



Analiza legislative za zaštitu prava osoba sa invaliditetom (OSI) u Crnoj Gori i kvalitet primjene



DECEMBAR 2025

Dokument je izrađen u okviru projektnih aktivnosti projekta „Zaštita prava osoba sa invaliditetom“, koji je realizovan uz podršku donatorske mreže i u partnerstvu NVU Građanski aktivizam, NVU Centar za društvenu podršku i NVU Suncokret.

Projekat je dio zajedničkih napora organizacija civilnog društva i donatora usmjerenih na zaštitu prava osoba sa invaliditetom.

Analiza legislative za zaštitu prava osoba s invaliditetom (OSI) u Crnoj Gori i kvalitet primjene

Pregled ključnih zakona, standarda i nalaza iz javno dostupnih izvještaja (2011-2025)

Što je ovaj dokument

Ovo je radni analitički pregled ključnih propisa koji štite prava osoba s invaliditetom (OSI) u Crnoj Gori, i procjena kvaliteta njihove primjene na osnovu javno dostupnih izvještaja institucija i međunarodnih tijela.

Dokument je osmišljen kao praktičan alat za institucije, opštine, škole, poslodavce, organizacije OSI i medije: navodi koja je obaveza, ko je nadležan, gdje najčešće „puca“ primjena, i šta su mjerljivi naredni koraci.

Kako koristiti vodič

Svako poglavlje ima tri sloja: (1) šta zakon/standard traži, (2) šta se u praksi najčešće dešava (prema izvještajima), (3) šta je minimalni paket mjera koji institucija može sprovesti bez čekanja novih reformi.

Oznake u tekstu

Obaveza - norma ili standard koji je već na snazi.

Rizik - tipične tačke neprimjene (npr. nedostatak pristupačnosti, podrške ili budžeta).

Minimum - mjera koja se može uvesti odmah (procedura, formular, kontrolna lista).

Sadržaj (str.)

- Sažetak nalaza i prioriteta (3)
- Metodologija i izvori (4)
- Normativni okvir: međunarodno i ustavno (5)
- Antidiskriminacioni okvir za OSI (6)
- Pristupačnost i univerzalni dizajn (7)
- Obrazovanje i inkluzija (8)
- Zapošljavanje i rad (9)
- Socijalna zaštita i usluge u zajednici (10)
- Zdravstvo i rehabilitacija (11)
- Pristup pravdi i procesne garancije (12)
- Poslovna sposobnost i podržano odlučivanje (13)
- Politička participacija i pristup informacijama (14)
- Institucije i mehanizmi zaštite (15)
- Kvalitet primjene: indikatori i podaci (16)
- Kvalitet primjene: nalazi iz izvještaja (17)
- Primjeri tipičnih „uska grla“ (18)
- Ključni jazovi i uzroci (19)
- Preporuke po horizontima (20)
- Check-liste za institucije (21)

- Bibliografija i izvori (22)

Sažetak nalaza i prioriteta

Brzi zaključak

Crna Gora ima relativno razvijen normativni okvir (antidiskriminacija, rehabilitacija i zapošljavanje, socijalna zaštita, obrazovanje, pristupačnost). Najveći problem je nedovoljno dosljedna primjena: standardi postoje, ali nadzor, budžetiranje, kadrovska podrška i koordinacija često kasne za normom.

Pet prioriteta (ako se radi samo „najnužnije“ u narednih 12 mjeseci):

- **Pristupačnost:** obavezna provjera pristupačnosti u svim javnim objektima/uslugama (zdravstvo, škole, opštine) uz plan uklanjanja barijera po rokovima.
- **Razumne prilagodbe:** standardizovati procedure (obrazac zahtjeva, rokovi, odgovorna osoba) u institucijama i kod poslodavaca.
- **Usluge u zajednici:** stabilno finansiranje lične asistencije i drugih usluga podrške za nezavisno življenje, uz jedinstvene kriterijume kvaliteta.
- **Obrazovanje:** jačanje asistivne podrške (asistenti/stručni timovi), individualni planovi i dostupnost prilagođenih nastavnih materijala.
- **Pristup pravdi i poslovna sposobnost:** smanjenje prakse lišenja poslovne sposobnosti i razvoj podržanog odlučivanja.

Ovi prioriteti se ponavljaju u preporukama CRPD Komiteta, nacionalnim izvještajima i strateškim dokumentima (npr. Strategija 2022-2027, izvještaji Zaštitnika, EU izvještaji).

Metodologija i izvori

Analiza je urađena kao „desk research“: pregled ključnih zakona i podzakonskih akata, te sinteza nalaza iz javno dostupnih izvještaja (međunarodnih tijela, državnih institucija i relevantnih organizacija). Fokus je na operativnoj primjeni - gdje norma zahtijeva radnju, a praksa pokazuje zastoje.

Šta je obuhvaćeno

Zakoni i pravilnici (antidiskriminacija, zapošljavanje, socijalna zaštita, obrazovanje, pristupačnost).

Strateški dokumenti Vlade (2022-2027; akcioni planovi; deinstitutionalizacija 2025-2028).

Izvještaji: CRPD Komitet; EU (Montenegro Report 2024); Zaštitnik; Skupština (post-zakonodavni nadzor); MONSTAT podaci.

Ograničenja: dio podataka o budžetima, izvršenju i učinku usluga nije javno uporediv po godinama ili opštinama; gdje nedostaje preciznost, tekst navodi potrebnu vrstu podatka koju institucije treba da objavljuju.

Normativni okvir: međunarodno i ustavno

UN Konvencija o pravima osoba s invaliditetom (CRPD) je temeljni standard: invaliditet se posmatra kroz interakciju oštećenja i barijera, a ne kroz „medicinski model“. Država je dužna da uklanja prepreke, obezbijedi razumne prilagodbe i jednak pristup svim pravima.

Što CRPD posebno traži od države

Jednakost i nediskriminacija (uz razumne prilagodbe kao obavezu, ne „dobru volju“).

Pristupačnost (fizička, informacijska i komunikacijska).

Nezavisno življenje i uključivanje u zajednicu (usluge podrške).

Jednako priznanje pred zakonom (poslovna sposobnost) i pristup pravdi.

Ustav garantuje jednakost i zabranjuje diskriminaciju, uz posebnu zaštitu OSI. U praksi, ustavne garancije „žive“ tek kroz zakone, podzakonske akte i sudsku zaštitu - zato je ključna dosljedna primjena standarda u administraciji i javnim servisima.

Antidiskriminacioni okvir za OSI

Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom uređuje zabranu i zaštitu od diskriminacije i promociju jednakosti. Ključni test u primjeni je: da li je institucija prepoznala barijeru i preduzela razumnu prilagodbu.

Praktične implikacije

Razumna prilagodba: prilagođavanje procedure/usluge (npr. produžen rok, tumač, pristupačan format, asistivna tehnologija) koje ne predstavlja nesrazmjeran teret.

Pristupačnost: ne odnosi se samo na rampe - već na čitav „lanac usluge“ (informacija, ulazak, kretanje, toaleti, komunikacija).

Pravno sredstvo: pritužbe, postupci pred Zaštitnikom, sudska zaštita, kao i obaveza organa da sarađuju.

Skupštinski post-zakonodavni nadzor je identifikovao preporuke za unapređenje primjene, posebno u oblastima obrazovanja i javnih usluga, što ukazuje da je problem više u sprovođenju nego u pukom „nedostatku normi“.

Pristupačnost i univerzalni dizajn

Pristupačnost je operativno pitanje: da li osoba može samostalno da dođe do usluge, dobije informaciju i koristi prostor/opremu. Pravilnik o prilagođavanju objekata propisuje elemente pristupačnosti (ulazi, hodnici, toaleti, učionice, glasačke kabine, pristup vodi itd.).

Minimum za svaku javnu instituciju

Imenovati odgovorno lice za pristupačnost i voditi registar barijera (fizičke i komunikacijske).

Uvesti obavezu da se svaka nova nabavka/rekonstrukcija provjerava na usklađenost sa pravilnikom.

Objaviti pristupačne informacije na web sajtu (format, kontakt, opcija traženja prilagodbe).

Rizik u praksi je slaba kontrola projektovanja i izvođenja, kao i odsustvo sistemskog budžetiranja za uklanjanje barijera po prioritetima.

Obrazovanje i inkluzija

Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama postavlja okvir za uključivanje i usmjeravanje u odgovarajući obrazovni program. Kvalitet primjene zavisi od podrške u učionici, stručnih timova i dostupnosti prilagođenih materijala.

Tri tačke koje najčešće određuju ishod

Procjena i plan: pravovremeno usmjeravanje i individualni obrazovni plan (IOP) koji je realan i mjerljiv.

Podrška: asistent u nastavi i/ili stručna podrška (defektolog, logoped, psiholog) kad je potrebna.

Materijali: udžbenici i sadržaji u pristupačnim formatima; asistivna tehnologija.

Skupštinski nadzor je u obrazovanju prepoznao potrebu za jačom institucionalnom koordinacijom i standardizacijom postupanja, kako se prava ne bi razlikovala „od škole do škole“.

Zapošljavanje i rad

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom uređuje prava na rehabilitaciju, mjere i podsticaje, uključujući modele podrške poslodavcima i finansiranje. Ključ je da se podsticaji vežu za stvarni učinak i održivost radnog mjesta.

Što poslodavac mora da zna (minimum)

Obaveza nediskriminacije u selekciji i radu; razumna prilagodba radnog mjesta.

Mogućnosti: subvencije, prilagođavanje radnog mjesta, podrška kroz rehabilitaciju, mentorski modeli.

Dokumentovanje: odluke i razlozi (da bi se spriječila prikrivena diskriminacija).

EU izvještaji ističu da su ranjive grupe, uključujući OSI, i dalje izložene diskriminaciji, što se odražava i na tržište rada i pristup pravima.

Socijalna i dječja zaštita: usluge u zajednici

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti definiše prava i usluge, uključujući podršku za život u zajednici. Servis lične asistencije je često „ključ“ da OSI mogu da rade, uče i žive samostalno - bez njega se sistem vraća na institucionalnu logiku.

Minimum standardi usluge (operativno)

Jasni kriterijumi za ostvarivanje prava i kontinuirano finansiranje (bez prekida).

Plan podrške zasnovan na potrebama korisnika, uz redovne revizije.

Kontrola kvaliteta: obuka asistenata, supervizija i mehanizam pritužbi.

Javna dostupna analiza servisa lične asistencije ukazuje na važnost jasnog pravnog okvira i održivog finansiranja u sistemu socijalne zaštite.

Zdravstvo i rehabilitacija

Prava u zdravstvu za OSI se najčešće „lome“ na pristupačnosti objekata, komunikaciji (informisani pristanak), dostupnosti pomagala i kontinuiranoj rehabilitaciji. I kada su prava nominalno priznata, bez procedura i budžeta nastaju nejednakosti po mjestu stanovanja.

Brze mjere u zdravstvenoj ustanovi

Pristupačan šalter i sistem zakazivanja (online/telefon) + prioritet kad je medicinski opravdano.

Pristupačne informacije (laka čitljivost, audio, znakovni jezik po potrebi).

Protokol za asistenciju i pratnju (bez nepotrebnog „uslovljavanja“).

Ovaj dokument se oslanja na opšte standarde CRPD-a o pristupu uslugama i pristupačnosti, te na domaće propise o prilagođavanju objekata.

Pristup pravdi i procesne garancije

Pristup pravdi znači da OSI mogu da pokrenu postupak, razumiju ga i ravnopravno učestvuju - uz razumne prilagodbe (tumačenje, pristupačan format, asistivna tehnologija, fleksibilnost u rokovima i prostoru).

U praksi: gdje nastaju problemi

Nedostatak tumača i pristupačnih formata (pozivi, rješenja, uputstva).

Pretpostavka „nesposobnosti“ umjesto procjene potrebne podrške.

Neujednačeno postupanje policije, tužilaštva i sudova u obezbjeđivanju prilagodbi.

EU izvještaj posebno naglašava potrebu za jačanjem izvršenja prava u upravnim i sudskim postupcima, naročito za ranjive grupe.

Poslovna sposobnost i podržano odlučivanje

CRPD (član 12) zahtijeva jednako priznanje pred zakonom i prelaz sa modela zamjenskog odlučivanja (starateljstvo) na podržano odlučivanje. Javne analize u Crnoj Gori ukazuju da su potrebne reforme prakse i propisa kako bi se smanjila diskriminacija zasnovana na invaliditetu.

Što znači podržano odlučivanje

Osoba zadržava poslovnu sposobnost; podrška pomaže da izrazi volju i donese odluku.

Podrška je prilagodljiva (osoba od povjerenja, stručna podrška, komunikacijski alati).

Postoji zaštita od zloupotreba (nadzor, revizija, pritužbe).

UNDP analiza o poslovnoj sposobnosti u Crnoj Gori daje set praktičnih preporuka za unapređenje postupka i postepeni prelaz ka sistemu koji je u skladu sa CRPD-om.

Politička participacija i pristup informacijama

Politička participacija obuhvata pristupačne biračke procedure, mogućnost tajnog glasanja, pristupačne informacije o kandidatima i programima, te uklanjanje prepreka za učešće u javnom životu.

Minimum standardi za izborni proces

Pristupačna biračka mjesta (ulaz, kretanje, kabina, listić u pristupačnom formatu gdje je moguće).

Obučeni članovi biračkih odbora za asistenciju bez narušavanja tajnosti.

Informacije o izborima u pristupačnim formatima (lako čitljiv tekst, audio, znakovni).

Javni izvještaji međunarodnih programa ukazuju i na napredak (npr. uklanjanje određenih zabrana glasanja), ali i na potrebu za dosljednom praktičnom pristupačnošću na terenu.

Institucije i mehanizmi zaštite

Sistem zaštite prava OSI je međuresoran: ministarstva (ljudska prava, socijala, prosvjeta, zdravstvo, urbanizam), opštine, centri za socijalni rad, Zavod za zapošljavanje, inspekcije, sudovi i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

Ko radi šta (skraćeno)

Zaštitnik: prima pritužbe, daje preporuke, prati diskriminaciju.

Inspekcije: kontrola primjene standarda (npr. pristupačnost u gradnji, radni odnosi).

CSR: procjena potreba i upućivanje na prava/usluge; podrška porodici.

Sudovi: sudska zaštita od diskriminacije, upravni sporovi, statusna pitanja.

Vlada je 2024. formirala Savjet za prava OSI, što je važan mehanizam koordinacije - ali njegov učinak zavisi od redovnosti rada, jasnih nadležnosti i praćenja indikatora.

Kvalitet primjene: indikatori i dostupni podaci

Bez mjerljivih podataka nema procjene primjene. MONSTAT podaci sa popisa daju osnovnu sliku o udjelu stanovništva sa smetnjama/preprekama u obavljanju svakodnevnih aktivnosti i o vrstama smetnji.

Šta MONSTAT pokazuje (primjeri)

Udjel stanovništva sa najmanje jednom smetnjom/preprekom u svakodnevnim aktivnostima; razlike po polu.

Udio lica sa izdatim rješenjem o priznavanju statusa invaliditeta.

Raspodjela po vrstama smetnji (senzorne, motoričke, psihosocijalne itd.) i po opštinama.

Za procjenu primjene prava potrebni su i administrativni podaci: broj zahtjeva za razumnu prilagodbu, broj odbijenih zahtjeva i razlozi, rokovi, budžeti za uklanjanje barijera, obuhvat usluga u zajednici, ishodi u obrazovanju i zapošljavanju.

Kvalitet primjene: nalazi iz izvještaja

Tri linije izvještavanja su posebno korisne za ocjenu primjene:

- CRPD Komitet: sistemske preporuke (pristupačnost, nezavisno življenje, pravna sposobnost, antidiskriminacija).
- Zaštitnik: trendovi pritužbi i preporuke institucijama; detektovanje ponavljajućih obrazaca diskriminacije.
- EU izvještaji: procjena institucija i izvršenja prava za ranjive grupe u kontekstu vladavine prava.

Što se ponavlja kroz izvještaje (sažeto)

Norme postoje, ali je izvršenje neujednačeno i često zavisi od lokalnih kapaciteta.

Pristupačnost i razumne prilagodbe su najčešći „test“ stvarne jednakosti.

Potrebno je jačanje zaštite u upravnim i sudskim postupcima za ranjive grupe.

Primjeri tipičnih „uska grla“ u primjeni

1) Pristupačnost objekta vs pristupačnost usluge

Često se uradi rampa, ali ostanu prepreke: šalter previsok, nema pristupačnog toaleta, nema taktilnih oznaka, web informacije nisu čitljive za čitače ekrana.

Minimum: mapirati „put korisnika“ od informacije do završetka usluge i ukloniti barijere po prioritetima.

2) Pravo na podršku u zajednici

Usluge poput lične asistencije zavise od projektnih sredstava ili lokalnih budžeta, pa nastaju prekidi i nejednakosti.

Minimum: ugovoriti kontinuirano finansiranje i uvesti jedinstvene standarde kvaliteta.

3) Institucionalizacija i tranzicija

Strategije deinstitucionalizacije postavljaju pravac, ali je potreban realan plan prelaska (stanovanje uz podršku, dnevni servisi, podrška porodicama).

Minimum: individualni planovi tranzicije i lokalni paket usluga, uz praćenje ishoda.

Ključni jazovi i uzroci

Najčešći jazovi nijesu „rupe u zakonu“, nego rupe u izvršenju. U nastavku su najtipičniji obrasci koji se ponavljaju u javnim izvještajima:

- Neujednačeni standardi po opštinama/institucijama (zavisi od kadra i budžeta).
- Slab nadzor: inspekcije i kontrolni mehanizmi rijetko mjere učinak, već formalnu usklađenost.
- Nedostatak pristupačnih formata u komunikaciji (dokumenti, web, usluge).
- Podaci: manjak javno dostupnih indikatora koji povezuju budžet i rezultat.
- Koordinacija: intersektorski slučajevi „zapnu“ između nadležnosti.

Zašto je ovo važno

Isti propis može dati potpuno različite ishode, što faktički stvara nejednakost i povećava rizik diskriminacije.

Zato preporuke u ovom dokumentu insistiraju na procedurama, standardima i indikatorima - ne samo na normama.

Preporuke po horizontima

0-12 mjeseci (operativno)

- Uvesti standardizovan obrazac i rokove za razumnu prilagodbu u svim institucijama.
- Napraviti registar barijera i plan uklanjanja za pristupačnost, sa javno objavljenim rokovima.
- Uspostaviti minimum standarde usluga u zajednici (lična asistencija, pomoć u kući, dnevni servisi) i stabilno finansiranje.

1-3 godine (sistemski)

- Razviti mrežu podržanog odlučivanja i smanjivati praksu lišenja poslovne sposobnosti, uz zaštitne mehanizme.
- Ujednačiti podršku u inkluzivnom obrazovanju (asistenti, stručni timovi, materijali) i pratiti ishode po školama.
- Ojačati inspekcijski nadzor fokusiran na učinak (ne samo formalnu usklađenost).

3+ godine (transformacija)

- Kompletirati deinstitucionalizaciju uz stanovanje uz podršku i lokalne servise.
- Ugraditi univerzalni dizajn i pristupačnost u sve javne nabavke i standarde usluga.

Check-liste (minimum) za institucije

Opština / javna uprava

- 1) Imate li tačku kontakta za OSI i razumnu prilagodbu?
- 2) Da li su obrasci i informacije dostupni u pristupačnim formatima?
- 3) Postoji li plan uklanjanja barijera sa budžetom i rokovima?
- 4) Vodite li evidenciju zahtjeva za prilagodbe i pritužbi?

Škola

- 1) Postoji li funkcionalan tim za inkluziju i IOP?
- 2) Da li su asistenti/stručna podrška dostupni kada je potrebno?
- 3) Da li roditelji i učenici imaju kanal za pritužbe i podršku?
- 4) Da li škola prati ishode (prisustvo, napredak, prelazi) i izvještava?

Poslodavac

- 1) Procedura za razumnu prilagodbu (kontakt, rok, odluka).
- 2) Pristupačnost radnog mjesta i digitalnih alata.
- 3) Evidencija obuka menadžera i HR-a o nediskriminaciji.

Bibliografija i ključni izvori

Napomena: linkovi su javno dostupni izvori. U slučaju izmjena propisa, koristiti zvanične registre i biblioteke Vlade / Službenog lista.

1. UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Montenegro (CRPD/C/MNE/CO/1), 2017.

<https://digitallibrary.un.org/record/1310662>

2. Skupština Crne Gore - Izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom (npr. evaluacija primjene u obrazovanju), 2020.

<https://api.skupstina.me/media/files/1608536150-izvjestaj-o-post-zakonodavnom-na-dzoru-za-zakon-o-zabrani-diskriminacije-lica-sa-invaliditetom.pdf>

3. Vlada Crne Gore - Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2022-2027.

<https://www.gov.me/dokumenta/e9659c4e-e7f6-41f2-ab98-0fd115b80601>

4. Vlada Crne Gore - Akcioni plan 2024-2025 za Strategiju 2022-2027.

<https://www.gov.me/dokumenta/3be67277-942a-4f56-8504-e56b0266650f>

5. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore - izvještaji o zaštiti od diskriminacije (npr. 2023 polugodišnji).

https://www.ombudsman.co.me/docs/1707806232_polugodisnji%20izvjestaj%202023_29122023.pdf

6. European Commission/EEAS - Montenegro Report 2024.

<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/Montenegro%20Report%202024.pdf>

7. MONSTAT - Popis 2021/2023: stanovništvo sa smetnjama/preprekama u obavljanju svakodnevnih aktivnosti (saopštenje, 2024).

https://monstat.org/uploads/files/popis%202021/smetnje%20cg%20SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023.pdf

8. Vlada Crne Gore - Pravilnik o bližim uslovima i načinu prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom (biblioteka).

<https://www.gov.me/dokumenta/3c19acde-3ab9-48ff-b1ee-d3ec0de4413c>

9. Vlada Crne Gore - Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama (biblioteka).

<https://www.gov.me/dokumenta/a9b62307-e802-40ec-9fa0-be4276b9623e>

10. UNDP - Legal capacity / Poslovna sposobnost u Crnoj Gori (2025).

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-11/poslovna_sposobnost_u_crnoj_gori.pdf

11. Ministarstvo socijalnog staranja - Strategija deinstitucionalizacije 2025-2028 sa Akcionim planom za 2025.

<https://www.gov.me/dokumenta/ae125913-ef38-4dd2-bc90-3e8d38a18a62>

Dokument je pripremljen kao analitički pregled. Ne predstavlja pravni savjet za pojedinačni slučaj; za konkretne postupke preporučuje se konsultacija kvalifikovanog pravnika ili nadležne institucije.