недостаток на пристапност и разумно приспособување на работното место), како и да се спречи злоупотребата на средствата обезбедени од државата.

5. Министерството за труд и социјална политика во соработка со релевантните ресорни министерства, други национални и локални јавни тела и организациите за лица со попреченост треба веднаш да ги зајакне напорите за обезбедување пристапна архитектонска околина, во согласност со правилата за универзален дизајн.
6. Министерството за труд и социјална политика во партнерство со ресорните министерства, бизнис и граѓанскиот сектор, како и меѓународните фактори треба да спроведе истражување за општата перцепција за лицата со попреченост во клучните области како што се вработување, образование и социјална заштита. Ова треба да биде проследено со транспарентен и инклузивен процес за дефинирање, усвојување и спроведување на мерки за подигање на свеста.
7. Владата и Министерството за труд и социјална политика треба да обезбедат структурирана финансиска поддршка за спроведување на активностите за подигање на свеста од страна на организациите за лицата со попреченост.
8. Министерството за труд и социјална политика и Министерството за образование и наука треба да спроведат анализа на степенот на вклученост во градинките и редовните основни и средни училишта за деца со попреченост со цел да се наведат потребите и ограничувањата на предучилишното образование и образовните системи, и да се создаде соодветно законодавство и политики за понатамошно вклучување на децата со попреченост во редовните процеси.

Анекс 1

Преглед на меѓународни документи со кои се признава правото на работа како основно човеково право

Универзална декларација за човекови права (член 23)

Конвенција за правата на лицата со попреченост (член 27)

Конвенција на МОТ за професионална рехабилитација и вработување (лица со попреченост)

Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права (членови 6, 7 и 8)

Меѓународен пакт за граѓански и политичко-граѓански права (член 8)

Меѓународна конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација (член 5)

Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените (член 11)

Конвенција за правата на детето (член 23)

Меѓународна конвенција за заштита на правата на сите мигранти работници и членови на нивните семејства (членови 11, 25, 26, 40, 52 и 54)

Европска социјална повелба од 1961 година и ревидираната Европска социјална повелба од 1996 година (член 15)

Африканска повелба за човекови и народни права (член 18)

Дополнителен протокол кон Американската конвенција за човекови права во областа на економските, социјалните и културните права (член 6)

Анекс 2

Методологија и спроведени активности

МЕТОДОЛОГИЈА

Анализата со која се врши процена на националните програми и мерките за вработување на лицата со попреченост има за цел да го оцени нивото и влијанието на систематските, инфраструктурните и другите мерки за поддршка на вработувањето на лицата со попреченост, кои се спроведуваат и на заштитниот и отворениот пазар на трудот. Ова се прави преку спроведување анализа на правниот, институционалниот и стратегискиот контекст; анализа на состојбата на теренот и ефектите од постојните мерки за вработување; презентација на неколку студии на случај; како и обезбедување заклучоци и препораки.

Методологијата ги опишува алатките кои се користат во процесот на собирање и обработка на податоци со цел да се подготви анализата. Исто така, го истакнува и пристапот за подготовка на текстот на публикацијата, како и неговите применливи ограничувања.

Во однос на правната, институционалната и стратегиската анализа, оваа студија вклучува релевантни меѓународни договори кои директно го покриваат вработувањето на лицата со попреченост и кои се применуваат како дел од националното законодавство, заедно со националното законодавство и политики. Што се однесува до анализата на ефектите од мерките за вработување, критички, но конструктивен акцент е ставен на нивните реални ефекти, со оглед на тоа што треба да се направи за нивно унапредување. Секако, наведените заклучоци базирани на податоци водат кон препораки за тоа како да се подобри целокупното вработување на лицата со попреченост на отворениот пазар на трудот.

Подготовката на текстот на оваа анализа е со ограничена должина, што претставуваше предизвик да се опфатат сите релевантни документи и податоци во еден концизен и корисен текст. Што се однесува до содржината на самиот текст, таа има за цел да послужи како преглед на националниот систем за вработување лица со попреченост, како и да ги процени ефектите на овој систем во реалниот живот, како и да предложи патека/и за иден развој.

Имајќи го предвид горенаведеното, беше спроведено длабинско истражување со цел да се соберат и анализираат потребните податоци. Ова истражување не беше насочено кон тестирање на хипотезата, туку да обезбеди детална слика за предметот на истражувањето. Исто така, ова истражување дава насоки за тоа како да се подобри предметот на истражување.

За изработка на квалитетна анализа се користеше методологија која ги комбинира прегледот на литературата/законодавството/документите, полуструктурираните интервјуа, фокус-групите и анализа на добиените одговори на барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер. За да се изработи оваа Анализа беше формиран Советодавен одбор составен

од членови на Министерството за труд и социјална политика и Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Неговата главна улога беше да ја следи имплементацијата на активностите опишани подолу.

СПРОВЕДЕНИ АКТИВНОСТИ

Преглед на литература/закони/документи

Првата фаза од истражувањето беше да се разгледа достапната литература релевантна за вработувањеналицасопопреченоствоземјата. Ова истражување вклучува и претходно истражување на оваа тема, како и постојни бази на податоци во релевантните институции (Министерството за труд и социјална политика, Агенцијата за вработување, Народниот правобранител, Комисијата за заштита од дискриминација итн.). Исто така, беа разгледани националните правни и политички документи, како и применливите меѓународни договори, кои се директно или индиректно релевантни за попреченоста. Понатаму, во истражувањето се вклучени и практиките на судовите и различните тела, како што се националните судови и телата за човекови права/еднаквост и академската литература. Организациите на граѓанското општество и релевантните претставници, исто така, се дел од процесот на консултации.

Исто така, беа спроведени компаративни прегледи на законодавството и мерките за вработување на лица со попреченост од Австрија.

Интервјуа со фактори

Иако јавната свест за правата на лицата со попреченост е на многу ниско ниво, повеќето граѓани имаат свои ставови и мислења. Од екстремни примери, како, на пример, дека лицата со попреченост треба да бидат сместени во институции и дека за нив треба да се грижат специјалисти; преку тоа дека тие треба да бидат предмет на добротворни активности; до тоа дека треба да имаат еднакви права како граѓаните без попреченост; општото преовладувачко гледиште се потпира на медицинскиот пристап кон поимување на попреченоста. За жал, истото важи и за Секторот вработување.

Беа спроведени интервјуа со релевантни фактори и експерти од Владата, бизнис-заедницата (од заштитните друштва и од отворениот пазар на труд), како и од граѓански организации со цел да се добијат интерни информации за перцепцијата и процената на правната рамка, активните мерки, како и нивните ефекти врз лицата со попреченост (вклучувајќи ги и нивните семејства). Овие полуструктурирани интервјуа беа дизајнирани на таков начин што дадоа преглед за дискусијата и за опфатените клучни теми, истовремено овозможувајќи слобода на мислата за испитаниците и личниот придонес во одговорот.

Фокус-групи

Беа спроведени и директни фокус-групи имајќи го предвид образложението наведено погоре. Тие опфаќаа лица со попреченост, вработени и невработени, претставници на организациите на лица со попреченост, како и работодавци од заштитниот и отворениот пазар на труд. Комуникацијата и интеракцијата помеѓу учесниците карактеристична за време на фокус-групите ни овозможи генерирање дополнителни податоци и квалитативни информации во врска со предметот на истражувањето.

Податоците собрани преку прегледот на литературата/законодавството/документите, интервјуата и фокус-групите беа обработувани со квалитативна анализа на содржината. Ова овозможи флексибилен пристап до собирање податоци и информации, истовремено оставајќи простор за не премногу детална специфична тема, што е многу важно за анализите на ефектите и за зачувување на контекстот.

Во текот на сите активности, беше обезбедено рамноправно родово учество. Јазикот што се користи во активностите и во самата публикација е родово неутрален и ги зема предвид различните потреби/околности/ограничувања на машките и женските лица со попреченост.

Барања за слободен пристап до информации

Во министерствата и релевантните институции, агенции и други органи постои значителна количина податоци кои не се презентирани во годишните извештаи. Искористувањето на правната рамка за слободен пристап до податоци од јавен карактер овозможува достапност до дополнителни податоци за целите на истражувањето. Понатаму, овие податоци требаше да бидат најважни во пополнувањето на празнините коишто ги остави (не)доволната имплементација на законодавството и политиките, а тоа придонесува и кон севкупниот квалитет на анализата.

Барањата за слободен пристап до информации од јавен карактер беа доставени во координација со Министерството за труд и социјална политика. Ова помогна да се избегнат евентуалните тесни грла во добивањето на потребните податоци. Сепак, сите барања не беа одговорени на позитивен начин од страна на властите.

Анализа на податоци и подготовка на публикацијата

Сите добиени податоци беа користени, анализирани и вклучени во финалниот нацрт на анализата. Првичните наоди, заклучоци и препораки беа презентирани и разгледани од страна на Советодавниот одбор.

Резимето за публикацијата е наменето за сите заинтересирани страни, и тоа за законодавците/креаторите на политиките, па сè до пошироката јавност. Овде се презентирани наодите, податоците, предностите и слабостите на постојниот модел за вработување на лица со попреченост. Понатаму, заклучоците и препораките што се забележани во овој документ имаат за дел да постават тон за итни и среднорочни чекори што треба да се преземат за унапредување на целокупната ситуација.

Средби на Советодавниот одбор

За време на спроведувањето на активностите, Советодавниот одбор се состануваше на месечна основа. Прво, Одборот ја процени методологијата и планираните активности. По одобрувањето, Одборот обезбеди насоки за тоа како тие да се спроведат подобро и поефикасно.

Следните состаноци се фокусираа на напредокот на истражувањето, идентификувањето на евентуалните проблеми, како и на усвојувањето на начини за нивно надминување. Наодите и податоците беа презентирани, дискутирани и коментирани на овие средби. Овој процес беше завршен со формулирање на препораките. Дополнителни состаноци на Советодавниот одбор беа можни на барање на некој од неговите членови или ако околностите наметнуваа одржување на дополнителен состанок.

Анекс 3: Библиографија

Анализи

Агенда за пристојна работа, Меѓународна организација на трудот

Агенција за вработување, Годишни извештаи 2012-2016

Активни програми на пазарот на труд за лицата со попреченост – Факти и бројки за примената и влијанијата, Европска комисија, 2002

Ана Ф. Бајефски, Принципот на еднаквост и недискриминација во меѓународното право, 11 H.R.L.J 2, бр. 1, 1990

Анализа на независните комисии и регулаторни тела – Законска поставеност и функционирање во практика, Институт за човекови права, 2014

Голдстон Керол, Мигер Најцел, Барииери за вработување на лицата со попреченост, 2002

Да се запрашаме заедно, Полио Плус – Движење против хендикеп, 2005

Директива за еднаквост во вработувањето - Процена на имплементацијата на европско ниво, Јан Тумовски, 2016

Енс Хенри, Улога на организациите на лицата со попреченост, Документ за меѓународни дискусии за лицата со попреченост

Ефремов, Фотева-Маневска, Вахакуопус, Јанковиќ, Потребни и побарувачка за сервиси за стручна рехабилитација и лична асистенција, 2016

Д-р Жанета Попоска, Вработување на лицата со попреченост – Правна анализа, 2013

Д-р Жанета Попоска, д-р Лазар Јовевски, Антидискриминациско право, 2017

Д-р Жанета Попоска, Шаврески Звонко, Кочоска Елена, Закони и политики во во областа на попреченост, 2015

Знаење, ставови и практики кон децата со попреченост – Клучни наоди од истражувањето по домаќинства, УНИЦЕФ, 2015

Извештај, Мапирање на организациите на лица со попреченост, УНИЦЕФ, 2014

Извештај од истражување: „Средните училишта во Македонија и асистивната технологија, Отвори ги прозорците“, 2014

„Иницијален извештај за Република Македонија во согласност со членот 35, став 1 на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост“, Министерство за труд и социјална политика, 2015

„Инклузивност на македонското општество“, Фондација Отворено општество-, 2008

Информација од Народниот правобранител по посетата на специјалното основно училиште „Златан Сремац“ и „Иднина“ – Скопје, „Свети Климент Охридски“ – Ново Село и државното Средно училиште за образование и рехабилитација „Свети Наум Охридски“ – Скопје и „Искра“ – Штип, Народен правобранител, 2010

Јованова, В., Димитријоска, С., Томовски, С., Игњатовиќ, М., Состојбата на лицата со физичка попреченост на пазарот на труд, 2009

Комисија за заштита од дискриминација, Годишен извештај 2012-2015

Кон инклузивно образование – Извештај за спроведеното истражување за инклузија на децата со попреченост во редовното основно образование, Народен правобранител, 2016

МППГ Глобален акциски план, 2009

Петров Ристо, Јацова Зора, Грут Лисбет, Eide Valsø Cathrine, Tyrmi Geir, „Извештај Работни места за сите – пилот-студија за вработување и работни услови за лицата со попреченост во Македонија“, 2006

Попреченоста и вработувањето – Што ни кажуваат истражувањата, Национален авторитет за попреченост, 2005

Постигнување еднакви можности за вработување на лицата со попреченост преку законодавството - Водич – Меѓународна организација на труд, 2007

Прирачник за развивање социјални услуги за ранливи групи во локалните заедници, Министерство за труд и социјална политика, УНДП, 2013

Реитмар Карин, Попреченост и работа – правна регулатива и мерки во Австрија, BBRZ Австрија, 2017

Резолуција за вработување на лицата со попреченост, Европски форум за попреченост, 2017

Светски извештај за попреченоста, Светска здравствена организација, Светска банка, 2011

Сегрегирани и експлоатирани – Пропустот на системот на услуги за попреченост да обезбеди квалитетна работа, Национална мрежа за правата на лицата со попреченост, 2011

Специјален извештај за спроведеното истражување за остварување на правото на вработување на лицата со попреченост по огласот на ЈП „Македонски шуми“ – Скопје, Народен правобранител, 2016

Стојановска-Цинговска Даниела, Маневска Билјана, Љута Ифраим, „Мониторинг на личните искуства на лицата со попреченост во Република Македонија“, 2015

Тематска студија за работа и вработување на лицата со попреченост, Совет за човекови права 22 седница, 17 декември 2012

Финален извештај за потребите и побарувачката за стручна рехабилитација и лична асистенција, WYG International Ltd, ESEP ltd, WYG Savjetovanje DOO, 2016

Финален извештај за процена на имплементацијата на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Министерство за труд и социјална политика, 2013

Хендикеп – Сложувалка која недостасува, Полио Плус – Движење против хендикеп, 2012

Џеладин Џенифер, Драганов Мирослав, Измени за правен систем без дискриминација – Документ за јавни политики, Вестминстер фондација за демократија, 2016

Шулце Мариане, Разбирање на Конвенцијата на ООН за правата на лицата со попреченост, 2010

ЗАКОНИ, СТРАТЕГИИ И МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Акциски план за вработување млади лица 2016-2020

Директива на Советот 2000/78/ЕС за еднаков третман во вработувањето и професијата

Европска социјална повелба (ревидирана)

Закон за адвокатура

Закон за административни службеници

Закон за академија за судии и јавни обвинители

Закон за вработување на лицата со попреченост

Закон за данок на добивка

Закон за извршување

Закон за јавното обвинителство

Закон за надворешни работи

Закон за Народен правобранител

Закон за основно образование

Закон за припадниците на вооружените сили

Закон за работни односи (ревидиран текст)

Закон за ратификација на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост

Закон за спречување и заштита од дискриминација

Закон за средно образование

Закон за судовите

Закон за судска служба

Закон за трговски друштва

Изјава од Саламанка и рамка за дејствување за образование за посебни потреби

Имплементација на Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Комитет за економски, социјални и културни права, 1999

Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права

Национален акциски план за имплементација на Законот за спречување и заштита од дискриминација 2015-2020

Национална програма за пристојна работа 2015-2018

Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021

Национална стратегија за вработување 2016-2020

Национална стратегија за еднакви права на лицата со попреченост 2010-2018 (ревидирана)

Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2016-2020

Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост 2010-2020

Одлука за основање на Национално координативно тело за имплементација на Конвенцијата на ООН за правата на лицата со попреченост

ООН Конвенција за правата на лицата со попреченост и Факултативен протокол

ООН Стандардни правила за изедначување на можностите за вработување на лицата со попреченост, Генерално собрание на Обединетите нации, 1993

Оперативен план за активни програми и мерки за вработување и услуги на пазарот на труд 2017

Правилник за критериуми за доделување средства од Посебниот фонд за подобрување на вработувањето и работа на лицата со попреченост

Правилник за стручно оспособување на лицата со попреченост

Универзална декларација за човекови права

Устав