

SISTEMSKA DISKRIMINACIJA LICA SA INVALIDITETOM U CRNOJ GORI



Analiza legislative i kvaliteta primjene uz vizuelizaciju nalaza istraživanja istatistike



DECEMBAR 2025

Dokument je izrađen u okviru projektnih aktivnosti projekta „Zabrana diskriminacije lica sa invaliditetom“, koji je realizovan uz podršku donatorske mreže i u partnerstvu NVU Građanski aktivizam, NVU Proaktiv Montenegro i NVU Bljesak.

Projekat je dio zajedničkih napora organizacija civilnog društva i donatora usmjerenih na zabranu diskriminacije, prevenciju i mehanizme zaštite.

SISTEMSKA DISKRIMINACIJA LJICA SA INVALIDITETOM U CRNOJ GORI

Analiza legislative i kvaliteta primjene
uz vizuelizaciju nalaza istraživanja i statistike

Podgorica, januar 2026.

Impressum

Ovaj dokument je zagovarački materijal koji sistematizuje javno dostupne nalaze istraživanja, izvještaja i statistika o položaju lica sa invaliditetom (OSI) u Crnoj Gori. Cilj je da se, na osnovu podataka, pokaže obrazac sistemske diskriminacije i nedovoljno efikasne primjene propisa, te da se ponude konkretne preporuke za reforme.

Dio podataka je vizuelizovan u grafikone radi jasnog i uporedivog prikaza. Dokument ne zamjenjuje zvanične izvještaje institucija; on ih povezuje i tumači kroz prizmu jednakosti i zabrane diskriminacije.

Terminologija: koristi se izraz „lica sa invaliditetom (OSI)“ u skladu sa domaćom upotrebom i principima Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) i socijalnog modela invaliditeta.

Sadržaj

1. 1. Ključni nalazi i poruke
2. 2. Izvori i metodologija
3. 3. Koliki je obim populacije i zašto je pitanje sistemsko
4. 4. Pravni okvir: od formalne zaštite do implementacionog jaza
5. 5. Diskriminacija u zapošljavanju i na tržištu rada
6. 6. Pristupačnost: javni objekti, prevoz, informacije i tehnologije
7. 7. Siromaštvo, socijalna zaštita i zavisnost od davanja
8. 8. Pristup pravdi i poslovna sposobnost
9. 9. Mehanizmi zaštite i prijavljivanje diskriminacije
10. 10. Preporuke za hitne reformske korake
11. 11. Literatura i izvori

1. Ključni nalazi i poruke

Sistemska diskriminacija nije samo zbir pojedinačnih incidenata. To je obrazac koji nastaje kada institucije, propisi, budžetske odluke i prakse u kontinuitetu proizvode neravnopravan položaj OSI - čak i kada „na papiru“ postoje prava. Podaci iz više izvora pokazuju upravo takav obrazac u Crnoj Gori.

Najkraće: OSI su brojne, vidljive i statistički mjerljive; diskriminacija je uočljiva u stavovima i iskustvima; implementacija pristupačnosti je spora; sistem podrške u zajednici je nedovoljno razvijen; a ključni pravni postupci (poslovna sposobnost) pokazuju ozbiljne proceduralne manjkavosti.

Ključni dokazi iz istraživanja i statistika:

- Popis 2023: 8,54% stanovništva ima makar jednu smetnju/prepreku u obavljanju svakodnevnih aktivnosti; najčešće su smetnje u kretanju (5,83%).
- Popis 2023: status invaliditeta priznat rješenjem ima 5,36% stanovništva; po vrstama se izdvajaju motorički (3,84%), senzorni (2,38%) i psihosocijalni (2,09%) invaliditet.
- CEDEM 2023: svaki peti građanin podržava diskriminatorsku praksu u zapošljavanju (da „radno sposobni“ imaju prednost nad OSI), a dodatnih 15% se ne izjašnjava.
- CEDEM 2023: preko 8% ispitanika svjedočilo je diskriminaciji OSI u posljednjih godinu dana; 1,25% navodi lično negativno iskustvo.
- UNDP 2024: rast broja korisnika davanja (jul 2022) - 3.037 korisnika ličnog invalidninskog dodatka i 19.220 korisnika dodatka za njegu i pomoć.
- UNDP 2025: u uzorku predmeta 2022-2024 sudija je vidio osobu u 37% predmeta, a saslušao je u 23% predmeta u postupcima lišenja poslovne sposobnosti.

Ovi nalazi, zajedno sa dugogodišnjim upozorenjima organizacija OSI i institucije Zaštitnika, ukazuju da diskriminacija nije slučajna, već ukorijenjena u načinu planiranja i primjene javnih politika. Zato je fokus ovog dokumenta: dokazati obrazac i ponuditi rješenja koja obavezuju sistem.

2. Izvori i metodologija

Dokument je pripremljen kao desk-analiza (sekundarno istraživanje) zasnovana isključivo na javno dostupnim izvorima. Korišćeni su: (1) zvanična statistika (MONSTAT - Popis 2023); (2) istraživanja i analize nevladinih i istraživačkih organizacija (CEDEM); (3) analize i studije međunarodnih institucija (UNDP); (4) izvještaji i saopštenja institucija nadzora (Zaštitnik ljudskih prava i sloboda - Ombudsman).

Podaci su preračunati i vizuelizovani u grafikone radi jasnijeg prikaza. Tamo gdje se koristi izvedeni pokazatelj (npr. „preostalo“ u distribuciji odgovora), to je transparentno naznačeno.

Ograničenja: dostupnost podataka o OSI u Crnoj Gori i dalje je fragmentisana. UNDP i domaće analize ukazuju na nepostojanje jedinstvenog registra i neujednačene definicije invaliditeta. To otežava praćenje javnih politika i odgovornost institucija. Upravo zato su javno dostupni procenti i uzorci istraživanja dragocjeni - oni su minimum evidencije koji se više ne može ignorisati.

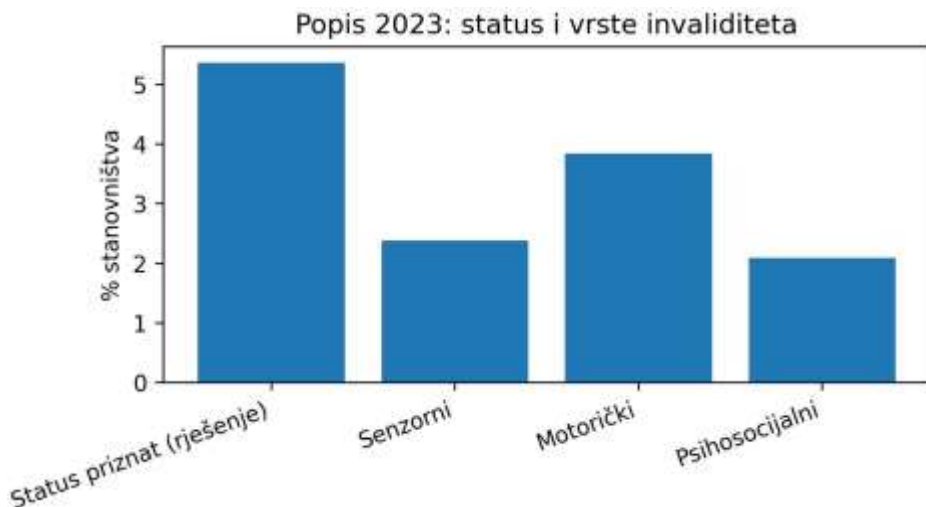
3. Koliki je obim populacije i zašto je pitanje sistemsko

Popis stanovništva 2023, po pitanju smetnji/prepreka u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, bilježi da 8,54% stanovništva ima najmanje jednu smetnju/prepreku. Ovo nije „mala grupa“ - to je društveni segment koji zahtijeva sistemske politike pristupačnosti, podrške i jednakog učešća.



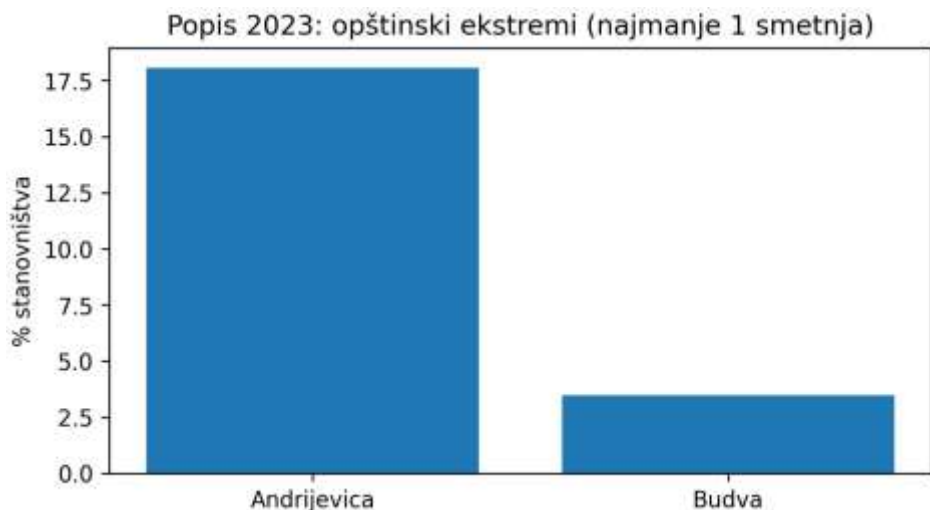
Grafikon 1. Popis 2023: smetnje/prepreke u obavljanju svakodnevnih aktivnosti (% stanovništva).

Dodatno, MONSTAT navodi da status invaliditeta priznat rješenjem ima 5,36% stanovništva. Važno je naglasiti da formalno priznanje statusa nije isto što i stvarno ostvarivanje prava: mnoge barijere (arhitektonske, komunikacione, institucionalne) djeluju i prije bilo kakvog postupka priznavanja.



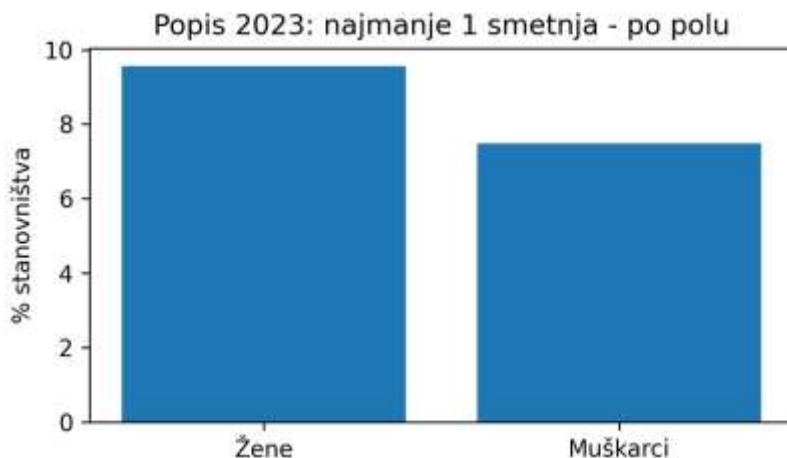
Grafikon 2. Popis 2023: priznati status invaliditeta i prijavljene vrste invaliditeta (% stanovništva).

Geografske razlike dodatno potvrđuju sistemsku dimenziju. Kada je procenat stanovništva sa makar jednom smetnjom/preprekom pet puta veći u jednoj opštini nego u drugoj, a javne usluge nijesu ravnomjerno dostupne, posljedica je nejednakost po teritoriji - još jedan oblik sistemske diskriminacije.



Grafikon 3. Popis 2023: opštinski ekstremi u udjelu stanovništva sa najmanje jednom smetnjom/preprekom (%).

Razlike su vidljive i po polu: MONSTAT navodi veći procenat žena sa smetnjama/preprekama nego muškaraca. Ovo zahtijeva rodno osjetljive politike invaliditeta (zdravlje, nasilje, ekonomska zavisnost, staranje).



Grafikon 4. Popis 2023: najmanje jedna smetnja/prepreka - po polu (% stanovništva).

4. Pravni okvir: od formalne zaštite do implementacionog jaza

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) i kroz niz zakona i strategija formalno prepoznaje pravo na jednakost i zabranu diskriminacije. Međutim, standardi CRPD-a zahtijevaju više od opštih normi: traže praktične mehanizme, budžetske prioritete, rokove, sankcije i mjerljive rezultate.

Problem u praksi je implementacioni jaz: prava se ostvaruju sporadično, selektivno i uz značajan teret dokazivanja na strani OSI. To se vidi u više sektora: pristupačnost (fizička i informaciona), tržište rada, socijalna zaštita, zdravstvo i pravosuđe.

4.1 Zašto „dobri zakoni“ nijesu dovoljni

Sistemska diskriminacija se najčešće ne održava zato što zakoni „nedostaju“, već zato što sistem ima ugrađene mehanizme koji proizvode isključenje:

- Norme postoje, ali ne postoje jasni rokovi, budžetske linije i sankcije za neprimjenu.
- Odgovornost je rasuta između institucija, pa se krivica prebacuje: „nije u našoj nadležnosti“.
- Standardi pristupačnosti i razumnih adaptacija se tumače kao „trošak“, a ne kao obaveza jednakosti.
- OSI ostaju bez podrške za prijavljivanje diskriminacije, pa nizak broj prijava ne znači nizak problem.

CEDEM (2019) konstatuje da je implementacija zakonskih akata i mjera iz strategija spora i neefikasna, te da nepostojanje sveobuhvatnih podataka otežava praćenje javnih politika. Ovakva institucionalna „slijepa tačka“ omogućava da se problemi ponavljaju iz godine u godinu bez stvarne odgovornosti.

5. Diskriminacija u zapošljavanju i na tržištu rada

Istraživanje CEDEM-a (2023) daje rijetko direktan uvid u „društvenu dozvolu“ za diskriminaciju u zapošljavanju. Na eksplicitnu tvrdnju da, pri velikoj nezaposlenosti, prvo treba dati posao radno sposobnim osobama pa tek onda osobama s invaliditetom, svaki peti građanin se slaže. Dodatnih 15% odbija da se izjasni. U zbiru, ovo pokazuje da je pristrasnost prema OSI duboko normalizovana.



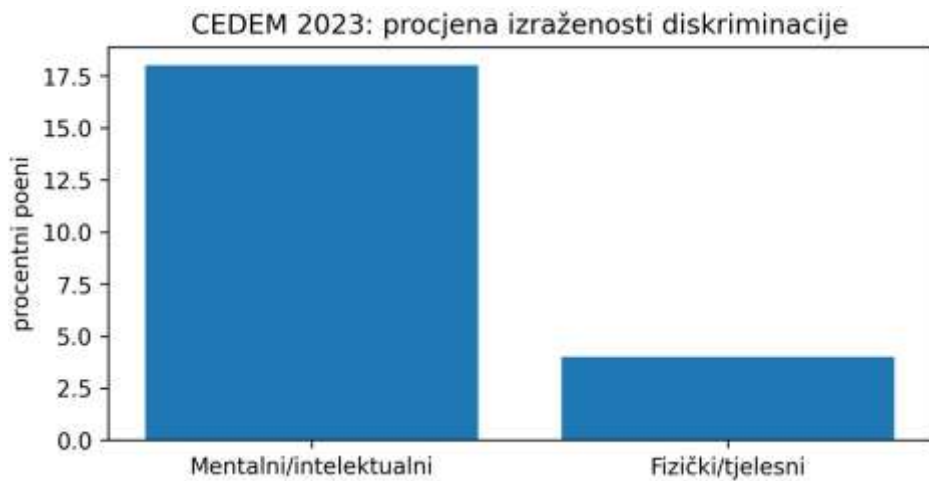
Grafikon 5. CEDEM 2023: stav prema diskriminaciji OSI u zapošljavanju (% ispitanika; 'preostalo' izvedeno iz 100%).

Diskriminacija u zapošljavanju postaje sistemska kada se u praksi ne obezbjeđuju razumne adaptacije radnog mjesta, kada se konkursi i radna okruženja ne prilagođavaju, i kada poslodavci nemaju jasnu institucionalnu podršku i nadzor. UNDP (2024) dodatno ukazuje da poslodavci često nijesu upoznati sa kompetencijama OSI niti sa instrumentima podrške, a da i OSI nijesu dovoljno informisane o pravima koja mogu aktivirati.

5.1 Diskriminacija po vrsti invaliditeta

CEDEM (2023) pokazuje da građani procjenjuju diskriminaciju kao znatno izraženiju kada je riječ o mentalnom/intelektualnom invaliditetu, nego o fizičkom invaliditetu. To ukazuje na dodatnu stigm i na potrebu da javne politike posebno

adresiraju psihosocijalni i intelektualni invaliditet kroz podršku u obrazovanju, radu i zdravstvu.



Grafikon 6. CEDEM 2023: indeks procjene izraženosti diskriminacije po vrsti invaliditeta (procentni poeni).

6. Pristupačnost: javni objekti, prevoz, informacije i tehnologije

Pristupačnost je preduslov za sva druga prava. Bez pristupačnih javnih objekata, prevoza i informacija, OSI su praktično isključene iz obrazovanja, rada, kulture, zdravlja i političkog života. To nije „tehnički problem“, nego diskriminacija kroz dizajn sistema.

CEDEM (2019), pozivajući se na saopštenje institucije Zaštitnika, navodi da je Akcioni plan za prilagođavanje 13 prioritetnih objekata u javnoj upotrebi za 2014. godinu do tada rezultirao prilagođavanjem samo pet objekata. Ovo je egzaktni primjer implementacionog jaza: plan postoji, ali realizacija ostaje minorna.



Grafikon 7. Realizacija plana pristupačnosti: 5 od 13 prioritetnih objekata prilagođeno (navod iz saopštenja Zaštitnika).

6.1 Digitalna pristupačnost i komunikacija

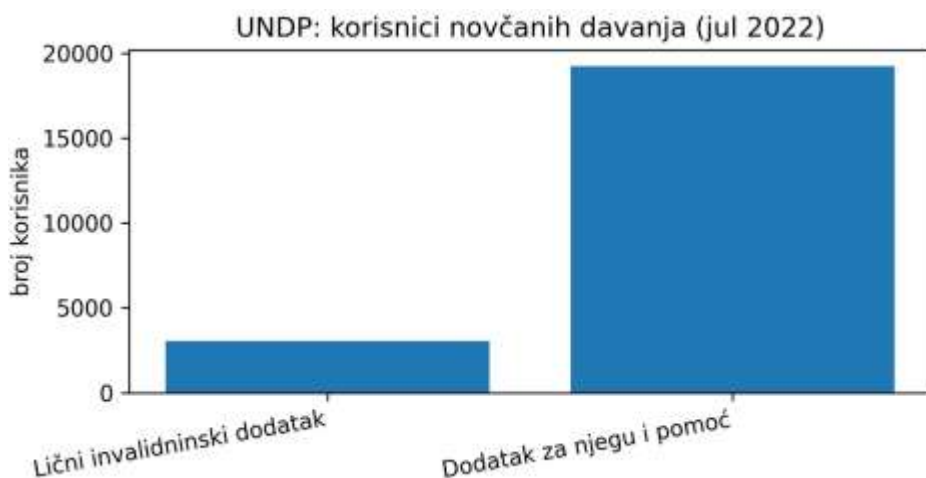
Savremena diskriminacija se često dešava „bez namjere“: kroz digitalne usluge koje nijesu pristupačne, kroz informacije bez alternativnih formata i kroz komunikaciju bez podrške (tumači, titlovi, jednostavni jezik). Ako se javne usluge sele u digitalni prostor, a taj prostor nije pristupačan, OSI se praktično potiskuju iz ostvarivanja prava.

Pristupačnost nije trošak, već uslov zakonitosti i jednakosti. Najmanji standard je da svaki ključni servis (e-uprava, zdravstvo, obrazovanje) ima pristupačnu verziju: čitljivost za čitače ekrana, titlovanje, tumačenje, prilagođene obrasce, i jasne kontakt tačke za podršku.

7. Siromaštvo, socijalna zaštita i zavisnost od davanja

Kada sistem ne obezbjeđuje usluge podrške za nezavisan život u zajednici (personalna asistencija, podržano stanovanje, prevoz 'od vrata do vrata', savjetovanje, podrška porodici), OSI i njihove porodice ostaju u začaranom krugu zavisnosti od davanja i neformalne njege.

UNDP studija (2024) bilježi rast broja korisnika osnovnih novčanih davanja: lični invalidninski dodatak imao je 3.037 korisnika u julu 2022 (rast 49,38% u odnosu na 2015), dok je dodatak za njegu i pomoć imao 19.220 korisnika (rast 104,33% u odnosu na 2015).



Grafikon 8. UNDP: korisnici osnovnih novčanih davanja (jul 2022).

7.1 Usluge podrške: prekidi, čekanja i projektno finansiranje

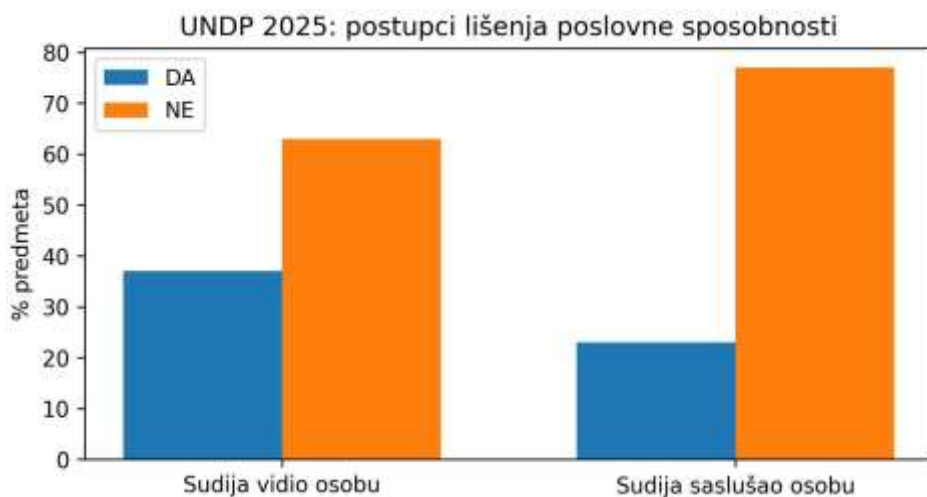
UNDP (2024) konstatuje da postoji veliki jaz između preuzetih obaveza i stvarnosti kada je riječ o nezavisnom i inkluzivnom životu u zajednici. Ključni uzroci su: nedostupnost usluga, prekidi u pružanju usluga i nedostatak održivog finansiranja. U praksi, veliki dio usluga koje pružaju organizacije OSI zavisi od projekata, pa se usluge uvode i prekidaju, što za korisnike znači stalno prilagođavanje i dodatni stres.

Sistemska diskriminacija se ovdje ogleda u tome što država mnogo lakše isplaćuje davanja nego što razvija održive usluge podrške. Time se dugoročno učvršćuje socijalna isključenost, a ne gradi jednakost.

8. Pristup pravdi i poslovna sposobnost

Jedno od najtežih polja sistemske diskriminacije je poslovna sposobnost. CRPD zahtijeva jednako priznanje pred zakonom i podržano donošenje odluka, a ne zamjensko odlučivanje kroz starateljstvo. Međutim, praksa lišenja poslovne sposobnosti u Crnoj Gori ostaje problematična i proceduralno i suštinski.

UNDP analiza (2025), zasnovana na uzorku predmeta iz perioda 2022-2024, pokazuje da u značajnom broju slučajeva sudija ni ne vidi niti sasluša osobu o čijim pravima odlučuje. Ovo direktno dovodi u pitanje pravičnost postupka i stvarno učešće OSI u odlučivanju.

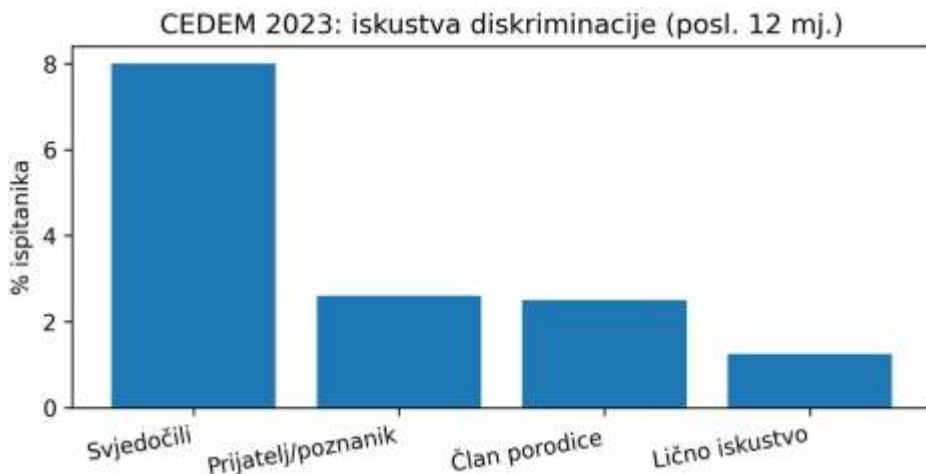


Grafikon 9. UNDP 2025: udio predmeta u kojima je sudija vidio i saslušao osobu (uzorak 2022-2024).

Kada je osoba lišena poslovne sposobnosti bez stvarnog učešća, posledice su dalekosežne: gube se mogućnosti samostalnog odlučivanja o zdravlju, radu, prebivalištu, finansijama i porodičnom životu. To je institucionalizovana forma isključenja, jer sistem odlučuje „umjesto“ osobe, a ne „sa“ osobom.

9. Mehanizmi zaštite i prijavljivanje diskriminacije

CEDEM (2023) bilježi da građani imaju iskustva sa diskriminacijom OSI, ali i da se slučajevi u praksi rijetko prijavljuju ili postaju vidljivi. Nizak broj prijava ne znači nizak nivo diskriminacije - često znači da sistem nije pristupačan, da nema podrške, i da postoji strah od posledica, posebno kada OSI zavise od drugih.



Grafikon 10. CEDEM 2023: iskustva sa diskriminacijom OSI u posljednjih godinu dana (% ispitanika).

Sistemske probleme je i kada preporuke institucija nadzora ne proizvode mjerljive promjene. Primjer plana pristupačnosti (13 objekata, 5 prilagođeno) pokazuje koliko je teško obezbijediti odgovornost bez jasnih rokova, budžeta i sankcija.

Zato je ključno obezbijediti: (1) besplatnu pravnu pomoć i pristupačne procedure; (2) institucionalnu podršku za prikupljanje dokaza; (3) javno izvještavanje organa o preduzetim mjerama; i (4) efikasne kazne i naknade štete za diskriminaciju.

10. Preporuke za hitne reformske korake

Preporuke su formulisane kao minimum mjera koje mogu prekinuti obrasce sistemske diskriminacije. Fokus je na obaveznom planiranju, izvršenju, nadzoru i sankcijama - a ne na proizvodnji novih, neobavezujućih strategija.

- Uspostaviti jedinstven, interoperabilan registar OSI uz zaštitu podataka, kako bi politike bile zasnovane na dokazima i uporedivim indikatorima.
- Usvojiti obavezujuće standarde pristupačnosti sa preciznim rokovima po sektorima (javne zgrade, prevoz, digitalne usluge), uz inspekcijski nadzor i kazne za neizvršenje.
- Javni sektor mora prednjačiti: pristupačni konkursi, razumne adaptacije, transparentne kvote i objavljivanje godišnjih izvještaja o zapošljavanju OSI po organima i opštinama.
- Uspostaviti stabilno finansiranje usluga podrške za život u zajednici (personalna asistencija, podržano stanovanje, prevoz 'od vrata do vrata', savjetovališta), uz jasne kriterijume kvaliteta i praćenje ishoda.
- Reformisati sistem poslovne sposobnosti: uvesti podržano donošenje odluka, ukinuti zamjensko odlučivanje gdje god je moguće, i osigurati da sud u svakom predmetu obavezno vidi i sasluša osobu.
- Obezbijediti pristupačnu besplatnu pravnu pomoć i podršku OSI za prijavljivanje diskriminacije, uključujući tumače, pristupačne formate i obuku službenika.
- Uvesti obavezne evaluacije javnih politika po principu 'ništa o nama bez nas' - OSI i njihove organizacije moraju biti uključene u dizajn, praćenje i reviziju politika.

Zaključno: dok se javne politike budu mjerile brojem usvojenih akata, a ne mjerljivim promjenama u pristupačnosti, zapošljavanju i učešću OSI, sistemska diskriminacija će se reprodukovati. Podaci u ovom dokumentu su minimum dokaza koji opravdava hitno djelovanje.

11. Literatura i izvori

- MONSTAT (Uprava za statistiku). Saopštenje: stanovništvo sa smetnjama/preprekama u obavljanju svakodnevnih aktivnosti (Popis 2023).
- MONSTAT. Saopštenje/novost: rješenje u vezi sa priznavanjem statusa invaliditeta, vrste invaliditeta i pokazatelji po polu/opštinama (Popis 2023; objavljeno 2024).
- CEDEM. Istraživanje javnog mnjenja o položaju i diskriminaciji osoba s invaliditetom (2023).
- CEDEM. Analiza: položaj lica sa invaliditetom i obrasci diskriminacije (2019).
- UNDP Montenegro. Study on the Needs of Persons with Disabilities for Community Living Support Services (2024).
- UNDP Montenegro. Legal Capacity in Montenegro (analysis 2025; uzorak predmeta 2022-2024).