

MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOG SUSTAVA

Radna skupina za izradu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom

PREDMET: Osnovni komentari i prijedlozi udruge Sjaj u izradi zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (ZPRZOSI)

- dostavlja se

Zagreb, 21. rujna 2012.

Poštovani članovi i članice Radne skupine,

u prilogu izvolite primiti predmetne komentare i prijedloge u vezi izrade novog Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (ZPRZOSI) koji sadrže i prijedloge konkretnih zakonskih odrebi, a podijeljeni su prema pojedinim ciljevima iz prethodno dostavljenog radnog materijala, kako slijedi.

Definicija osoba s invaliditetom (cilj 1)

U osnovnom radnom materijalu navedeno je da u Republici Hrvatskoj ne postoji jedinstvena definicija osoba s invaliditetom u skladu sa UN Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom. Međutim, primjenom čl. 140. Ustava Republike Hrvatske, citirana Konvencija po pravnoj je snazi iznad zakona i čini dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske pa je prema tome sasvim nepotrebno stvarati novu definiciju osoba s invaliditetom.

No, smatramo da je radi lakšeg razumijevanja i primjene važno tu definiciju ponoviti u ZPRZOSI i kontekstualizirati, kroz prijedlog odredbe kako slijedi (numeracija izostavljena):

„Osoba s invaliditetom je prema ovom Zakonu svaka osoba koja ima dugotrajna tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna oštećenja, koja u međudjelovanju s različitim preprekama mogu sprečavati njezino puno i učinkovito sudjelovanje na tržištu rada.“

S obzirom da je intencija MRMS-a razviti zakonski propis koji se temelji na preostalim sposobnostima osobe s invaliditetom, smatramo kako treba izostaviti sadašnje odredbe zakona kojima se naglasak stavlja na smanjenu radnu sposobnost. To zato i što neke osobe s invaliditetom, kao što su to i osobe s duševnim smetnjama ne moraju uopće imati smanjenu radnu sposobnost, ali njihovo zapošljavanje nije moguće zbog stigmatizacije i posljedične diskriminacije od strane potencijalnih poslodavaca. One su zbog te činjenice obuhvaćene definicijom osoba s invaliditetom prema Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom s obzirom da diskriminacija predstavlja društvenu prepreku koja u interakciji za oštećenjem zdravlja onemogućava njihovo zapošljavanje. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom trebao bi se dakle, baviti i potpuno radno sposobnim osobama s invaliditetom, koje zaposlenje na otvorenom tržištu rada ne mogu naći zbog posljedica predrasuda i prevalentne diskriminacije pri čemu nije odlučna njihova aktualna radna (ne)sposobnost.

Jedinstveno centralno mjesto vještačenja za utvrđivanje preostale radne sposobnosti (cilj 2)

Smatramo da se u ovom dijelu potrebno analitički pozabaviti podzakonskim propisima koji uređuju opće i posebne zdravstvene zahtjeve za obavljanje određenih vrsta poslova i da je u ovom dijelu potpuno izostavljena perspektiva nadležnosti Hrvatskog zavoda za medicinu rada. Udruga Sjaj u praksi se susrela sa više slučajeva kada su u postupcima za procjenu preostale radne sposobnosti osobe s duševnim smetnjama bile upućivane od strane Odsjeka za profesionalno usmjeravanje Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na pregled kod doktora medicine rada. U svojim mišljenjima, u dva konkretna slučaja pritužitelja koja su upućena na rješavanje Pravobraniteljici za osobe s invaliditetom, doktori medicine rada su na temelju **Pravilnika o poslovima s posebnim uvjetima rada** koji datira još iz 1984. godine (NN, 5/84) pronalazili kontraindikacije za rad pritužitelja kao što su „odgovornost za svoj i tuđi život“ i to na temelju vrste duševne bolesti. Jednoj pritužiteljici je potom Hrvatski zavod za zapošljavanje (nakon 22 godine radnog staža!) preporučio da regulira svoj status putem HZMO-a (invalidska mirovina zbog opće nesposobnosti za rad), a drugom pritužitelju preporučio da pronađe poslove samo u okviru svoje struke (cvjećara) s obzirom da druge poslove ne može raditi.

S obzirom da je nadležnost doktora medicine rada određena Zakonom o zaštiti na radu tako je propisana obveza poslodavca da sukladno uputi radnika na liječnički pregled kada se radi o poslovima s posebnim uvjetima rada, ali sukladno čl. 76. st. 2. navedenog Zakona samo poslodavac ima mogućnost uputiti radnika na takav pregled i tim Zakonom nije određeno da takvu obvezu ili pravo ima Hrvatski zavod za zapošljavanje. Nadalje, samim Pravilnikom uopće nije određena kategorija „odgovornost za svoj i tuđi život“ kao niti što se njime određuju kontraindikacije za sve vrste poslova, pa nije jasno zašto je barem u ova dva konkretna slučaja Hrvatski zavod za zapošljavanje zaključio da nema drugih poslova koje bi pritužitelji mogli obavljati (koji nisu obuhvaćeni Pravilnikom!). Obrazloženja koja je, naime, Hrvatski zavod za zapošljavanje kasnije davao Pravobraniteljici za osobe s invaliditetom navode da su takvi zaključci o „odgovornosti za svoj i tuđi život“ doneseni na temelju pravila medicinske struke, dakle, radi se o sferi koja uopće nije zakonski regulirana i posljedice čije primjene za osobe s invaliditetom mogu biti krajnje neizvjesne.

Tome dodajemo da niti jedna osoba s duševnim smetnjama (psihosocijalnim invaliditetom) koja se udruzi Sjaj tijekom našeg rada na zaštiti prava osoba s duševnim smetnjama obratila od 2004. godine pa do danas, i koja je bila prijavljena na Hrvatski zavod za zapošljavanje, nije uspjela naći zaposlenje, a anegdotalni primjeri pokazuju da su savjetnici u tom zavodu savjetovali tim osobama da reguliraju svoj status putem sustava mirovinskog osiguranja ili socijalne skrbi s obzirom na izrazito nepovoljna mišljenja doktora medicine rada.

Jedna osoba, i to gore navedena pritužiteljica koja putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje nije mogla ostvariti pravo na profesionalnu rehabilitaciju zbog redudantnih odredbi iz ZPRZOSI i Zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (NN, 80/08 i 121/10), o čemu je izvijestila i Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom,¹ i zbog nepovoljnog mišljenja doktora medicine rada o njenoj „odgovornosti za svoj i tuđi život“ nije mogla putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje pronaći, uz visokoškolsku kvalifikaciju, niti jedan posao. Pritom je sama pronalazila različite poslove na crnom tržištu rada, radila prekovremeno, i nikada nije bila plaćena, iz čega proizlazi negativna društvena poruka da su osobe s duševnim smetnjama u Hrvatskoj kao „neodgovorne za svoj i tuđi

¹ V. Izvješće Pravobraniteljice za osobe s invaliditetom za 2011. godinu, str. 68-70.

život“ nesposobne za bilo kakav posao, ali da su istovremeno pogodne za iskorištavanje na crnom tržištu rada!

Prema tome, smatramo da bi jedinstveno centralno mjesto vještačenja trebalo zamijeniti nadležnost doktora medicine rada u procjeni preostale radne sposobnosti osoba s invaliditetom kada se radi o primjeni ZPRZOSI. Također smatramo da centralno mjesto vještačenja mora raditi na metodologiji koje se ne oslanja isključivo na medicinski model invaliditeta nego da se treba posvetiti i razvoju socijalnog koncepta sukladno UN Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom.

Procjena funkcionalnih sposobnosti osoba s invaliditetom (cilj 3)

U vezi primjene Međunarodne klasifikacije funkcionalnosti (ICF) kao mjernog instrumenta u postupcima vještačenja, skrećemo pozornost da je taj mjerni instrument potrebno revidirati. Naime, kako smo ranije upozorili i Ministarstvo socijalne politike i mladih,² smatramo da je mjerni instrument koji je donijela Vlada Republike Hrvatske u prethodnom mandatu³ značajno reduciran u odnosu na izvorni sadržaj Međunarodne klasifikacije funkcionalnosti⁴ s obzirom da je bitan dio te klasifikacije izostavljen i to **Poglavlje 1 sekcije B – Mentalne funkcije**, koje detaljno opisuju takve funkcije pa smo smatrali i taj stav zadržavamo u ovom kontekstu da bi se primjenom ovako prilagođenog mjernog instrumenta za osobe s duševnim smetnjama opet radilo o metodologiji koja se temelji na radnoj nesposobnosti umjesto na socijalnim uvjetima i preostaloj funkcionalnosti.

Udruga Sjaj smatra da je slijedom navedenog potrebno mjerni instrument revidirati na način da sadrži sve funkcionalnosti navedene Međunarodnom klasifikacijom funkcionalnosti Svjetske zdravstvene organizacije.

Poseban doprinos i kažnjavanje za neispunjenje kvotnog sustava (ciljevi 4 i 6)

U Republici Sloveniji za neispunjavanje kvotnog sustava poslodavac je dužan uplaćivati državi 70% od minimalne plaće za svaku osobu s invaliditetom koju je bio dužan zaposliti (čl. 65. st. 1. „Zakona Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov“, Uradni list RS, št. 16/2007).

U Republici Hrvatskoj je to određeno kao poseban doprinos za zapošljavanje osoba s invaliditetom u iznosu od 0,1% odnosno 0,2% prema osnovici za obračun za obvezne doprinose za obvezna osiguranja. Postojeći Zakon ne navodi da je takav doprinos poslodavac dužan platiti za svaku osobu s invaliditetom, nego ako ne zaposli osobe s invaliditetom. Prema Naredbi o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2012. godinu (NN, 137/11) najniža osnovica iznosi 2.714,60 kn. Ukoliko tu najnižu osnovicu primjenimo na osobe s invaliditetom i kvotni sustav, dobit ćemo da je poslodavac koji je bio dužan zaposliti osobe s invaliditetom trebao platiti poseban doprinos od 2,71 kn, odnosno 5,43 kn i to neovisno o broju osoba s invaliditetom koje je bio dužan zaposliti.

² V. Dopis udruge Sjaj Ministarstvu socijalne politike i mladih od 16. siječnja 2012. u vezi izrade novog Zakona o socijalnoj skrbi, sekcija „C“; <http://www.sjaj.hr/wp-content/uploads/2012/02/Preporuke-MSPM.pdf>

³ Zaključak o prihvatanju probne primjene prijedloga jedinstvene liste funkcionalnih sposobnosti kao preduvjeta za donošenje propisa o jedinstvenom tijelu vještačenja i načinu utvrđivanja invaliditeta, 80. sjednica Vlade Republike Hrvatske, 23. rujna 2010.

⁴ <http://apps.who.int/classifications/icfbrowser/>

Minimalna plaća u Republici Hrvatskoj za razdoblje do 31. svibnja 2013. godine (NN, 60/12) iznosi 2.814,00 kn, pa kada bi se na poslodavce primijenio slovenski model onda bi poslodavac koji nije ispunio kvotni sustav trebao plaćati poseban doprinos u iznosu od 1.969,80 kn za svaku osobu s invaliditetom koju je bio dužan zaposliti.

Što se, s druge strane tiče kažnjavanja poslodavaca, u Republici Sloveniji to je područje uređeno odredbama od čl. 92. do čl. 96. uvodno citiranog slovenskog Zakona, s time da se ne radi o kažnjavanju poslodavaca koji ne zapošljavaju osobe s invaliditetom nego o kažnjavanju onih poslodavaca koji ne ispunjavaju obvezu plaćanja naknade za neispunjavanje kvotnog sustava.

U našem zakonu nema kazne za neplaćanje doprinosa pa bi to po uzoru trebalo uvesti, ali samo kažnjavanje neće imati nikakve svrhe ukoliko se ne odredi i da je namjena podupiranje zapošljavanja osoba s invaliditetom. Nadalje, tu u Republici Sloveniji određeno je da se sredstva dobivena od kazni uplaćuju na poseban račun sa navedenom namjenom (poseban račun).

Stoga udruga Sjaj predlaže da se novim Zakonom uredi slijedeće:

1) Uvažavajući postojeću gospodarsku situaciju, da se poseban doprinos iz sadašnjeg čl. 10a) st. 2. ZPRZOI poveća na doprinos od 1% (što bi iznosilo 27,14 kn), odnosno poseban doprinos iz sadašnjeg čl. 10a) 3. ZPRZOI poveća na doprinos od 1,5% (što bi iznosilo 40,71 kn) za svaku osobu s invaliditetom koju je poslodavac bio dužan zaposliti po kvotnom sustavu;

2) Da se za neplaćanje posebnog doprinosa uvede novčana kazna u rasponu 3.000,00 do 30.000,00 kn uvedu sankcije za poslodavce koji nisu uplaćivali posebne doprinose proporcionalno njihovoj obavezi zapošljavanja osoba s invaliditetom prema kvotnom sustavu;

3) Da se odredi namjena posebnog doprinosa i namjena novčanog kažnjavanja u cilju poticanja zapošljavanja osoba s invaliditetom, koja sredstva se trebaju uplaćivati na poseban račun državnog proračuna i koja se mogu koristiti samo za namjenu za koju su zakonski određena.

Predlažemo stoga da pojedine odredbe novog Zakona glase kako slijedi (numeracija izostavljena):

„Svi poslodavci, osim poslodavaca iz članka X. stavka X. ovog Zakona,⁽⁵⁾ dužni su plaćati poseban doprinos za poticanje zapošljavanja osoba s invaliditetom (u daljnjem tekstu: poseban doprinos) za svaku osobu s invaliditetom koju su bili dužni zaposliti prema odredbama ovog Zakona.“

„Osnovica za obračun posebnog doprinosa jednaka je osnovici prema kojoj poslodavac ima obvezu obračuna doprinosa za zapošljavanje u skladu s propisima koji uređuju doprinose za obvezna osiguranja, a visina doprinosa obračunava se po stopi od 1%.“

„Iznimno od odredbe stavka X. ovog članka, poslodavcu koji podliježe obvezi iz članka X. ovog Zakona, a nije zaposlio osobe s invaliditetom, visina doprinosa obračunava se po stopi od 1,5%.“

„Novčanom kaznom od 3.000,00 do 30.000,00 kn kaznit će se za prekršaj pravna osoba koja ne uplaćuje posebne doprinose (članak X. stavci X. i Y.) razmjerno broju osoba s invaliditetom za koje je bila dužna uplaćivati te doprinose.“

⁵ Odnosi se na poslodavce koji zapošljavaju manje od 20 radnika.

„Sredstva prikupljena naplatom posebnih doprinosa i novčanih kazni uplaćuju se u korist uplatnog računa propisanog provedbenim propisom o načinu uplaćivanja prihoda proračuna sa namjenom poticanja zapošljavanja osoba s invaliditetom, kojeg donosi ministar nadležan za financije.“

ALTERNATIVA: Uvažavajući mišljenje HUP-a, razmisliti o tome da se isključi penalizacija za neplaćanje doprinosa ukoliko se poveća stopa posebnog doprinosa na 1% odnosno 1,5% za sve poslodavce (osim onih koji zapošljavaju manje od 20 radnika).

Zaštićeni uvjeti rada (cilj 11)

S obzirom na čl. 27. st. 1. UN Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, posebno u dijelu koji glasi: „*Države stranke priznaju pravo na rad osobama s invaliditetom, na ravnopravnoj osnovi s drugima...*“ u vezi sa čl. 19b) iste Konvencije koji se odnosi na pružanje podrške osobama s invaliditetom u dijelu koji glasi: „*...sprečavanje izolacije ili segregacije iz zajednice*“ udruga Sjaj smatra da je stvaranje uvjeta rada u zaštićenim uvjetima protivno navedenoj Konvenciji te da takvo rješenje treba izostaviti iz novog ZPRZOSI.

Sa time ne treba miješati socijalno poduzetništvo koje je propisano čl. 27. st. 1f) Konvencije i koje se odnosi na promicanje mogućnosti samozapošljavanja, poduzetništva, razvoja zadrugarstva i pokretanja vlastitog posla, s obzirom da su te mogućnosti inkluzivne i mogu konkurirati na gospodarskom tržištu pa u tom dijelu treba posvetiti posebnu pozornost. Nikako socijalnim poduzetništvom ne treba smatrati rad u zaštićenim uvjetima rada koji je namijenjen isključivo za osobe s invaliditetom jer se tu radi o izravnoj diskriminaciji po osnovi invaliditeta.

Slijedom navedenog, udruga Sjaj smatra da se novi ZPRZOSI treba odnositi samo na otvoreno tržište rada, a da rad u zaštićenim uvjetima treba izostaviti. Također, smatramo da se posebna pozornost treba posvetiti razvoju socijalnog poduzetništva kao što je to primjer u nekim zemljama Europske unije (udruzi Sjaj dobro su npr. poznati primjeri iz Slovenije, Austrije i Portugala). U tom dijelu ZPRZOSI može biti komplementaran propisima i mjerama koje za socijalno poduzetništvo planira Ministarstvo poduzetništva i obrta.

Pravo na obiteljsku mirovinu (cilj 13)

Uz ranije izrečene stavove o regulativi obiteljske mirovine, udruga Sjaj kroz predmet ovog Zakona predlaže slijedeće odredbe (numeracija izostavljena):

„Ostvarivanje prava iz ovog Zakona ne predstavlja prepreku osobama s invaliditetom na ostvarivanje prava na obiteljsku mirovinu prema posebnom propisu.“

„Za vrijeme zaposlenosti na temelju ovog Zakona, obustavit će se isplata obiteljske mirovine osobi s invaliditetom za sve vrijeme dok je ta osoba u radnom odnosu.“

„Kada je osoba s invaliditetom ostvarila status osiguranika u sustavu mirovinskog osiguranja na temelju vlastitog rada, ona ima pravo kada se za to steknu zakonski uvjeti, odabrati korištenje prava na obiteljsku mirovinu ako je to za nju povoljnije.“

Pritom dodajemo objašnjenje da ukoliko se ne omogući osobi s invaliditetom da odabere obiteljsku mirovinu ako je to za nju povoljnije od mirovine koju bi ostvarila vlastitim radom neće se riješiti problem koji je naveden kao teškoća u postizanju ovog cilja. Naime, osoba koja je stekla i samo jednu

godinu radnog staža može ostvariti najnižu vlastitu invalidsku mirovinu i ne može ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu koja može biti povoljnija – to predstavlja problem, i osobe s invaliditetom radije biraju nezaposlenost kako ne bi izgubile mogućnost kasnije u slučaju opće nesposobnosti za rad ostvariti pravo na obiteljsku mirovinu. Prema tome, mora se omogućiti korisnicima da odaberu ona prava koja su za njih povoljnija – u konačnici, osoba s invaliditetom tijekom života može ostvariti i mirovinu na temelju vlastitog rada koja može biti povoljnija od obiteljske mirovine.

Sdračan pozdrav,

Kristijan Grđan, v.r.
koordinator Sjaja