

**Analiza primjene zakona o  
povlastici na putovanje za  
lica sa invaliditetom**

**IZDAVAČ:**

Zavod za socijalnu i dječju zaštitu Crne Gore

Ul. Podljubović bb.

Podgorica, Crna Gora

**ZA IZDAVAČA:**

**AUTORI:**

Jasna Đuričić (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Nataša Gospić (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Biljana Konjević (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Sanja Topalović (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Godina izdavanja:  
2022.

## UMJESTO PREDGOVORA

Ovim putem želimo da se zahvalimo predstavnicima/cama Ministarstva rada i socijalnog staranja, Uprave za inspekcijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; predstavnicima udruženja osoba sa invaliditetom: Savezu slijepih Crne Gore, NARDOS-u, Zračku nade, opštinskom Udruženju multiple skleroze iz Bijelog Polja i Udruženju mladih sa hendikepom, kao i predstavnicima centara za socijalni rad, koji su nam izašli u susret tokom izrade „Analize primjene zakona o povlastici na putovanje za lica sa invaliditetom“ i sa nama podijelili svoja viđenja vezana za položaj osoba sa invaliditeom u postupcima ostvarivanja ovih prava.

Kroz potpuno otvoren i iskren razgovor istakli su ono u čemu smo kao društvo napravili pozitivne pomake, ali isto tako, bez zadržke su saopštili sa kojim izazovima se i dalje susrijećmo. Dobili smo uvide na koji način je ovaj zakon unaprijedo prava i mogućnosti osoba sa invaliditetom, odnosno na koji način je obezbijedio uslove za njihovo ravnopravno učešće u društvu, kao i uvide u barijere sa kojima se OSI susrijeću tokom postupka ostvarivanja prava, te izazove sa kojima se susrijeću zaposleni u centrima za socijalni rad u postupcima priznavanja ovog prava. Svako viđenje, svaki stav i mišljenje bili su od izuzetnog značaja za sagledavanje Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom iz različitih perspektiva.

Nadamo se da će rezultati ove analize i zaključci do kojih smo došli, kao i date preporuke, pomoći svim zainteresovanim stranama u kreiranju zakonskih rješenja u duhu ključnih opredjeljenja Crne Gore trasiranih preporukama Komiteta za prava osoba sa invaliditetom i direktivama EU u oblasti borbe protiv diskriminacije.

### AUTORI:

Jasna Đuričić (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Nataša Gospić (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Biljana Konjević (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

Sanja Topalović (Zavod za socijalnu i dječju zaštitu)

## SADRŽAJ

Akronimi.....	5
1. UVOD.....	6
2. METODOLOGIJA ANALIZE .....	8
3. KONTEKST .....	11
3.1 ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR .....	11
3.2. NEKI PODACI O DJECI SA SMETNJAMA U RAZVOJU I INVALIDITETOM I OSOBAMA S INVALIDITETOM U CRNOJ GORI .....	19
3.3. PODACI O KORIŠĆENJU PRAVA NA POVLASTICE NA PUTOVANJE.....	24
4. PRIKAZ REZULTATA KVALITATIVNOG DIJELA ISTRAŽIVANJA.....	30
4.1 FOKUS GRUPE SA ZAPOSLENIMA U CSR I PREDSTAVNICIMA OSI.....	30
4.2 DUBINSKI INTERVJUI SA PREDSTAVNICIMA MINISTARSTVA RADA I SOCIJALNOG STARANJA, UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE – ODSJEK ZA SOCIJALNU I DJEČJU ZAŠTITU I ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA.....	40
5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	44
6. LITERATURA .....	48

## Akronimi

CRC - *Convention on the Rights of the Child*, Konvencija o pravima djeteta

CRPD - *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom

CSR	Centar za socijalni rad
DNJP	Dodatak za njegu i pomoć
ISSS	Informacioni sistem socijalnog staranja
LI	Lična invalidnina
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
NSOR	Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore
OSI	Osobe sa invaliditetom
PPPLI	Pravo na povlasticu na putovanje lica s invaliditetom
PPLI	Povlastica na putovanje lica s invaliditetom
UN	Ujedinjene nacije
ZSDZ	Zavod za socijalnu i dječju zaštitu
WHO	Svjetska zdravstvena organizacija

## 1. UVOD

Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom<sup>1</sup> je jedan od zakona koji je Crna Gora usvojila u nastojanju da unaprijedi prava i mogućnosti osoba sa invaliditetom te obezbijedi uslove za njihovo ravnopravno učešće u društvu. Od donošenja ovog Zakona proteklo je značajno vrijeme i povremeno/sporadično su pokretana određena pitanja u vezi sa njegovom primjenom, pri čemu nedostaje sveobuhvatna analiza koja bi objedinila iskustva svih relevantnih aktera uključenih u ostvarivanje i korišćenje prava na povlastice na putovanje. Takva analiza predstavlja nužan korak u trasiranju puteva promjena na način koji će doprinijeti adekvatnijem ostvarivanju i korišćenju ovog prava. Pri tome, neophodno je voditi računa o efektivnosti postojećeg/i budućeg zakonskog rješenja prevashodno iz perspektive ostvarivanja prava OSI, uz istovremeno uvažavanje potrebe za racionalnim trošenjem sredstava iz državnog budžeta, što svakako predstavlja veoma složen, delikatan i izazovan zadatak.

Međunarodno okruženje, podržavajuće za promociju i ostvarivanje prava djece sa smetnjama u razvoju i s invaliditetom te odraslih osoba s invaliditetom, dovodi do značajnog unapređivanja zakonodavstva i javnih politika na nacionalnom nivou.

Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom mora se posmatrati u sadejstvu i međuodnosu sa drugim zakonima koji propisuju prava koja mogu ostvariti djeca sa smetnjama u razvoju i osobe s invaliditetom u Crnoj Gori, posebno imajući u vidu međunarodne ugovore koje je Crna Gora ratifikovala i obaveze koje iz njih proizilaze te neophodnost usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa odredbama i preporukama iz ovih dokumenata.

Analiza primjene Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom realizovana je u periodu od jula do novembra 2022. godine shodno zahtjevu Ministarstva rada i socijalnog staranja. Naime, Programom rada Vlade Crne Gore za IV kvartal 2022. godine utvrđena je izrada predloga Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

Analiza ima za cilj da identifikuje potrebe za izmjenama Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

Analiza se temelji na kombinovanom metodološkom pristupu koji uključuje: pregled relevantne literature; pregled aktuelnih zakonskih, podzakonskih i strateških dokumenata u oblasti socijalne i dječje zaštite, sa naglaskom na propisima i politikama koji u fokusu imaju djecu s invaliditetom i osobe s invaliditetom; pregled dostupnih podataka o korisnicima nekih od osnovnih prava iz kojih proizilazi ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje; pregled podataka o korisnicima prava na povlasticu na putovanje za 2019. i 2021. godinu, te konceptualizaciju i realizaciju kvalitativnog istraživanja koje je omogućilo sagledavanje perspektiva svih relevantnih aktera.

Predmet analize nije formulacija zakonskih rješenja koja bi mogla proisteći iz prepoznatih izazova u primjeni postojećeg Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom koji indiciraju potrebu za njegovim izmjenama, niti procjena finansijskih troškova ovih izmjena.

---

<sup>1</sup> Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 080/08 od 26.12.2008, 040/11 od 08.08.2011, 010/15 od 10.03.2015, 050/17 od 31.07.2017)

Analiza je strukturirana u nekoliko cjelina. Nakon uvodnog dijela, **u drugoj cjelini**, detaljno je prikazana metodologije analize, sa osvrtom na etička pitanja i ograničenja. **U trećoj cjelini** prezentovan je širi kontekst, polazeći od zakonodavnog i strateškog okvira, preko prikaza raspoloživih podataka o osobama s invaliditetom u Crnoj Gori, zatim podataka o korisnicima nekih od osnovnih prava iz kojih proizilazi ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje i konačno podataka o korisnicima prava na povlasticu na putovanje, odnosno korisnicima koji su realizovali pravo na materijalnu nadoknadu po osnovu ostvarenog putovanja. **U četvrtoj cjelini** prezentovani su nalazi kvalitativnog istraživanja. **U petoj, završnoj, cjelini** sadržani su glavni zaključci, utemeljeni na integraciji svih prethodno prikazanih i analiziranih podataka, te ponuđene određene preporuke.

Izrazi koji se koriste u ovom dokumentu, a imaju rodno značenje, odnose se jednako na muški i ženski rod.

## 2. METODOLOGIJA ANALIZE

Cilj Analize primjene Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom je da identifikuje i opiše postojeće prakse, iskustva i stavove različitih aktera uključenih u ostvarivanje i korišćenje prava na povlastice na putovanje, te da identifikuje potencijalne potrebe za izmjenom ovog Zakona.

Analiza se zasniva na sistematskom neeksperimentalnom pristupu koji kombinuje analizu literature, uključujući i opsežan pregled sekundarnih kvantitativnih podataka, sa kvalitativnim istraživačkim metodama kako bi se informacije sagledale iz više uglova i na različite načine. Prilikom prikupljanja podataka i ostvarivanja uvida u mišljenja zainteresovanih strana, istraživački tim je vodio računa o uključenosti i zastupljenosti relevantnih aktera s različitim/potencijalno suprotstavljenim stavovima kako bi se osiguralo da nalazi istraživanja budu nepristrasni i reprezentativni.

Analiza literature, izvršena na samom početku procesa, trasirala je put za konceptualizaciju ključnih istraživačkih pitanja, identifikaciju učesnika u analizi i kreiranje istraživačkih instrumenata, te obezbjedila okvir za razumijevanje i interpretaciju nalaza izloženih u ovom dokumentu. Analizom literature obuhvaćeni su: relevantno nacionalno i međunarodno zakonodavstvo i strateška dokumenta; razmatranja Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom u dostupnim dokumentima/izvještajima; administrativni podaci o korisnicima nekih od osnovnih prava iz kojih proizilazi ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje; administrativni podaci o korisnicima prava na povlasticu na putovanje za 2019. i 2021. godinu, odnosno korisnicima koji su realizovali pravo na materijalnu nadoknadu po osnovu ostvarenog putovanja u navedenim godinama.

Pregledom Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom u ažuriranom katalogu propisa ne nalazimo podatke o sudskoj praksi ili pravnim stavovima, što upućuje na zaključak da navedeni zakon i ostvarivanje prava shodno istom nije bio sporan korisnicima prava.

**Kvalitativni dio istraživanja**, koji je omogućio sticanje dubinskog uvida u potrebe, iskustva i doživljaje ključnih aktera u implementaciji Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom, sprovedeno je u periodu jul–novembar 2022. godine putem fokus grupa i polustrukturiranih intervjuua **na prigodnom uzorku koji je obuhvatio: stručne radnike iz CSR, predstavnike udruženja osoba s invaliditetom, te predstavnika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; predstavnika Uprave za inspeksijske poslove – Odsjek za inspekciju socijalne i dječje zaštite, te predstavnika Ministarstva rada i socijalnog staranja.**

Fokus grupe smatraju se djelotvornim metodom prikupljanja relevantnih kvalitativnih podataka u socijalnom kontekstu, gdje učesnici mogu izraziti svoje stavove i razmotriti ih u kontekstu mišljenja drugih učesnika.

Dubinsko intervjuisanje podrazumijeva postavljanje pitanja, pažljivo slušanje i postavljanje dodatnih pitanja radi pojašnjenja, odnosno postavljanje dodatnih pitanja o određenoj temi, kako bi se stekao dodatni uvid i otvorile potencijalno drugačije/specifične perspektive.



Pripremljeni su vodiči za fokus grupe i intervjuje u obliku istraživačkih pitanja, koji su služili kao okvir ili neka vrsta kontrolne liste tokom vođenja fokus grupa i intervju. Pri tome redosljed i krajnji oblik pitanja nijesu unaprijed utvrđeni, što je omogućilo i veliku fleksibilnost. Pitanja su bila otvorenog tipa, a učesnici fokus grupa i intervjuisani sagovornici ohrabrivani su da izraze sopstvena gledišta u vezi sa različitim aspektima primjene Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom.

U periodu od 26.07.2022. do 04.11.2022. godine realizovane su **tri fokus grupe i tri intervjuja**. Dvije fokus grupe (fokus grupa sa predstavnicima udruženja osoba s invaliditetom održana 26.07.2022. godine i fokus grupa sa predstavnicima CSR od 03.08.2022. godine) su organizovane i realizovane online, preko zoom platforme, dok je treća fokus grupa (održana 19.10.2022. godine), takođe sa predstavnicima CSR, realizovana uživo u prostorijama Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu. Intervjui sa predstavnikom Uprave za inspekcijske poslove – Odsjek za inspekciju socijalne i dječje zaštite i predstavnikom Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda realizovani su uživo i odvijali su se u prostorijama Zavoda, dok je intervju sa predstavnikom Ministarstva rada i socijalnog staranja realizovan putem telefona.

Više je faktora koji su uticali na organizaciju, tok i dinamiku istraživanja, najviše u smislu usporavanja i prolongiranja pojedinih faza rada. Ti faktori prvenstveno se odnose na perzistiranje epidemije COVID-19, poklapanje započinjanja izrade analize sa periodom korišćenja godišnjih odmora, te nedostupnost pojedinih dokumenata i generalno redukovane mogućnosti za elektronsku razmjenu i komunikaciju zbog sajber napada na infrastrukturu Vlade Crne Gore.

Potencijalna ograničenja istraživanja proizilaze iz različitih/neujednačenih uslova u kojima su se održavale fokus grupe i intervjui (online, uživo i putem telefona), što se moglo reflektovati na intenzitet i kvalitet razmjene voditelja s učesnicima, kao i učesnika međusobno. Takođe, fokus grupe su bile konstituisane po principu homogenosti, tako da nije bilo mogućnosti za direktno „ukrštanje“ stavova različitih aktera, što je omogućilo produbljivanje tema koje su se nametnule kao posebno relevantne u konkretnim grupama (tj. grupama zaposlenih u CSR, odnosno grupi korisnika).

Prilikom izbora učesnika u fokus grupama i intervjuima ključni princip je bio **da ispunjavaju kriterijum „učesnika bogatih informacijama“**, odnosno da imaju profesionalno i/ili lično iskustvo u ostvarivanju i/ili korišćenju prava na povlasticu na putovanje. Takođe, vodilo se računa da u strukturi učesnika budu zastupljeni učesnici iz sva tri regiona Crne Gore, imajući u vidu mogućnost da se određene regionalne razlike reflektuju na njihova iskustva i gledišta.

Struktura svih učesnika obuhvaćenih kvalitativnim istraživanjem detaljnije će biti izložena u dijelu dokumenta posvećenom analizi dobijenih podataka. Podaci će se analizirati sažimanjem prema ključnim tematskim okvirima u odnosu na prethodno navedene grupe učesnika.

U sprovođenju istraživanja posebna pažnja je bila posvećena pitanjima koja se tiču: štete i korisnosti; informisane saglasnosti; privatnosti i povjerljivosti, kako bi se u svim fazama rada osiguralo poštovanje najviših etičkih standarda.

Na početku svake fokus grupe i intervjua učesnicima je obrazložena svrha i cilj istraživanja, upoznati su s načinima korišćenja podataka, te je sa njima diskutovana i dogovorena mogućnost za snimanje razgovora i razjašnjen princip povjerljivosti informacija.

### 3. KONTEKST

U ovom dijelu dokumenta najprije ćemo skicirati zakonodavni i strateški okvir u oblasti socijalne i dječje zaštite, sa posebnim fokusom na propise i politike koji targetiraju djecu sa smetnjama u razvoju i osobe s invaliditetom, a potom prikazati neke podatke o osobama koje imaju smetnje pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti, te osobama koje koriste određena prava iz osnovnih materijalnih davanja u socijalnoj zaštiti iz kojih proizilazi ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje, te podatke o korišćenju prava na povlasticu na putovanje.

#### 3.1 ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR

Ustavom Crne Gore<sup>2</sup> svim građanima se garantuje najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva<sup>3</sup>.

**Konvencija o pravima djeteta**/*Convention on the Rights of the Child – CRC* (1989) je prvi međunarodni dokument u kojem se na jednom mjestu normira poštovanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i kulturnih prava djeteta, odnosno u kome su pobrojana prava usmjerena prema djetetu kao jedinki, a ne prema djeci kao kolektivitetu. Dakle, bitna karakteristika ove Konvencije je to što se sva prava koja su u njoj sadržana odnose na svako pojedinačno dijete. U članu 23 posebno se naglašavaju “prava djeteta sa smetnjama u duševnom ili tjelesnom razvoju”, koje treba da “vodi pun i kvalitetan život, u uslovima koji obezbjeđuju dostojanstvo, jačaju djetetovo samopouzdanje i olakšavaju njegovo aktivno učestvovanje u zajednici”. Istom odredbom naglašeno je i pravo “djeteta sa smetnjama u razvoju na posebnu brigu”, kao i pravo na “djelotvoran pristup i sticanje obrazovanja, obuke, pripremu za zapošljavanje i mogućnosti rekreacije na način koji vodi postizanju najveće moguće socijalne integracije i individualnog razvoja djeteta, uključujući njegov kulturni i duhovni razvoj”<sup>4</sup>.

**Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom**/*Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD* (2006), koju je Crna Gora ratifikovala 2009. godine, preciznije nego bilo koji drugi međunarodni dokument normira osnovna prava i pruža smjernice za ostvarivanje potreba i prava osoba s invaliditetom. Za razliku od ranijih dokumenata posvećenih osobama s invaliditetom, Konvencija je obavezujući međunarodni pravni instrument, koji je po svojoj pravnoj snazi iznad nacionalnih zakona. U preambuli Konvencije invaliditet se definiše kao razvojni proces koji nastaje kao rezultat djelovanja osoba s invaliditetom i prepreka koje proizilaze iz stavova njihove okoline. Ključno polazište je da problemi osoba s invaliditetom proizilaze iz ograničenja koje im nameće društvo, što je u biti socijalnog modela invaliditeta. Osnovna poruka ove Konvencije, kojom je učinjen veliki napredak u borbi za prava osoba sa

<sup>2</sup> Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore”, br. 001/07 i 038/13)

<sup>3</sup> Član 9. Ustava Crne Gore

<sup>4</sup> Čl. 23 CRC

invaliditetom, je da osobe s invaliditetom trebaju u potpunosti i ravnopravno učestvovati u društvu, te da je invaliditet sam po sebi ljudska pojava koja traži od društva da se prilagodi. Uvažavajući specifične potrebe osoba s invaliditetom, **Konvencija u svojim odredbama, s jedne strane garantuje, a s druge strane obavezuje države potpisnice na praktičnu implementaciju slijedećih temeljnih ljudskih prava:** prava na život; jednakost pred zakonom; pristup pravosuđu; ličnu slobodu i sigurnost; slobodu od torture ili okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kazne, kao i slobodu od eksploatacije, nasilja i zlostavljanja; slobodu kretanja i državljanstvo; slobodu mišljenja i izražavanja, te pristup informacijama; poštovanje privatnosti, doma i porodice; prava na obrazovanje; zdravstvenu zaštitu; rehabilitaciju i rad i zapošljavanje; odgovarajući životni standard i socijalnu zaštitu; participaciju u političkom, javnom i kulturnom životu. Poseban naglasak u Konvenciji stavljen je na zaštitu i garantovanje ostvarivanja ljudskih prava žena i djece s invaliditetom, u skladu s najboljim interesom djeteta. Takođe, naglasak je dat i na: podizanje svijesti cijelog društva o osobama s invaliditetom i njihovim pravima; pristupačnost; samostalno življenje i punu uključenost u društvo. Države potpisnice su se obavezale da će odmah preduzeti efektivne i odgovarajuće mjere radi: podizanja nivoa svijesti o osobama s invaliditetom u cijelom društvu, uključujući i njihove porodice, i promovisanja poštovanja prava i dostojanstva ovih osoba; borbe protiv stereotipa i predrasuda o osobama s invaliditetom i štetnih postupaka vezanih za ove osobe u svim oblastima života, uključujući one zasnovane na polu i uzrastu i podizanje nivoa svijesti o doprinosima i sposobnostima osoba s invaliditetom.

Među temeljnim načelima Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom definiše se pristupačnost, a pristupačnost se takođe garantuje i kao posebno ljudsko pravo osoba s invaliditetom, te se definiše obaveza država članica da osiguraju pristupačnost fizičkog okruženja, informacija i komunikacija, informaciono-komunikacionih tehnologija, saobraćaja i usluga<sup>5</sup>.

Crna Gora je od obnavljanja svoje nezavisnosti usvojila brojne zakone koji regulišu prava i obaveze osoba sa invaliditetom, te su garancije date Ustavom razrađene nizom zakona kojima se uređuju radni odnosi, zapošljavanje, penzijsko i invalidsko osiguranje, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, zaštita na radu osoba sa invaliditetom i dr.

U širokoj lepezi zakona koji regulišu prava koja mogu ostvariti osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori posebno su značajni:

- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>6</sup>
- Zakon o obrazovanju i vaspitanju<sup>7</sup>
- Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Član 9. CRPD

<sup>6</sup> Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 031/17, 042/17, 050/17, 059/21 145/21)

<sup>7</sup> Zakon o obrazovanju i vaspitanju („Službeni list Republike Crne Gore", br. 064/02, 031/05, 049/07, „Službeni list Crne Gore", br. 004/08, 021/09, 045/10, 073/10, 040/11, 045/11, 036/13, 039/13, 044/13, 047/17, 059/21, 076/21 i 146/21)

- Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti<sup>9</sup>
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju<sup>10</sup>
- Zakon o kretanju lica s invaliditetom uz pomoć psa vodiča<sup>11</sup>
- Zakon o povlastici na putovanje lica s invaliditetom<sup>12</sup>
- Zakon o zabrani diskriminacije<sup>13</sup>
- Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom<sup>14</sup>

**Zakonom o zabrani diskriminacije** razrađuje se i konkretizuje zaštita od diskriminacije. Ovaj zakon uređuje sistem zaštite od diskriminacije po bilo kom osnovu, garantuje zaštitu, promovise ljudska prava i slobode i stvara uslove za ostvarivanje jednakih mogućnosti za sve građane. Posebno značajan je član 18, koji glasi: “Pod diskriminacijom lica sa invaliditetom smatra se, naročito onemogućavanje ili otežavanje pristupa zdravstvenoj zaštiti, odnosno uskraćivanje prava na zdravstvenu zaštitu, redovni medicinski tretman i lijekove, rehabilitaciona sredstva i mjere; uskraćivanje prava na školovanje, odnosno obrazovanje; uskraćivanje prava na rad i prava iz radnog odnosa; uskraćivanje prava na brak, na stvaranje porodice i drugih prava iz oblasti bračnih i porodičnih odnosa<sup>15</sup>”.

**Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom** zasniva se na načelima poštovanja ljudskih prava i dostojanstva osoba s invaliditetom; podsticanja uključivanja osoba s invaliditetom u sve oblasti društvenog života na temeljima ravnopravnosti; uključivanja osoba s invaliditetom u sve procese u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obavezama; jednakosti u ostvarivanju prava i obaveza osoba s invaliditetom. Zakonom se zabranjuje svaki oblik diskriminacije osoba s invaliditetom. Akcentuje se i da pristanak osobe s invaliditetom na diskriminaciju ne oslobađa od odgovornosti osobu koja vrši diskriminaciju.

**Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** određuje da se u ostvarivanju ciljeva socijalne i dječje zaštite posebno štite, između ostalih, i dijete sa smetnjama i teškoćama u razvoju, kao i odraslo i staro lice s invaliditetom<sup>16</sup>. Shodno Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti prava iz socijalne i dječje

---

<sup>8</sup> Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 080/04, „Službeni list Crne Gore”, br. 045/10, 047/17 i 145/21)

<sup>9</sup> Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 069/03, „Službeni list Crne Gore”, br. 021/08, 073/10, 040/11, 001/15 i 052/16)

<sup>10</sup> Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 054/03, 039/04, 061/04, 079/04, 081/04, 029/05, 014/07, 047/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 012/07, 013/07, 079/08, 014/10, 078/10, 034/11, 039/11, 040/11, 066/12, 036/13, 038/13, 061/13, 006/14, 060/14, 060/14, 010/15, 044/15, 042/16, 055/16, 080/20, 145/21)

<sup>11</sup> Zakon o kretanju lica s invaliditetom uz pomoć psa vodiča („Službeni list Crne Gore”, br. 076/09 i 040/11)

<sup>12</sup> Zakon o povlastici na putovanje lica s invaliditetom („Službeni list Crne Gore”, br. 080/08, 040/11, 010/15 i 050/17)

<sup>13</sup> Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore”, br. 046/10, 040/11, 018/14 i 042/17)

<sup>14</sup> Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom („Službeni list Crne Gore”, br. 035/15 i 044/15)

<sup>15</sup> Čl. 18. Zakona o zabrani diskriminacije

<sup>16</sup> Čl. 4. st. 2. tač. 4. i st.3. tač. 1. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

zaštite su podijeljena na osnovna materijalna davanja i usluge socijalne i dječje zaštite<sup>17</sup>. Prava iz socijalne i dječje zaštite su lična i ne mogu se prenositi<sup>18</sup>.

**Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom** reguliše kriterijume i uslove za korišćenje prava na povlašćeno putovanje lica s invaliditetom i njegovog pratioca.

Ostvarivanje prava na povlasticu na putovanje lica sa invaliditetom (PPLI) vezano je za ostvarivanje drugih prava koja su definisana Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Zakonom o penzijskom i invalidskom obrazovanju te Zakonom o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama.

Naime, Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom definiše da pravo na povlasticu na putovanje imaju<sup>19</sup>:

- korisnik lične invalidnine;
- korisnik dodatka za njegu i pomoć;
- djeca i mladi koji su ostvarili pravo na pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama, u skladu sa propisom iz oblasti socijalne i dječje zaštite;
- korisnik njege i pomoći drugog lica, koji je to pravo ostvario u skladu sa propisom iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja.

Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti definisano je da su lična invalidnina i dodatak za njegu i pomoć vrste osnovnih materijalnih davanja u socijalnoj zaštiti<sup>20</sup> i propisani su uslovi za ostvarivanje ovih prava:

- Pravo na ličnu invalidninu ima lice sa teškim invaliditetom i može ga ostvariti pod uslovom da nije korisnik prava na dodatak za njegu i pomoć u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i drugim zakonima<sup>21</sup>;
- Pravo na dodatak za njegu i pomoć ima lice kome je zbog tjelesnih, mentalnih, intelektualnih ili senzornih oštećenja ili promjena u zdravstvenom stanju neophodna njega i pomoć da bi imalo obezbijeđen pristup zadovoljavanju potreba i može ga ostvariti pod uslovom da ovo pravo nije ostvarilo u skladu sa drugim zakonima i da nije korisnik prava na ličnu invalidninu u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>22</sup>.

Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je i da **kada je** u postupku za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, prava na dodatak za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena **potrebno utvrđivanje smetnji u razvoju,**

---

<sup>17</sup> Čl. 11. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

<sup>18</sup> Čl. 16. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

<sup>19</sup> Čl. 2. Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom

<sup>20</sup> Čl. 20. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

<sup>21</sup> Čl. 32. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

<sup>22</sup> Čl. 33. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

**nesposobnosti za rad, odnosno invalidnosti, centar za socijalni rad utvrđuje te činjenice na osnovu nalaza, ocjene i mišljenja socijalno-ljekarske komisije** <sup>23</sup>.

Pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama je vrsta osnovnih materijalnih davanja iz dječje zaštite<sup>24</sup>. Pravo na pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama imaju djeca i mladi koji su ostvarili pravo na vaspitanje i obrazovanje, u skladu sa posebnim zakonom<sup>25</sup>. Pravo na pomoć obuhvata troškove smještaja u ustanovu i troškove prevoza.

Shodno Zakonu o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama, djeca sa posebnim obrazovnim potrebama su:

- djeca sa smetnjama u razvoju tj. djeca sa tjelesnom, mentalnom i senzornom smetnjom i djeca s kombinovanim smetnjama ili smetnjama iz spektra autizma i
- djeca sa teškoćama u razvoju tj. djeca sa poremećajima u ponašanju; teškim hroničnim oboljenjima; dugotrajno bolesna djeca i druga djeca koja imaju poteškoće u učenju i druge teškoće uzrokovane emocionalnim, socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama<sup>26</sup>.

**Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju** (prethodni zakon) definiše da pravo na dodatak za pomoć i njegu ima osiguranik odnosno korisnik starosne, invalidske i porodične penzije kome je usljed invalidnosti neophodna stalna pomoć i njega drugog lica i precizira uslove za ostvarivanje ovog prava na način da pravo može ostvariti:

- osiguranik kod kojeg postoji I kategorija invalidnosti i kome je bila potrebna pomoć i njega drugog lica u vrijeme kad je nastala takva invalidnost ili kod koga takva potreba nastupi naknadno usljed pogoršanja invalidnosti ili novog slučaja invalidnosti, ako nema bračnog druga i djecu (rođenu u braku ili van braka ili usvojenu), odnosno ako ih ima ali su oni nesposobni za rad i čija nesposobnost odgovara I kategoriji invalidnosti, ili su djeca mlađa od 15 godina;
- osiguranik koji je stupio u radni odnos kao slijep, dok je u radnom odnosu, kao i osiguranik koji za vrijeme radnog odnosa postane slijep - ako ostane u radnom odnosu ili ponovo stupi u radni odnos, ako nema pravo na dodatak za pomoć i njegu po drugom osnovu;
- osiguranik koji je stupio u radni odnos kao lice oboljelo od distrofije ili od srodnih mišićnih i neuromišićnih bolesti - dok je u radnom odnosu, kao i osiguranik koji za vrijeme radnog odnosa oboli od tih bolesti - ako ostane u radnom odnosu ili ponovo stupi u radni odnos, ako nema pravo na dodatak za pomoć i njegu po drugom osnovu.

---

<sup>23</sup> Čl. 80. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

<sup>24</sup> Čl. 40. Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti

<sup>25</sup> Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama

<sup>26</sup> Čl. 4. Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama

Osim zakonodavnog okvira, značajnu ulogu u promovisanju i unaprjeđenju poštovanja prava djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom imali su/imaju različiti strateški dokumenti, među kojima su naročito važni:

- Strategija za integraciju osoba s invaliditetom za period 2008-2016;
- Strategija za integraciju osoba s invaliditetom za period 2016-2020;
- Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021;
- Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022-2027;
- Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019-2023;
- Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine;
- Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025;
- Strategija zaštite i unapređenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023;
- Strategija Savjeta Evrope o licima s invaliditetom 2017-2023.

Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021 predstavljala je prvi strateški dokument kojim su definisane mjere i aktivnosti za obezbjeđivanje potpune zaštite od diskriminacije i uživanje jednakih prava u svim oblastima života osobama s invaliditetom. Ova strategija fokusirana je isključivo na zaštitu osoba sa invaliditetom od diskriminacije i postizanje jednakosti ovih osoba sa drugima, pri čemu naročito uzima u obzir višestruku diskriminaciju osoba s invaliditetom koje istovremeno spadaju i u neku drugu ranjivu grupu. Glavni zadaci utvrđeni strategijom su: usklađivanje pravnog okvira sa međunarodnim standardima, sprječavanje kršenja zabrane diskriminacije prema osobama sa invaliditetom kroz obezbjeđivanje punog sprovođenja antidiskriminacionog zakonodavstva, praćenje i sprovođenje Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom.

Aktuelna Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2022-2027<sup>27</sup> predstavlja drugi strateški dokument ovog tipa usvojen u Crnoj Gori, koji stavlja primarni akcenat na efektivno suzbijanje svih oblika diskriminacije, kao i stvaranje uslova za uživanje jednakih prava u svim oblastima života licima s invaliditetom. Prethodni strateški dokument za period 2017-2021 predstavljao je faktičko ispunjenje člana 6 Zakona o zabrani diskriminacije lica a invaliditetom, kojim se definiše obaveza organu državne uprave nadležanom za poslove ljudskih i manjinskih prava, da pripremi strateški dokument koji se odnosi na zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju njihove jednakosti sa drugim licima. S tim u vezi, usvajanje novog strateškog dokumenta predstavlja primjer dosljednog ispunjavanja preuzetih međunarodnih obaveza Crne Gore koje su implementirane u nacionalni pravni i strateški okvir, ali primarno ukazuje na značaj koji država Crna Gora pruža unaprjeđenju položaja i statusa lica s invaliditetom, kao jedne od najugroženijih kategorija stanovništva.

---

<sup>27</sup> file:///C:/Users/Win%2010/Downloads/strategija-za-zastitu-lica-sa-invaliditetom-od-diskriminacije-i-promociju-jednakosti-za-period-2022-2027%20(1).pdf



Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine-NSOR<sup>28</sup> predstavlja jedan od krovnih strateških dokumenata koji je od posebnog značaja za implementaciju UN ciljeva održivog razvoja, gdje se u oblasti zaštite lica s invaliditetom primarni akcenat stavlja na eliminisanje diskriminacije lica s invaliditetom, kroz sporovđenje sledećih podmjera:

- Zaštititi i unaprijediti prava lica s invaliditetom razvojem efikasnog sistema pravne zaštite, razvijanjem prevencije i sprečavanjem diskriminacije;
- Obezbijediti uslove za puno i aktivno učestvovanje lica s invaliditetom u svim oblastima društvenog života na ravnopravnoj osnovi kroz razvoj i primjenu politike pružanja jednakih mogućnosti, posebno u oblastima zapošljavanja, rada, obrazovanja, kulture i stanovanja;
- Obezbijediti socijalne, zdravstvene i druge usluge licima s invaliditetom u skladu sa njihovim realnim potrebama i međunarodnim standardima;
- Obezbijediti licima s invaliditetom adekvatan standard življenja i socijalnu sigurnost;
- Osigurati pristup licima s invaliditetom njihovom životnom okruženju, sredstvima javnog prevoza, institucijama, uslugama, sistemima komunikacije i informacijama, kroz plansko i osmišljeno uklanjanje barijera i izgradnjom pristupačnih objekata i usluga;
- Senzibilisati društvo za probleme i prava lica s invaliditetom sistematskom i planskom edukacijom, informisanjem i uklanjanjem postojećih stereotipa i predrasuda.

Takođe, NSOR stavlja akcenat i na potrebu unapređenja dostupnosti zdravstvenih usluga i programa za lica s invaliditetom, izgradnju objekata za obrazovanje koji su prilagođeni djeci i licima s invaliditetom, koji su rodno senzitivni i pružaju bezbjedno, nenasilno, inkluzivno i djelotvorno okruženje za učenje za sve, kao i potrebi daljeg usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i ustavnim normama o zabrani diskriminacije, te većem nivou implementacije postojećeg nediskriminacionog zakonodavstva.

Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025<sup>29</sup> uključuje principe, teorijska i praktična dostignuća u pravcu razvoja potencijala djece sa posebnim obrazovnim potrebama, ali i samog društva. Pristup je zasnovan na pravima i ima za cilj prevenciju, uklanjanje prepreka u pogledu učešća i postignuća tokom školovanja za svu djecu. Ispunjenjem principa jednakih mogućnosti kroz inkluzivno obrazovanje pruža se izbor u skladu s individualnim mogućnostima djeteta sa posebnim obrazovnim potrebama, sprovodi edukacija bez diskriminacije. Aktivno se promoviše i implementira socijalni model gdje je akcenat na prilagođavanju društva i otklanjanju prepreka i barijera u okruženju, stavovima, uslugama, a ne na smetnji ili teškoći u razvoju djeteta, omogućava se podrška i kontinuitet na svim nivoima za postizanje obrazovnih ishoda i individualnih karakteristika. Vodeće načelo Strategije inkluzivnog obrazovanja je promocija, zaštita, osiguranje punog i ravnopravnog učešća sve djece sa posebnim obrazovnim potrebama u inkluzivnom obrazovanju bez diskriminacije, isključivanja i na osnovu jednakosti sa drugima.

---

<sup>28</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/1cf876c8-3bd2-4e28-acf2-abcdb5261ad6> 5 Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine, <https://www.gov.me/dokumenta/6852d215-af43-4671-b940-cbd0525896c1>

<sup>29</sup> Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025, <https://www.gov.me/dokumenta/fd79fbb0-4e6a-454b-a39f5cdafc2b85b8>

Vizija Strategije inkluzivnog obrazovanja je da djeci sa posebnim obrazovnim potrebama obezbijediti dostupno, pristupačno i kvalitetno inkluzivno obrazovanje na svim nivoima. Vizija se operacionalizuje kroz strateške ciljeve orijentisane na dostupnost, pravičnost, jednakost, kontinuitet i kvalitet inkluzivnog obrazovanja.

Značajan impuls u kreiranju aktuelnih nacionalnih politika u oblasti zaštite prava osoba s invaliditetom pružila je Strategija Savjeta Evrope o licima s invaliditetom 2017-2023<sup>30</sup>.

Strateški dokument Savjeta Evrope kojim su definisani osnovni prioriteti za period 2017-2023 u oblasti zaštite prava osoba s invaliditetom, usklađen je sa cjelokupnim pravnim okvirom o ljudskim pravima izgrađenim u Evropskoj socijalnoj povelji, Konvenciji UN-a o pravima osoba s invaliditetom i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Osnovni cilj strategije se ogleda u postizanju jednakosti, dostojanstva i jednakih prilika za lica s invaliditetom. Akcenat je na obezbjeđenju nezavisnosti, slobodi izbora i punoj uključenosti lica s invaliditetom u sve sfere društvenog života, što će biti postignuto kroz aktivnosti u pet prioriteta:

1. Jednakost i nediskriminacija;
2. Podizanje svijesti o pravima lica s invaliditetom;
3. Pristupačnost;
4. Jednakim pravima pred zakonom
5. Sloboda od eksploatacije, nasilja i zlostavljanja

Navedeni prioriteti su usklađeni sa osnovnim ciljevima i aktivnostima zastupljenim u novom nacionalnom strateškom dokumentu, Strategiji za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2022-2027 i reprezentuju osnovne pravce djelovanja Crne Gore u narednom petogodišnjem periodu sprovođenja javne politike.

Programom rada Vlade Crne Gore, u okviru Ciljeva 1.6 i 2.5, predviđeno je da će do kraja 2022. godine biti unaprijeđen okvir za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti, primarno kroz veći nivo harmonizacije propisa sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom i Konvencijom UN, kao i postizanje većeg nivoa usklađenosti sa Direktivama EU u oblasti borbe protiv diskriminacije.

---

<sup>30</sup> Strategija Savjeta Evrope o licima sa invaliditetom 2017-2023, <https://rm.coe.int/16806fe7d4>

### 3.2. NEKI PODACI O DJECI SA SMETNJAMA U RAZVOJU I INVALIDITETOM I OSOBAMA S INVALIDITETOM U CRNOJ GORI

U Crnoj Gori nedostaju objedinjeni podaci o broju lica sa invaliditetom na državnom nivou. Organi i institucije, koji pružaju određene vrste usluga i servisa licima sa invaliditetom, vode evidencije o korisnicima svojih prava i usluga, koristeći različitu metodologiju, tako da je veoma teško doći do cjelovitih i na sistematičan način disagregiranih podataka.

Popisom stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori iz 2011. godine **po prvi put su se prikupljali podaci o postojanju smetnji u obavljanju svakodnevnih aktivnosti**<sup>31</sup>. Kao osobe koje imaju smetnje pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti definisane su sve osobe koje imaju praktična ograničenja u izvođenju ili učestvovanju u različitim aktivnostima. Ova grupa uključuje osobe koje doživljavaju ograničenja u osnovnim funkcionalnim aktivnostima, kao što su hod, sluh, vid i slično, čak i ako je ograničenje bilo poboljšano upotrebom pomagala ili uz podršku okoline. Odgovori su se prikupljali na bazi izjave osoba, bez obzira na postojanje medicinske dokumentacije kao dokaza o invalidnosti. Pitanja u popisnom obrascu, koji se ispunjavao za svaku popisanu osobu, glasila su: ima li osoba zbog neke dugotrajne bolesti, invalidnosti ili starosti teškoća u obavljanju svakodnevnih aktivnosti; vrsta smetnji; uzrok smetnji i vrsta pomagala koja osoba koristi. Na ovo pitanje bilo je moguće dati više odgovora, jer osoba može da ima više od jedne vrste smetnji. Shodno podacima prikupljenih Popisom iz 2011. godine, **u Crnoj Gori, od ukupnog broja stanovnika, 68.064 osoba ili približno 11%, ima smetnje pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti zbog dugotrajne bolesti, invaliditeta ili starosti**. Poređenja radi, važno je napomenuti da prema procjenama Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) osobe sa invaliditetom čine približno 15% od ukupnog broja stanovnika na Zemlji.

Prema podacima iz Popisa, 5% crnogorske populacije ima problem sa kretanjem, 2% sa vidom iako koristi naočare i sočiva, a od ukupnog broja stanovnika 1% stanovništva ima problem sa sluhom i pored korišćenja slušnih aparata. Smetnje sa pamćenjem, koncentracijom ili za vrijeme sporazumijevanja sa drugima ima 1% stanovništva, dok 4% stanovništva osjeća teškoće druge vrste. Posmatrano prema starosnim grupama, procenat stanovništva koji ima smetnje u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, raste sa porastom starosne dobi. Naime, u starosnoj grupi mlađoj od 29 godina, 1% populacije se izjasnilo da ima poteškoće ili smetnje zbog neke dugotrajne bolesti ili invalidnosti, 40% u starosnoj grupi od 65 do 84 godine starosti, a čak 61% u populaciji starijoj od 85 godina. Najčešći uzrok za otežano obavljanje svakodnevnih aktivnosti kod 6% populacije je bolest, dok se 2% stanovništva izjasnilo da je razlog starost, 1,2% lica ima neko profesionalno oštećenje stečeno povredom na radu ili oboljenje stečeno na radu. Povrede kao uzrok smetnje, a koje nisu stečene na radu ili u saobraćajnoj nesreći ima 3914 lica. Urođene smetnje ima 3488 ili 0,6% stanovnika, 0,3% od ukupnog broja stanovnika povredu je steklo u

---

<sup>31</sup> MONSTAT, „Stanovništvo koje ima smetnje u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, po opštinama u Crnoj Gori, 2011, <http://monstat.org> > file > popis2011 > saopstenje

saobraćajnoj nesreći, dok 0,2% populacije ne zna uzrok teškoća koje ima. Od ukupnog broja lica sa smetnjama 54% su žene, a 46% muškarci. Od ukupnog broja ženske populacije, 12% ima smetnje tokom obavljanja svakodnevnih aktivnosti, dok taj procenat kod muškaraca iznosi 10%.

Važno je napomenuti da se tokom pripreme Strategije za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti u Crnoj Gori, pokazalo se da blizu 60% lica sa invaliditetom živi na granici siromaštva ili ispod nje, što implicira da ova populacija spada u najsiromašnije i najmarginalizovanije društvene grupe.

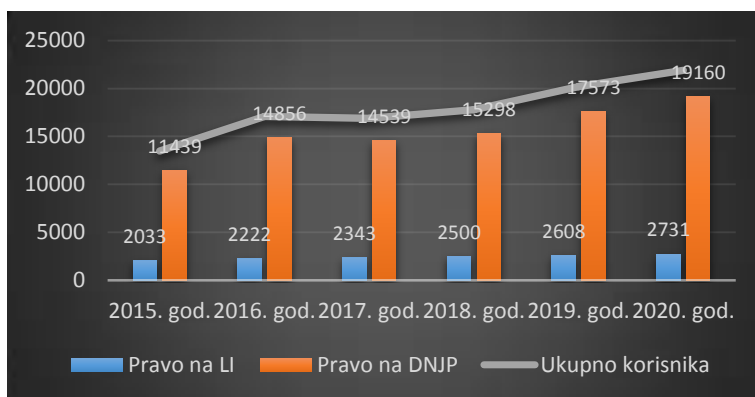
Prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje u Crnoj Gori je samo 2% zaposlenih sa invaliditetom, bez obzira na zakonske stimulacije i subvencije garantovane poslodavcima ukoliko zapošljavaju osobe sa invaliditetom<sup>32</sup>.

Iz Informacionog sistema socijalnog staranja (ISSS) mogu se generisati pouzdani podaci o korisnicima određenih prava iz osnovnih materijalnih davanja u socijalnoj i dječjoj zaštiti i/ili pojedinih usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite.

Pravo na ličnu invalidninu (LI) i pravo na dodatak za njegu i pomoć (DNJP) su prava iz osnovnih materijalnih davanja u socijalnoj zaštiti koja, po svojoj definiciji, najdirektnije targetiraju lica s invaliditetom, te se podaci o korisnicima ovih prava mogu smatrati dragocjenim izvorom informacija o osobama sa invaliditetom u sistemu socijalne i dječje zaštite i predstavljati dobru polaznu osnovu u različitim procjenama i istraživanjima. Pri tome važno je imati u vidu da pravo na DNJP mogu ostvariti i lica sa promjenama u zdravstvenom stanju usljed kojih im je neophodna njega i pomoć kako bi imala obezbjeđen pristup zadovoljavanju potreba, a da te promjene u zdravstvenom stanju ne rezultiraju nužno pojavom invalidnosti.

U grafikonu koji slijedi prikazano je kretanje broja korisnika prava na LI i DNJP za period 2015-2020. godina, te kretanje ukupnog broja korisnika ovih prava<sup>33</sup>.

**Grafikon br. 1: Uporedni prikaz kretanja broja korisnika prava na LI i DNJP, trendovi 2015-2020**



<sup>32</sup> Analiza položaja i zaštite od diskriminacije osoba s invaliditetom u Crnoj Gori (2017), str. 4

<sup>33</sup> Podaci se odnose na prosječan broj korisnika navedenih prava u posmatranim godinama (izvor MONSTAT)

Iz grafikona se uočava da se u posmatranom vremenskom periodu kontinuirano, iako relativno diskretno, povećavao broj korisnika prava na LI. Tako je u 2020. godini ovim pravom u prosjeku bio obuhvaćen 2731 korisnik, što je 698 korisnika više nego što ih je bilo u 2015. godini. Kada se ta razlika izrazi u procentima proizilazi da je **broj korisnika LI u 2020. godini uvećan za oko 34% u poređenju sa brojem korisnika u 2015. godini.**

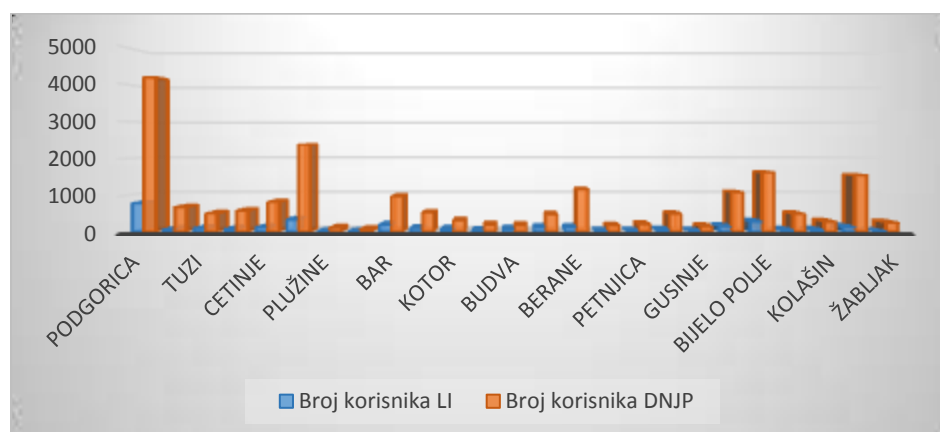
S druge strane, u kretanju broja korisnika prava na DNJP u periodu 2015-2020 zapažaju se izrazitije oscilacije kao što su primjetan skok broja korisnika ovog prava u 2016. godini u poređenju sa 2015. godinom, a odmah zatim blagi pad broja korisnika u 2017. godini, te jasan uzlazni trend u periodu 2017-2020 godina. **U poređenju sa 2015. godinu, broj korisnika prava na DNJP u 2020. godini uvećan je za preko 67%.**

Takođe, iz grafikona je evidentno da je broj korisnika prava na DNJP cijelim tokom posmatranog perioda znatno veći od broja korisnika prava na LI, te da na jednog korisnika LI dolazi najmanje pet korisnika DNJP.

Prema podacima iz ISSS-a, u decembru 2021. godine pravo na LI koristilo je **2997 lica**, dok je pravo na DNJP imalo **19379 lica**. U odnosu na broj stanovnika Crne Gore<sup>34</sup> (620029 stanovnika), približno 0,5% stanovnika su korisnici prava na LI, dok korisnici prava na DNJP čine oko 3% stanovnika, a udio obje posmatrane grupe korisnika u strukturi stanovnika Crne Gore iznosi 3,6%.

Zanimljivo je sagledati kako se korisnici prava na LI i DNJP, u mjesecu decembru 2021. godine, distribuiraju po opštinama Crne Gore, koji pregled je dat u grafikonu koji slijedi.

**Grafikon br. 2: Distribucije korisnika prava na LI i DNJP po opštinama Crne Gore u decembru 2021. godine**



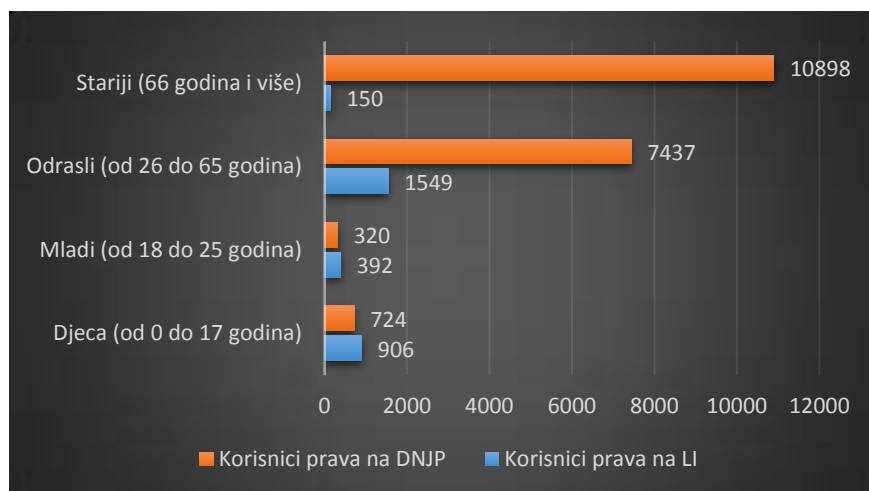
<sup>34</sup> Izvor: Popis, 2011

Iz grafikona je vidljivo da se distribucije korisnika prava na LI i prava na DNJP znatno razlikuju, te da su varijacije broja korisnika po opštinama upadljivije kod prava na DNJP, nego što je slučaj kada posmatramo broj korisnika prava na LI. Tako se broj korisnika prava na LI po opštinama u decembru 2021. godine kretao u rasponu od minimalno osam korisnika (u opštini Šavnik) do maksimalno 776 korisnika (u opštini Glavni grad Podgorica), dok je raspon između minimalnog broja korisnika DNJP (66 korisnika u opštini Šavnik) i maksimalnog broja korisnika (4984 u opštini Glavni grad Podgorica) višestruko veći.

Pažljivijom analizom podataka prikazanih u grafikonu, zapaža se da se broj korisnika prava na DNJP u nekim opštinama sa približno jednakim brojem stanovnika bitnije razlikuje (npr. u opštini Mojkovac je broj korisnika ovog prava skoro dva puta veći nego u susjednoj opštini Kolašin sa sličnim brojem stanovnika). Ovi podaci, pored toga što mogu biti inspirativni za neka dalja, produbljenija istraživanja, značajni su i za razumjevanje određenih trendova u korišćenju prava na povlasice na putovanje, koje je u fokusu ove analize.

U ovom odjeljku dodatno ćemo se osvrnuti na strukturu korisnika prava na LI i DNJP, takođe shodno podacima iz decembra 2021. godine, disagregirajući podatke o korisnicima ovih prava prema starosnoj dobi korisnika (djeca, mladi, odrasli, stariji)<sup>35</sup>, što je prikazano u narednom grafikonu.

**Grafikon br. 3: Distribucije korisnika prava na LI i DNJP prema starosnoj dobi korisnika u decembru 2021. godine**

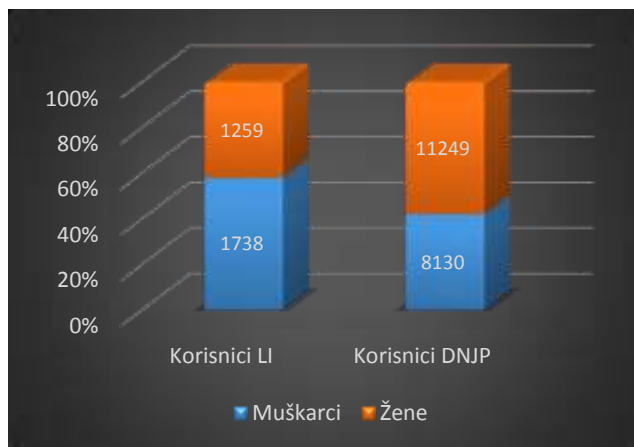


<sup>35</sup> Na osnovu podataka koji su generisani iz ISSS za mjesec decembar 2021. godine

Iz grafikona se uočava da se unutar posmatranih korisničkih grupa, tj. u grupi korisnika prava na LI te u grupi korisnika prava na DNJP, korisnici veoma različito distribuiraju po definisanim uzrasnim grupama. Primjetno je da **u strukturi korisnika prava na DNJP ubjedljivo dominiraju odrasli i stariji korisnici**, pri čemu je najveći broj starijih korisnika, dok su djeca i mladi veoma malo zastupljeni (izraženo u procentima djeca i mladi zajedno čine nešto preko 5% korisnika ovog prava). S druge strane, u strukturi korisnika prava na LI, najviše je odraslih korisnika, koji čine približno 1/2 korisnika ovog prava, a slijedeća po brojnosti su djeca koja obuhvataju gotovo 1/3 korisnika u ovoj grupi. Dakle, **u strukturi korisnika prava na LI dominiraju odrasli i djeca**. Takođe, može se zapaziti da su mladi korisnici najmanje zastupljeni u grupi korisnika prava na DNJP, unutar koje čine manje od 2% korisnika, dok znatno veći udio, od oko 13%, imaju unutar grupe korisnika prava na LI.

S obzirom na značaj uzimanja u obzir rodne perspektive u prezentovanju podataka o korisnicima različitih prava, ovaj segment analize zaokružićemo uporednim prikazom polne/rodne strukture korisnika prava na LI i DNJP u decembru 2021. godine.

**Grafikon br. 4: Uporedni prikaz rodne strukture korisnika prava na LI i DNJP u decembru 2021. godine**



Iz grafikona je vidljivo da su u strukturi korisnika LI brojniji muškarci, koji čine 58% korisnika ovog prava u decembru 2021. godine, dok je situacija upravo obrnuta kada posmatramo strukturu korisnika prava na DNJP, unutar koje žene imaju jasnu prevalenciju u odnosu na muškarce (takođe zastupljene sa 58%).

Na samom kraju, dodatno ćemo napomenuti da je moguća još finija disagregacija korisnika navedenih prava, koja bi omogućila uvid u rodnu strukturu korisnika unutar različitih uzrasnih grupa, što bi svakako moglo biti zanimljivo istraživati i utvrditi u kontekstu neke druge analize.

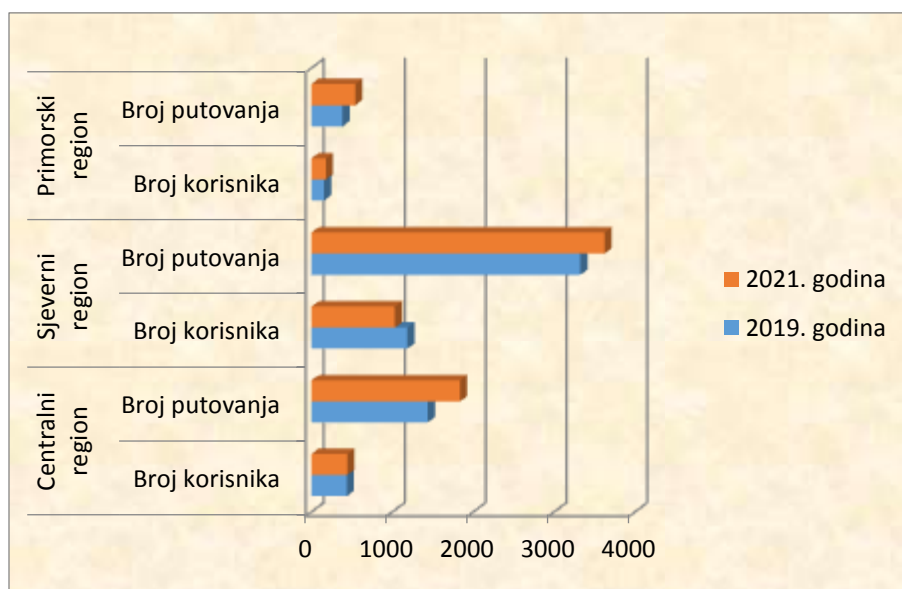
### 3.3. PODACI O KORIŠĆENJU PRAVA NA POVLASTICE NA PUTOVANJE

Zakonom o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom propisano je da je CSR dužan da vodi evidenciju korisnika prava povlastice na putovanje, koja sadrži ime i prezime, svojstvo korisnika povlastice na putovanje te broj ostvarenih putovanja<sup>36</sup>.

U ovom odjeljku prikazani su podaci o kretanju broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja, izvedeni iz rekapitulara koje objavljuje nadležno ministarstvo, za period 2019-2021. godina. Podaci su disagregirani po regionima Crne Gore i opštinama.

U grafikonu koji slijedi dat je pregled kretanja prosječnog broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja uporedno za 2019. i 2021. godinu, sistematizovano po regionima Crne Gore.

**Grafikon br. 5: Uporedni prikaz kretanja prosječnog broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja tokom 2019. i 2021. godine po regionima Crne Gore**



Iz grafikona je vidljivo da prosječan broj korisnika prava na povlasticu na putovanje veoma blago varira u posmatranom vremenskom intervalu (2019-2021), naročito kada je riječ o korisnicima iz centralnog i primorskog regiona. Pri tome zapaža se da u svim regionima postoji porast prosječnog broja realizovanih putovanja tokom 2021. godine u poređenju sa 2019. godinom. Interesantno je primjetiti da se u sjevernom regionu u 2021. godini prosječan broj korisnika smanjio, dok se broj ostvarenih putovanja povećao u poređenju s 2019. godinom.

<sup>36</sup> Čl. 22 Zakona o povlastici na putovanje lica s invaliditetom



Mogućnost detaljnijeg i preciznijeg sagledavanja kretanja broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja za period 2019-2021. godina dobija se uporednim prikazom podataka o korisnicima i putovanjima u posmatranim godinama po opštinama.

Tabela koja slijedi sadrži pregled kretanja prosječnog broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja uporedno za 2019. i 2021. godinu po opštinama.

***Tabela br. 1: Uporedni prikaz kretanja prosječnog broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja tokom 2019. i 2021. godine po opštinama Crne Gore***

<b>Pravo na povlasticu na putovanje - prosjek</b>	Broj korisnika 2019. godine	Broj putovanja 2019. godine	Broj korisnika 2021. godine	Broj putovanja 2021. godine
Podgorica	227	697	206	785
Golubovci	23	135	19	81
Tuzi	9	33	10	40
Danilovgrad	27	71	23	77
Cetinje	26	57	22	74
Nikšić	127	448	164	782
Plužine	2	6	5	14
Šavnik	3	8	4	18
Bar	52	118	61	169
Ulcinj	10	24	13	38
Kotor	15	76	20	123
Tivat	17	33	21	45
Budva	19	43	24	65
Herceg Novi	45	93	41	102
Berane	209	380	165	372
Andrijevica	24	172	19	58
Petnjica	11	51	15	62
Plav	147	260	144	292
Gusinje	24	45	31	64
Rožaje	148	528	133	740
Bijelo Polje	191	485	163	538
Mojkovac	61	190	55	201
Kolašin	24	51	19	54
Pljevlja	328	1113	260	1153
Žabljak	16	38	21	59
<b>Prosjek CG</b>	<b>1784</b>	<b>5156</b>	<b>1663</b>	<b>6007</b>

Iz podataka prikazanih u tabeli može se zaključiti da se na nivou Crne Gore u 2021. godini broj korisnika smanjio za 7% u poređenju sa 2019. godinom, dok je istovremeno došlo do povećanja broja putovanja, te je **broj ostvarenih putovanja u 2021. godini uvećan za 17% u odnosu na broj putovanja realizovanih u 2019. godini**. Pri tome, kada pratimo kretanje broja korisnika i broja putovanja po pojedinačnim opštinama dobijamo znatno raznolikiju i kompleksniju sliku.

Pažljivim pregledom i analizom podataka iz prethodne tabele utvrđeno je da se:

- u 12 opština povećao i broj korisnika i broj putovanja u 2021. godini u odnosu na 2019. godinu;
- u 10 opština broj korisnika se smanjio, a broj putovanja povećao;
- u tri opštine smanjio se i broj korisnika i broj putovanja.

Tri opštine u kojima je u periodu 2019-2021. godine došlo do smanjenja broja korisnika i broja putovanja su: Andrijevica, Berane i Golubovci.

Imajući u vidu da je tokom marta 2020. godine proglašena pandemija korona virusom i da su uvedene različite mjere za sprječavanje širenja zarazne bolesti, koje mjere su bile naročito rigorozne do kraja juna 2020. godine, čini se osnovano pretpostaviti da se to reflektovalo na korišćenje prava na povlasticu na putovanje i posebno na broj realizovanih putovanja. Iz tog razloga dodatno smo analizirali kretanje broja korisnika i broja ostvarenih putovanja po mjesecima, uporedno za 2020. i 2021. godinu, što je prikazano u grafikonu koji slijedi.

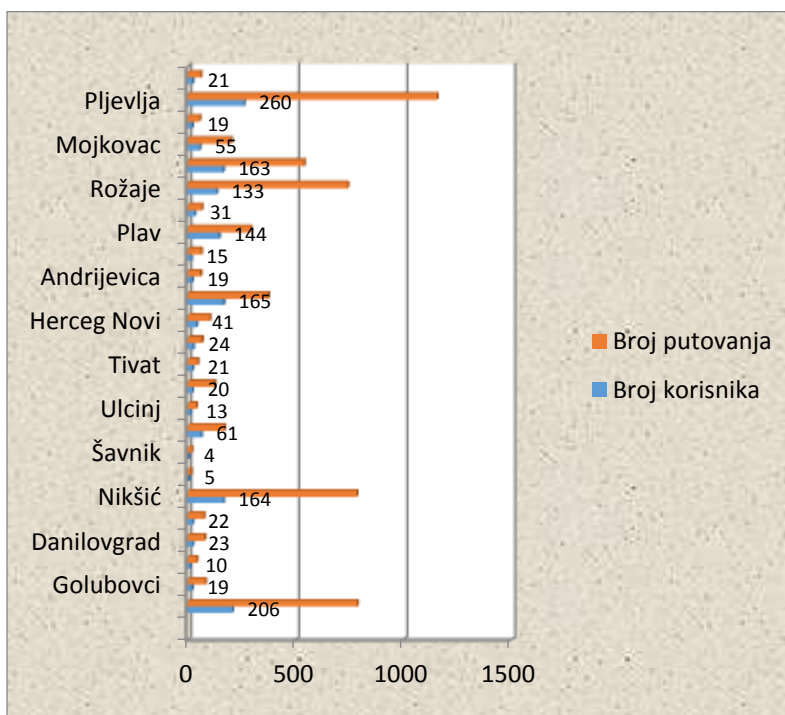
**Grafikon br. 6: Uporedni prikaz kretanja broja korisnika i broja ostvarenih putovanja po mjesecima tokom 2020. i 2021. godine**



Iz grafikona se uočava da je u prva tri mjeseca 2020. godine broj korisnika, kao i broj ostvarenih putovanja, bio veći nego u prva tri mjeseca 2021. godine. Osjetniji pad broja korisnika, a naročito broja ostvarenih putovanja, primjetan je u aprilu i maju 2020. godine, gdje se identifikuju najveće razlike u poređenju sa ovim mjesecima u 2021. godini, što je i očekivano imajući u vidu proglašenje pandemije Covid 19. Od juna do decembra broj korisnika u obje posmatrane godine se, uz blaže oscilacije, kretao na približno istom nivou, dok su u kretanju broja ostvarenih putovanja varijacije jače naglašene.

S obzirom da podaci o tačnom broju ostvarenih putovanja po korisniku nisu bili direktno dostupni, određeni uvid u to moguće je ostvariti poređenjem prosječnog broja korisnika i broja putovanja po opštinama, te tako okvirno sagledati broj putovanja po korisniku. Iako su u tabeli br. 1 već izloženi podaci o prosječnom broju korisnika i broju putovanja za 2019 i 2021. godinu, radi bolje preglednosti ovdje će podaci o korisnicima i putovanjima u 2021. godini po opštinama biti dodatno prikazani grafički.

**Grafikon br. 7: Upporedni prikaz kretanja prosječnog broja korisnika prava na povlasticu na putovanje i broja ostvarenih putovanja tokom 2021. godine po opštinama Crne Gore**



Iz grafikona se efektno može sagledati odnos broja korisnika i broja ostvarenih putovanja po opštinama Crne Gore u 2021. godini, te iz tog odnosa dalje aproksimirati broj putovanja po korisniku u svakoj od opština. Na taj način okvirno se procjenjuje **da se broj putovanja po korisniku po opštinama tokom 2021. godine, kretao u rasponu od dva do šest putovanja godišnje**, a da su **na nivou države u prosjeku realizovana četiri putovanja po korisniku**. Pri

tome, u sedam od 25 opština broj putovanja po korisniku odgovara procjenjenom broju na nivou države, dok je u 15 opština taj broj manji, a u tri opštine veći od broja putovanja po korisniku na državnom nivou. **Opštine u kojima je procjenjeni broj putovanja po korisniku iznad državnog nivoa su: Rožaje, Kotor i Nikšić.**

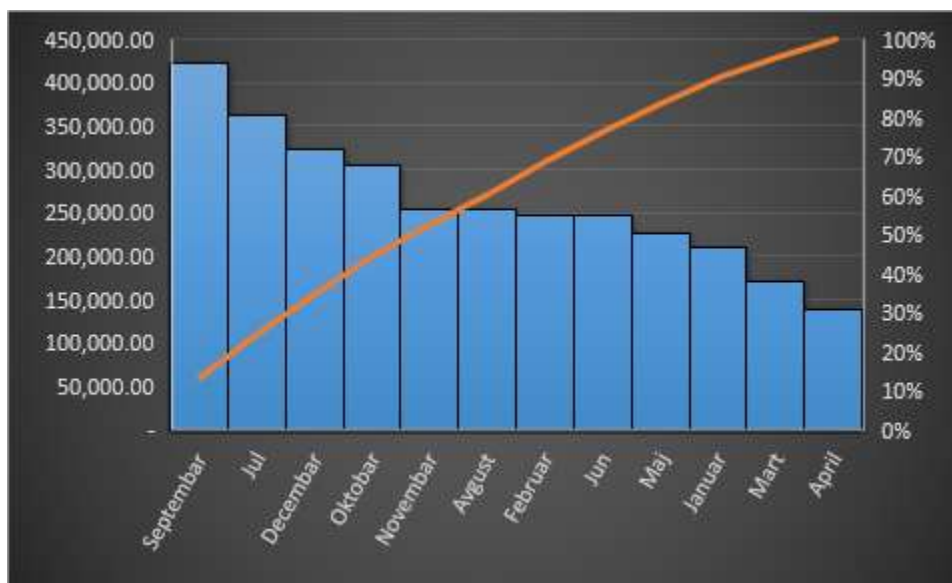
Posebna pažnja u okviru ove izvještajne cjeline posvećena je sagledavanju kretanja novčanih sredstava isplaćenih tokom 2021. godine po osnovu ostvarenih putovanja korisnicima povlastice na putovanje.

U 2021. godini ukupan novčani iznos isplaćen za naknade po osnovu ostvarenih putovanja korisnicima povlastica na putovanje bio je **3,161,143.13 eura** (tri miliona sto šesdeset jedna hiljada sto četrdeset tri eura i trinaest centi).

Pri tome važno je sagledati dinamiku isplata novčanih iznosa za naknade po osnovu ostvarenih putovanja po mjesecima tokom 2021. godine, kao i ispratiti kako ukupni novčani iznosi isplaćeni po osnovu ostvarenih putovanja u posmatranoj godini kreću po opštinama Crne Gore.

Slijedi prikaz kretanja novčanih iznosa po mjesecima u 2021. godini.

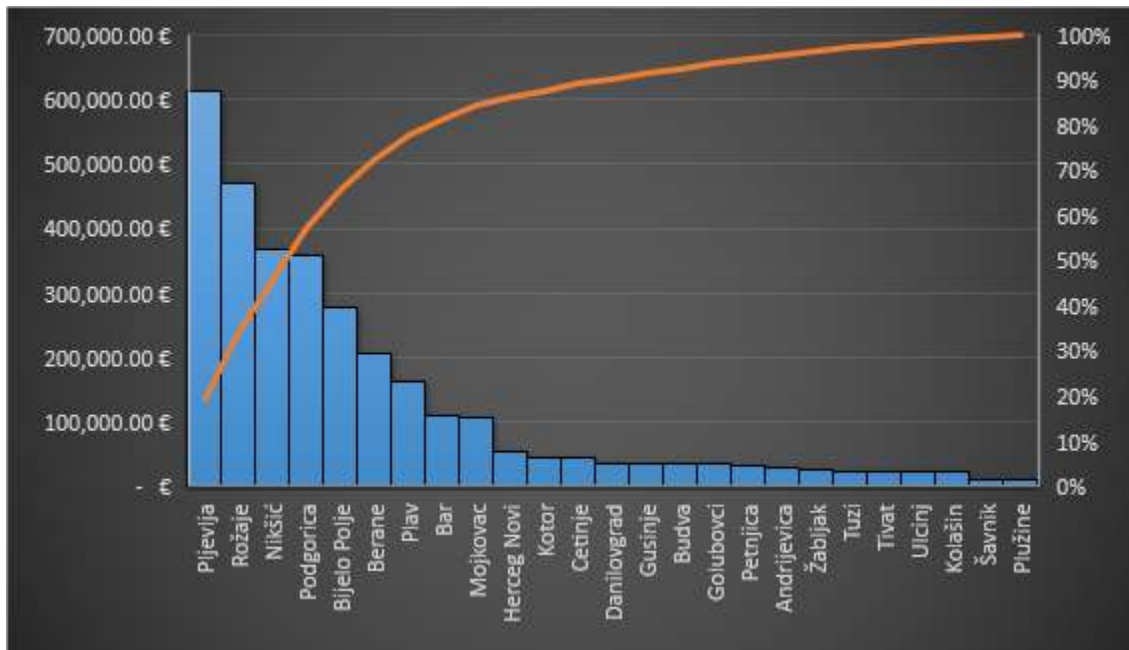
**Grafikon br. 8: Kretanje novčanih iznosa isplaćenih po osnovu ostvarenih putovanja korisnika PPLI po mjesecima tokom 2021. godine**



Iz grafikona je vidljivo da je su novčani iznosi isplaćeni po osnovu ostvarenih putovanja znatno varirali po mjesecima u posmatranoj godini, te da je u aprilu taj iznos bio najmanji (139,483.15 eura), a u septembru najveći (422,551.41 eura).

U narednom grafikonu prikazano je kako se ukupni novčani iznos za naknade po osnovu ostvarenih putovanja u 2021. godini distribuirao po opštinama.

**Grafikon br.9: Krtanje ukupnih novčanih iznosa isplaćenih po osnovu ostvarenih putovanja korisnika PPLI u 2021. godini po opštinama**



Iz grafikona je vidljivo da je u opštinama Pljevlja i Rožaje na godišnjem nivou (2021. godina) utrošeno najviše novčanih sredstava za isplatu naknada po osnovu ostvarenih putovanja u poređenju sa utroškom sredstava po istom osnovu u drugim crnogorskim opštinama. Primjetno manje sredstava za ovu svrhu distribuiraju se u opštinama Nikšić i Podgorica, koje pak imaju znatno veći broj stanovnika i znatno veći broj korisnika prava na LI i DNJP. Iz navedenog se može zaključiti da korišćenje prava na povlastice po opštinama, a samim tim i novčani iznosi isplaćeni po osnovu ostvarenih putovanja, nije dosljedno povezano sa brojnošću korisnika prava na LI i DNJP u ovim opštinama. To upućuje na potrebu produbljenog istraživanja strukture korisnika prava na povlastice na putovanje prema različitim osnovama za ostvarivanje ovog prava, uključujući i posebnu analizu podataka o licima sa invaliditetom koja pored prava na povlasticu za 12 putovanja u drumskom i željezničkom saobraćaju u toku kalendarske godine, imaju pravo i na povlasticu na putovanje od mjesta stanovanja do mjesta rada, kao i povratak u mjesto stanovanja<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Član 7 Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom

## 4. PRIKAZ REZULTATA KVALITATIVNOG DIJELA ISTRAŽIVANJA

Kvalitativno istraživanje, koje je omogućilo sticanje dubinskog uvida u potrebe, iskustva i doživljaje ključnih aktera, uključivalo je fokus grupe sa zaposlenima u centrima za socijalni rad, predstavnicima udruženja OSI, kao i dubinske intervjuje sa predstavnicima Ministarstva rada i socijalnog staranja, Uprave za inspeksijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu i Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Organizovane su tri fokus grupe (dvije sa zaposlenima u CSR i jedna sa predstavnicima udruženja OSI) i tri dubinska intervjuja sa predstavnicima Ministarstva rada i socijalnog staranja, Uprave za inspeksijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu i Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Prilikom izbora učesnika u fokus grupama i intervjuima ključni princip je bio da su dobro upoznati sa samim zakonom i sa njegovom primjenom u praksi. Takođe, vodilo se računa da u strukturi učesnika budu zastupljeni učesnici iz sva tri regiona Crne Gore, imajući u vidu mogućnost da se određene regionalne razlike odraze na iskustva i gledišta učesnika.

U ovom dijelu istraživanja učestvovalo je ukupno 24 ispitanika, čiji prikaz po ciljnim grupama je dat u tabeli koja slijedi:

*Tabela br. 2: Struktura učesnika u kvalitativnom dijelu istraživanja*

Učesnici u fokus grupama i intervjuima	Broj
Zaposleni u CSR	16
Predstavnici udruženja OSI	5
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1
Uprava za inspeksijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu	1
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda	1
<b>Ukupno</b>	<b>24</b>

Podaci će se analizirati sažimanjem prema ključnim tematskim okvirima u odnosu na prethodno navedene grupe učesnika.

### 4.1 FOKUS GRUPE SA ZAPOSLENIMA U CSR I PREDSTAVNICIMA OSI

Održane su dvije fokus grupe sa 16 zaposlenih iz 11 CSR. Jedna fokus grupa je realizovana preko zoom platforme, dok je druga održana u prostorijama Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu. Preko zoom platforme realizovana je i fokus grupa sa predstavnicima udruženja OSI.

U grupi udruženja OSI koja je obuhvatala 5 učesnika bili su predstavnici: Saveza slijepih Crne Gore, NARDOS-a, Zračka nade, opštinskog Udruženja multiple skleroze iz Bijelog Polja i Udruženje mladih sa hendikepom.

Svi učesnici pokazali su veliku spremnost za razgovor i dijeljenje svojih iskustava i viđenja. Atmosfera u grupi je bila podsticajna. Razvila se i vodila vrlo živa, bogata i plodotvorna diskusija.

Perspektive i gledišta učesnika fokus grupa se u najvećoj mjeri razlikuju, tako da će biti prikazane odvojeno i naizmjenično u odnosu na definisane ključne oblasti.

## **PREDNOSTI PRIMJENE ZAKONA**

### • *Zaposleni CSR*

Učesnici smatraju da je zakon dobro zamišljen i da su svi korisnici, koji imaju pravo na povlašćenu vožnju, o tome informisani. Naglašavaju da su ovim Zakonom korisnici OSI koji koriste ovo pravo dobili velike benefite, veće od korisnika u državama iz okruženja u kojima ovo pravo važi samo za putovanja javnim prevozom, broj tih putovanja je ograničen na znatno manji broj, kao i njihova učestalost, a takođe su ograničeni i uslovi za određivanje pratioca (ko može biti, a ko ne može biti pratilac). Većina navodi da je zakon unaprijedio položaj OSI, jer više nije vezan samo za javni prevoz, koji često nije dostupan mnogim korisnicima iz razloga što nisu prilagođeni potrebama OSI. Prednost ovog zakona vide u mogućnosti korišćenja automobila, na način koji korisnik to želi, što znači da korisnik sam bira putanju (ne obračunava se najkraća putanja, već ona koju korisnik prezentuje). Takođe je i pojednostavljena procedura za ostvarivanje ovog prava.

### • *Predstavnici udruženja OSI*

Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom je nasljednik prethodnog Zakona o povlasticama u prevozu, koji je po shvatanjima predstavnika fokus grupe, bio dosta ograničavajući. Prethodni zakon je omogućavao pravo na povlašćenu vožnju isključivo javnim prevozom i to maksimalno šest vožnji u toke jedne godine. Učesnici fokus grupe smatraju da je važeći zakon solidan, ali da ga treba malo poboljšati kako bi se unaprijedio kvalitet života OSI. Prednost ovog zakona vide u lakšoj mobilnosti OSI, s obzirom da se oni suočavaju sa brojnim preprekama i barijerama u svakodnevnom životu. S obzirom da u Crnoj Gori trenutno nema pristupačnog prevoza, ovaj Zakon doprinosi da OSI i djeca sa smetnjama ostvare svoje pravo na putovanje.

Pored korišćenja javnog prevoza, zakon predviđa i mogućnost korišćenja sopstvenog vozila, odnosno prevoza koji OSI najčešće koriste. Smatraju da Zakon treba da ostane takav kakav jeste, sve dok se na državnom nivou ne stvore uslovi za korišćenje javnog prevoza u punom kapacitetu. Učesnici grupe su prepoznali da je intencija zakonodavca bila pozitivna, kako bi se neke stvari riješile, odnosno kako bi se unaprijedio kvalitet života OSI.



Ističu da je ovaj zakon odlično rješenje u ovom trenutku, ali da je njegova primjena neadekvatna, tako da je važno precizirati pojedine odredbe zakona i unaprijediti način primjene.

## **IZAZOVI/TEŠKOĆE U PRIMJENI ZAKONA**

### ➤ **Opšti osvrt**

#### • ***Zaposleni CSR***

Učesnici navode da im je jasno da se jednom omogućena prava teško mogu preispitivati, posebno imajući u vidu međunarodne obaveze koje je Crna Gora preuzela ratifikovanjem Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom, te da iz tog razloga napore treba usmjeriti na ujednačavanje praksi između centara za socijalni rad i iznalaženje adekvatnih načina za preveniranje zloupotreba.

Smatraju da se zloupotrebe pojavljuju na više nivoa, tj. da ih čine ne samo korisnici prava, već i prevoznici, kao i pojedini stručni radnici, a situacije i razlozi su različiti.

Što se tiče obuhvata korisnika koji ispunjavaju zakonom definisane uslove za ostvarivanje ovog prava, procjene učesnika se razlikuju. Naime, pojedini učesnici navode da ovo pravo koristi oko 70% od ukupnog broja onih koji to pravo mogu da ostvare, dok drugi smatraju da je malo onih koji to pravo i koriste, svega oko 20%.

Pojedini učesnici manjkavost zakona vide i u činjenici što se ovo pravo veže za kalendarsku godinu, tako da korisnik koji npr. pravo na dodatak za njegu i pomoć ostvari u junu u trajanju od godinu dana, pravo na 12 povlašćenih vožnji ima do kraja tekuće godine u kojoj je ostvario pravo, a onda još 12 puta u toku sledeće godine do isteka prava na dodatak za njegu i pomoć, što je ukupno 24 „putovanja“ za godinu dana.

#### • ***Predstavnici udruženja OSI***

Učesnici naglašavaju da je Zakon dobro osmišljen, ali se problemi javljaju u procesu njegove implementacije, odnosno primjene zakonskih odrednica. Učesnici su u okviru ličnih i u okviru iskustava drugih korisnika primijetili različite situacije u primjeni ovog prava i zaključili su da to u najvećoj mjeri zavisi od činjenice kakva je praksa u centrima za socijalni rad tj. od načina na koji konkretni CSR tumače ovaj zakon. U pojedinim centrima se dodatno zahtijevaju procedure koje komplikuju ostvarivanje ovog prava, dok su u drugim centrima korisnici imali pozitivna iskustva, odnosno nisu nailazili na probleme počev od administrativnih do arhitektonskih. Dešava se da neka lica sa invaliditetom iskoriste samo određen broj tih povlastica, dok ima osoba koje iskoriste svih 12 povlastica.

Učesnici smatraju da ovaj zakon, kao i ostali zakoni, nije imun na neke potencijalne zloupotrebe pojedinaca. Jasno je da postoje situacije koje se mogu tretirati ili jesu zloupotrebe prava iz ovog zakona, ali to je, kako navode, na nivou izuzetaka a ne na nivou pravila. Ističu da



su čuli za mogućnost ukidanja prava na povlastice na putovanje zbog zloupotreba, a da se zauzvrat povećava visina dodatka za njegu i pomoć i lične invalidnine. Smatraju da iznos navedenih novčanih davanja inače treba da se povećava, da prati povećanje minimalne zarade, nezavisno od PPLI, ističući da su ovo potpuno odvojena i različita prava.

Dodatni problem je što se ovo pravo vezuje za činjenicu da li su ostvarena druga prava, kao što su pravo na ličnu invalidninu i pravo na dodatak za njegu i pomoć. Učesnici razumiju svrhu ovakvog zakonskog rješenja iz razloga što ne postoji registar OSI i ne postoji jedinstveni sistem procjene invaliditeta ali smatraju da to nije dobro rješenje.

Učesnici navode da je bilo i situacija da se u pojedinim centrima zakon tumačio na način da se 12 vožnji koje su zakonom predviđene dozvoljavaju samo jednom mjesečno, dakle da je moguća svakog mjeseca samo po jedna vožnja. Dešavalo se da OSI ima potrebu da putuje dva puta mjesečno a da joj je odbijeno pravo usljed toga što je već iskoristila pravo na putovanje za taj mjesec, za tu jednu vožnju.

Učesnici zaključuju da određen broj korisnika odustaje od ostvarivanja prava na povlasticu na putovanja, zato što im je previše komplikovana procedura. Takođe, ima korisnika koji nisu nikada mogli ostvariti to pravo, jer su usljed multiple skleroze „vezani u potpunosti za krevet“, i u tom slučaju oni koriste prevozno sredstvo iz zdravstvenih ustanova. Ističu da je primjena ovog prava naročito otežana za korisnike koji žive u ruralnom području.

## ➤ **POTVRDE O OSTVARENOM PUTOVANJU**

### • *Zaposleni CSR*

Učesnici primjećuju da postoje različite prakse u centrima kada je u pitanju izdavanje potvrda van radnog vremena. Ističu da je ovo pravo dobro osmišljeno za korisnike, ali da je veliko opterećenje za zaposlene u centrima za socijalni rad, jer neko od zaposlenih uvijek mora da bude dostupan radi izdavanja potvrda.

Učesnici navode da je u nekim CSR praksama da se rad na izdavanju potvrda van radnog vremena reguliše kao pripravnost, dok se u drugim definiše kao prekovremeni rad. Smatraju da učestalost i obim zahtjeva za izdavanjem potvrda u nekim opštinama iziskuje jasno definisanje načina rada tj. da taj rad bude prepoznat i plaćen kao dežurstvo, a ne kao pripravnost. U situacijama kada korisnici dođu po potvrdu van radnog vremena zaposlenih u centru, najčešće moraju malo sačekati pri čemu se dešava da pojedini korisnici postanu uznemireni, nestrpljivi i budu neprijatni u komunikaciji sa zaposlenim, nerijetko insistirajući da radnik mora biti dostupan odmah.

Pojedini CSR postupaju u skladu sa uputstvom koje je donijelo Ministarstvo, koje propisuje da su centri dužni da potvrde izdaju i posle radnog vremena odnosno u periodu od 7:00 do 20:00 h. Učesnici navode da to uputstvo nije usaglašeno sa Zakonom o radu, vezano za prekovremeni rad, kao ni Granskim kolektivnim ugovorom. Dešava se da se u popodnevnim časovima, u periodu od

15.00 do 20.00h, izda do 30 potvrda, što znači da u centar dođe i do 60 ljudi (korisnici + pratioci), a pripravnici radnik je, tako reći, cijeli dan na poslu i postavlja se pitanje da li je to pripravnost, prekovremeni rad ili dežurstvo.

Učesnici fokus grupe navode i da veći broj korisnika u kratkom vremenskom periodu realizuje puno putovanja, npr. odjednom prilože potvrde o ostvarenim putovanjima za 12 dana u kontinuitetu, dan za danom, a fizički je nemoguće da neko svaki dan ide u udaljeni grad i vraća se, što je naročito izraženo tokom ljetnje turističke sezone. Pojedini učesnici se nadovezuju da je ovo naročito problematično u ljetnjim mjesecima, kada veliki broj zaposlenih koristi pravo na godišnji odmor, a veliki je priliv korisnika, koji baš u tom periodu žele da ostvare ovo pravo i to najčešće svih 12 putovanja odjednom. Stvaraju se velike gužve u hodnicima, a dodatni problem predstavljaju arhitektonske barijere usljed čega je otežan pristup OSI centru za socijalni rad. U takvim situacijama zaposleni je u obavezi da izađe iz kancelarije i konstatuje da je osoba sa invaliditetom lično prisutna. Sve to traje po čitav dan, čime se ometa rad sa drugim strankama.

U situacijama kada korisnici odjednom donesu dokaze za više ostvarenih putovanja u nekim CSR se to procesuirao kao jedan zahtjev uz koji se razmatraju svi priloženi dokazi i donosi jedno rješenje o isplati novčanih sredstava za sva ostvarena putovanja, dok drugi CSR donose pojedinačna rješenja za svako ostvareno putovanje.

Pojedini učesnici navode da se dešavalo da korisnici podnesu zahtjev za refundaciju novčanih sredstava po osnovu ostvarenih putovanja, a da se datum i priloženi dokazi o putovanju odnose na dan podnošenja zahtjeva. Zaposlenom je jasno da je korisnik teško mogao realizovati putovanje istog dana, ali to nije lako dokazati pa se najčešće i ne problematizuje.

Učesnici navode i da ovaj zakon precizira da korisnik prilikom uzimanja potvrde treba da pokaže riješenje da je korisnik prava na povlašćenu vožnju, ali ako korisnik kod sebe nema riješenje, u nekim centrima ipak izdaju potvrdu, jer korisnik kod svog matičnog centra ne može da ostvari pravo na novčanu nadoknadu samo na osnovu potvrde. Zaposleni u centru se slažu da je pokazivanje riješenja potpuno nepotrebno u postupku dobijanja potvrde.

Pojedini učesnici navode i da u nekim CSR potvrde izdaju isključivo stručni radnici, što je po mišljenju većine neracionalno trošenje dragocjenih resursa na čisto administrativne zadatke.

- 
- ***Predstavnici udruženja OSI***

Pojedini korisnici smatraju da je primjenu zakona u praksi dodatno usložio pravilnik o sadržini, obrascu i načinu izdavanja potvrde o ostvarenom putovanju. Činjenica da su pojedini centri ostali nepristupačni za OSI naročito za osobe sa fizičkim invaliditetom dodatno komplikuje cjelokupni postupak. Problematizuju i situaciju kad OSI putuje u drugu opštinu, kako da uzme potvrdu o ostvarenom putovanju, ako ne može da dođe do kontakta zaposlenog koji je zadužen za izdavanje potvrda u centru za socijalni rad, nakon radnog vremena (ko je dežurni službenik; ko izdaje potvrde; da li će ta osoba izaći ispred CSR da utvrdi činjenično stanje i sl.). U suštini treba puno vremena da se ostvari pravo odnosno da se prikupi dokumentacija što je onda jako demotivirajuće za same OSI.

Pojedini učesnici navode da se često postavlja pitanje zašto se najveći broj potvrda izdaje u Herceg Novom, Rožajama, Baru. Ima centara koji izdaju i manji broj potvrda. To je za očekivati jer ako osoba ima pravo na 12 putovanja u toku godine, ona će razmišljati racionalno i iskoristiće ovo pravo za odlazak u onaj grad koji je udaljeniji, jer su troškovi takvog putovanja veći.

Učesnici smatraju da je suvišno zahtijevati od korisnika kada dođe u neki grad da centru za socijalni rad priloži rješenje o ostvarenom pravu na povlasticu kako bi dobio potvrdu o ostvarenom putovanju. Navode da je rješenje jedan pravni akt koji OSI nema potrebe da nosi sa sobom na svako putovanje. Problem predstavlja činjenica da u pojedinim centrima ne izdaju potvrde bez uvida u rješenja o ostvarenom pravu. Učesnici objašnjavaju da osobi koja nije ostvarila pravo na povlasticu u prevozu sama potvrda iz nekog centra neće omogućiti naplatu putnih troškova.

## ➤ PITANJE/TEMA PRATILACA ZA OSI

### • *Zaposleni CSR*

Učesnici navode da postoje različite prakse u postupanju CSR u situacijama kada korisnici imaju potrebu da promijene pratioca. U pojedinim centrima za socijalni rad, zaposleni zahtijevaju od korisnika da kod notara ovjere izjavu koga imenuju za pratioca i ti podaci se unose u rješenje o priznavanju osnovnog prava, kao i prilikom izrade rješenja o nadoknadi troškova po osnovu ostvarenih putovanja. Naime, svaki put kada se mijenja pratilac korisnik mora priložiti od notara ovjerenu izjavu o svom pratiocu nakon čega je neophodno donijeti nova rješenja. Kao obrazloženje za takvu praksu u pojedinim CSR se pozivaju na čl. 6 stav 1 alineja 1 u kojoj se kaže da je pratilac lica sa invaliditetom roditelj, staratelj ili lice koga lice sa invaliditetom ovlasti. U drugim centrima učesnici ističu da je dovoljna sama izjava korisnika. Pozivaju se na zakonske odredbe i tumačenje koje su dobili od nadležnog MRSS po kojem je CSR dužan da uzme izjavu od korisnika ko mu je pratilac, te da ta izjava ima istu pravnu snagu kao izjava data kod notara. Dakle, nepotrebno je tražiti od notara ovjerenu izjavu. Generalno ove razlike u postupanju CSR potiču od različitih tumačenja pravnika u centrima za socijalni rad, ili instrukcija inspekcije za socijalnu i dječju zaštitu.

Učesnici kao jedan od izazova u radu navode situacije kada pratilac dođe sam po potvrdu i kaže da je lice sa invaliditetom teško pokretno, da ne mogu da ga dovedu do centra samo radi potvrde, a vrše pritisak da se potvrda ipak izda, ili, kada pratilac pokaže ličnu kartu osobe koja je korisnik prava, a u kolima sjedi potpuno druga osoba. U tim situacijama dolazi do konflikta između stranke i zaposlenog, što je često neprijatno za zaposlene koji žele da ispoštuju zakonom predviđenu proceduru.

Nerijetko se dešava i da jedno isto lice bude pratilac za veći broj korisnika. Po mišljenju pojedinih učesnika fokus grupe upitno je i to kada se kao pratilac naznači dijete, a naročito ako je riječ o djetetu mlađem od 15 godina.

Ima i slučajeva da se pojavi bračni par, gdje su oboje osobe s invaliditetom i traže da im se izdaju dvije potvrde na način da su naizmjenično u ulogama korisnika i pratioca. Takođe, postoje slučajevi da dođe bračni par, oboje su osobe sa oštećenim sluhom i svako od njih ima svog pratioca i tako 12 dana za redom, što znači 12 potvrda za njih dvoje, plus 12 potvrda za po svakog pratioca (ukupno 48 potvrda).

- ***Predstavnici udruženja OSI***

Pojedini učesnici ističu da imaju pritužbe od članova udruženja da ostvare pravo na povlašćenu vožnju u situaciji kada mijenjaju pratioca. Pojedini centri zahtijevaju da prilikom promjene pratioca korisnik dostavi ovjerenu izjavu od notara o imenovanju druge osobe za pratioca, te se izmjene o pratiocu unose u novo rješenje. Ovaj postupak usložnjava proceduru koja je komplikovana, skupa i demotiviše korisnike. Sa druge strane bilo je i potpuno suprotnih slučajeva gdje su OSI samo na osnovu izjave u CSR, o imenovanju pratioca uspijevali da ostvare svoje pravo bez potreba za odlaskom kod notara i ovjeravanja te izjave. Trebalo bi da tako i bude u praksi da je dovoljna izjava korisnika o tome ko će biti pratilac, što je uostalom i propisano ovim zakonom.

Učesnici ističu da osoba sa invaliditetom je jedina osoba koja može da odredi ko će da joj bude pratilac i da niko sem nje ne može bolje da zna ko će da joj asistira. U nekim centrima, često se dešavalo da OSI koja putuje sa svojim maloljetnim djetetom (od npr. 15, 16 godina), nisu htjeli da izdaju potvrdu zato što je pratilac maloljetna osoba. Navode da je suština da zaposleni u nekim CSR treba da traže potvrdu koja je dokaz da je osoba fizički bila u centru, a ne da postavljaju pitanje da li su došli sa maloljetnom ili punoljetnom osobom. To njih ne bi trebalo da interesuje i u zakonu to nigdje nije definisano.

Zaključuju da OSI ni na koji način ne bi trebalo da budu ograničavane ko će im biti pratilac niti se to smije sužavati samo na određeno lice, na članove porodice, što je bio zahtjev u pojedinim CSR. Ko će biti pratilac OSI je isključivo njena odluka i treba izbaciti iz prakse ovjeravanje izjave o tome ko će biti pratilac.

➤ **PREVOZNA SREDSTVA**

- ***Zaposleni CSR***

Većina učesnika navodi da je praktično nemoguće utvrditi kojim prevoznim sredstvom su korisnici putovali. Zaposleni smatraju da se povremeno dešava da korisnici dođu javnim prevozom (autobusom ili vozom), a predstave kao da su došli sopstvenim autom. Praksa je da korisnici prilikom podnošenja zahtjeva navedu čime su putovali, ali zaposleni nijesu u mogućnosti da utvrde tačnost navedenih podataka.

Učesnici se razlikuju u procjenama da li je zloupotreba više kod onih korisnika koji za putovanje koriste sopstveni prevoz ili kod korisnika koji koriste javni prevoz, te jedni smatraju da je zloupotreba više kod onih koji koriste sopstveni prevoz, a drugi pak da su zloupotrebe češće kod korisnika koji putuju javnim prevozom, je se dešava da korisnici prilažu falsifikovane autobuske karte. Ovakva praksa je u nekim slučajevima povezana sa samim prevoznicima (neki prevoznici daju korisnicima blanko karte; drugi iskorišćene karte uzete od drugih putnika itd.).

Poseban problem predstavljaju karte koje izdaju taksi službe (što se odnosi na korisnike koji zbog nedostatka prevoza u željenom pravcu uzimaju taksi). U nekim gradovima nema autobuskih stanica te CSR i korisnici imaju dodatni problem da pribave potvrde o cijeni karata. Pojedini centri traže od autoprevoznika na tromjesečnom nivou cjenovnik, dok drugi od korisnika traže da uz zahtjev za refundaciju troškova putovanja prilože potvrdu o cijeni autobuske karte datiranu na dan realizovanog putovanja.

Ono što su učesnici još primijetili jeste da korisnici često traže način da uzmu maksimalan iznos novca za putovanje prikazujući da su putovali najdaljom putanjom (npr. iz Nikšića za Herceg Novi putovali su preko Podgorice, koristili trajekt i sl).

- ***Predstavnici udruženja OSI***

Pojedini učesnici smatraju da je nepotrebno da OSI svakog mjeseca dostavljaju dokaz o visini karte u javnom prevozu kao što je propisano zakonom, naročito iz razloga što pojedine privatne autobuske stanice naplaćuju izdavanje te potvrde ili ne žele da izdaju istu. Mišljenja su da centar kao nadležni organ treba da pribavi od autobuske stanice u svom gradu cjenovnik i da se na osnovu tog cjenovnika obračunava novčani iznos karti.

Jedan od izazova jeste da u nekim opštinama ne postoje direktne linije ka svim gradovima usljed čega korisnici moraju da presijedaju i prilikom refundacije troškova putovanja prilažu minimum dvije karte u jednom pravcu. Međutim, praksa je takva da pojedini centri ne priznaju sve priložene karte već refundiraju troškove u visini jedne karte kao da je ostvareno jedno putovanje u kontinuitetu.

➤ **OSTVARIVANJE PRAVA PO DRUGOM OSNOVU**

Učesnici ističu problem što korisnici pravo na refundaciju novčanih sredstava po osnovu ostvarenog putovanja često koriste po više osnova, kako po osnovu prava na povlasticu, tako i po osnovu zdravstvenog osiguranja. Npr. navode da pojedini korisnici ako idu u drugi grad zbog pregleda, liječenja, svoje putne troškove naplate i preko fonda zdravstva i preko centra za socijalni rad, što znači da su dobili novac za putne troškove iz dva izvora.

Još jedan primjer zloupotrebe koji su naveli je situacija kada je roditelj sa djetetom ostvario pravo na smještaj u jedan resursni centar, a istovremeno je uzimao potvrde o ostvarenom

putovanju i podnio zahtjev za refundiranje troškova putovanja nadležnom CSR. Pri tome ustanova nije bila spremna da obavjesti CSR da li su korisnici napuštali/prekidali smještaj.

## **OSI U RADNOM ODNOSU**

- ***Zaposleni CSR***

Većina učesnika smatra da su najveće nedoumice prisutne kod korisnika koji su u radnom odnosu, odnosno kod onih korisnika koji su zaposleni van mjesta prebivališta i svakog radnog dana putuju do posla i nazad. U pojedinim centrima pravo na troškove putovanja po ovom osnovu, priznavali su na osnovu izjave korisnika, ali se ta praksa kasnije mijenjala kako bi se prevenirale moguće zloupotrebe. Tako su pojedini CSR tražili da OSI priloži potvrdu od poslodavca o broju ostvarenih radnih dana na mjesečnom nivou, a pojedini CSR su tražili potvrde od CSR sa teritorije opštine gdje korisnik radi i to pojedinačne potvrde za svaki radni dan. Takođe u pojedinim CSR se insistira da pratioci OSI u radnom odnosu, moraju svakodnevno uzimati potvrde od CSR u opštini u kojoj OSI radi, dok je za OSI dovoljna potvrda od poslodavca.

- ***Predstavnici udruženja OSI***

U članu 6 zakona stav 1 tačka 4 kaže se da je drumski saobraćaj međumjesni linijski prevoz putnika. Ova norma se tumači na način da podrazumijeva prevoz između dvije različite opštine. Dakle, trenutno je zakonsko rješenje takvo da se odnosi na korisnike, koji su u radnom odnosu, kada žive u jednom a rade u drugom gradu. Da li je opravdano i da li je potrebno da se pravo na povlastice na putovanje proširi tako da ga zaposleni OSI mogu ostvariti i unutar iste opštine je nešto o čemu treba pričati, ali trenutno je definicija međumjesnog saobraćaja jasna.

Pojedini učesnici ističu da im se dosta ljudi javlja sa problemom da ne mogu da ostvare ovo pravo ukoliko žive i rade u okviru iste opštine a pri čemu bi im to značilo i umnogome smanjilo finansijske troškove kojima su izloženi. Naime, neko ko živi na periferiji grada, nema pristupačan javni prevoz, a nema pravo na povlasticu na putovanje po članu 7 stav 2 zakona i javlja se problem jer ta osoba ne može da koristi to pravo jer živi i radi u okviru iste opštine, a sa druge strane se postavlja pitanje na koji način OSI može da finansira tu uslugu s obzirom da ne može da koristi pravo na povlastice.

Kada su u pitanju OSI koje žive u jednom, a rade u drugom gradu to je situacija koja nije dovoljno razrađena u zakonu i to je nešto što bi trebalo da se unaprijedi, ali ne u smislu otežavanja i onemogućavanja ostvarivanja tog prava nego u smislu preciziranja procedure. Činjenica jeste da se u zakonu osim toga što je u članu 6 i 7 predviđeno to pravo i u članu 14 se kaže kad se predaje zahtjev, da u članu 17 nije precizirano koji su to dokumenti kojima se dokazuje ostvareno putovanje za OSI koja radi u drugoj opštini, te se u praksi tu obično koristi/uvažava potvrda poslodavca kojom poslodavac potvrđuje koliko je taj zaposleni proveo radnih dana na poslu i nalaze da je to nešto što je adekvatno. Ako se neki poslodavac usudi da da

neistinitu potvrdu onda treba koristiti onaj član koji se odnosi na kaznene odredbe. Koliko su učesnici upoznati ne postoji pravilnik koji propisuje obavezu ovjere kod notara, u opštini ili na nekom drugom mjestu. To je po informacijama koje imaju nešto što je nalog inspektora socijalne zaštite. Takođe, učesnici su naveli primjere u kojima su pojedine OSI imale problema prilikom ostvarivanja ovog prava, jer je centar imao zahtjev da osobe koje su zaposlene svakog dana dolaze u CSR u opštini u kojoj rade, kako bi se potpisale na njihovom obrascu. OSI ne pristaju na ovaj zahtjev, jer smatraju da ugrožava njihovo dostojanstvo. To je koliko su upoznati takođe naloženo od strane inspekcije. Cilj uvođenja tih procedura je da se navodno spriječi neka zloupotreba. Smatraju da je priča o zloupotrebama više pogrešna perpecija ljudi iz sistema socijalne i dječje zaštite nego što postoje zloupotrebe.

## **NAČINI PREVAZILAŽENJA IZAZOVA/TEŠKOĆA**

### *Preporuke zaposlenih u CSR*

- Da se ujednači praksa u CSR u vezi sa postupkom izdavanja potvrda u dijelu definisanja angažovanja radnika poslije radnog vremena, kao i danima vikenda i praznika, te da se to tretira kao dežurstvo/prekovremeni rad i radnicima obezbijedi odgovarajuća nadoknada;
- Da se izvrši preraspodjela poslova u CSR na način da se zaduže određeni radnici koji će se isključivo baviti izdavanjem potvrda, a to mogu biti i saradnici;
- Da se obrazac potvrde o ostvarenom putovanju dopuni na način da uključuje obavezno potpisivanje korisnika i njegovog pratioca;
- Da se broj putovanja ograniči na mjesečnom nivou, na jedno do najviše dva putovanja tokom mjeseca;
- Da se korisnicima, kojima je prebivalište udaljeno preko 100 km od mjesta/opštine u kojoj potražuju potvrdu, ista ne može izdati dan za danom;
- Da se pravo ne veže za kalendarsku godinu, već za datum ostvarivanja prava;
- Da se u zakonu definiše da pratioci mogu biti samo punoljetna lica, kao i da osoba sa invaliditetom koja koristi pravo na povlasticu na putovanje i ima pratioca, ne može istovremeno biti pratilac drugoj osobi sa invaliditetom;
- Da se ujednači praksa u CSR u slučajevima kada OSI promijeni pratioca;
- Da karte budu fiskalizovane;
- Da se u zakonu jasno definiše da korisnik ne može ostvariti ovo pravo po više osnova (ukoliko ostvari pravo po osnovu liječenja da za isto putovanje ne može ostvariti naknadu troškova po drugom osnovu);
- Da se razmotri mogućnost da svi korisnici, na mjesečnom nivou, dobiju određen iznos novčanih davanja u svrhu ostvarivanja prava na povlaštenu vožnju, a da korisnici sami odluče da li će taj novčani iznos upotrijebiti za putovanje, ili neku drugu svrhu;
- Da se u članu 16 skрати rok za podnošenje zahtjeva za naknadu novčanih sredstava, te da taj rok umjesto 60 dana bude maksimalno 15 dana;

- Da se zakon ukine, a povećaju naknade za dodatak za njegu i pomoć, kao i ličnu invalidninu, što bi donijelo benefite za veći broj korisnika

### *Preporuke predstavnika udruženja OSI*

- Ujednačavanje tumačenja zakona i praksi u CSR u primjeni zakona. Važno je da se primjena zakona ovakvog kakav jeste ili izmijenjenog zakona ujednači kako bi korisnici u svim opštinama bili jednako tretirani u ostvarivanju svojih prava;
- Pojednostaviti procedure kako bi OSI što jednostavnije i lakše mogli da ostvare svoje pravo;
- Važno je izmijeniti zakon u dijelu odredbe koja propisuje da je neophodno da korisnik priloži rješenje o ostvarenom pravu na povlasticu, kako bi dobio potvrdu o ostvarenom putovanju;
- OSI treba da odlučuju ko će im biti pratilac i treba izbaciti iz prakse ovjeravanje izjave o tome ko će biti pratilac;
- Iz zakona treba ukloniti stavku koja se odnosi na obavezu korisnika da svakog mjeseca mora dostaviti dokaz o visini karte u javnom prevozu. Mišljenja su da centar kao nadležni organ treba da pribavi od autobuske stanice u svom gradu cjenovnik i da se na osnovu tog cjenovnika koji ima centar obračunava visina karti;
- U zakonu precizirati za OSI koje rade van mjesta prebivališta da se kao dokaz dostavlja potvrda o broju provedenih dana na radnom mjestu koju izdaje poslodavac;
- Kroz izmjene Zakona o povlasticama trebalo bi se ozbiljno razmisliti o tome da se propiše pravo za slučaj kada OSI živi i radi u istoj opštini, ali mora se precizirati neka minimalna udaljenost;
- Kada su zloupotrebe u pitanju napominju da treba da se utvrdi individualna odgovornost, da se sankcionišu oni za koje se utvrdilo da jesu zloupotrijebili pravo a ne da se zakon mijenja uvodeći potvrde a sve u cilju smanjenja zloupotreba;
- Kontrola je potrebna ali oblik kontrole je upitan kakav treba biti a da ne povrijedi dojestojanstvo osobe sa invaliditetom;
- Zakon se ne smije ukinuti i pretvoriti u tuđu njegu i pomoć, to su dva različita prava.

## **4.2 DUBINSKI INTERVJUI SA PREDSTAVNICIMA MINISTARSTVA RADA I SOCIJALNOG STARANJA, UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE – ODSJEK ZA SOCIJALNU I DJEČJU ZAŠTITU I ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA**

Dubinski intervjui su realizovani sa predstavnicima: Ministarstva rada i socijalnog staranja, Uprave za inspeksijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu i Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.



Svi ispitanici su manifestovali visoku motivaciju za učestvovanje u istraživanju i davali veoma bogate i iscrpne odgovore. Dobijeni podaci biće predstavljeni kao jedinstvena perspektiva, s tim da će se tamo gdje postoje određene razlike i specifičnosti to naglasiti i odvojeno prikazati.

Učesnici su saglasni da je zakon unaprijedio prava OSI u dijelu pristupačnosti vezano za prevoz na daljim relacijama u međumjesnom prevozu putnika.

Teškoće su uočene zbog nepreciznosti pojedinih normi i često pogrešnog tumačenja pojedinih odredaba od strane CSR vezano za njegovu primjenu. Predstavnik Ministarstva rada i socijalnog staranja je istakao da je u drugostepenom postupku bio mali broj predmeta vezanih za navedeno pravo. Predstavnik Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je naglasio da su do sada imali samo dvije pritužbe i obje su podnijete od strane korisnika koji su već ostvarili pravo na povlasticu na putovanje, ali je došlo do problema prilikom ostvarivanja prava na novčanu naknadu po osnovu ostvarenog putovanja. Jedan slučaj je završen obustavljanjem postupka pred zaštitnikom s obzirom da su obaviješteni da je korisnicima priznato pravo kod nadležnog centra i isplaćena sredstva. Za drugi slučaj ispitni postupak je u toku. Predstavnik Uprave za inspekcijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu je ukazao na neujednačene prakse u CSR kada je u pitanju cjelokupna procedura ostvarivanja ovog prava (izdavanje potvrda, promjena pratioca, vezana putovanja itd.).

Predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja i Uprave za inspekcijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu ističu više mogućnosti zloupotrebe ovog prava. Jedna od njih se odnosi na korišćenje javnog prevoza. Informisani su od pojedinih CSR da su utvrdili zloupotrebe preko serijskih brojeva karata u razlici u kartama za korisnika i pratioca. Centrima je ukazano da nemaju zakonske smetnje da vrše provjere u svim situacijama za koje sumnjaju da se radi o zloupotrebi, bilo sami ili preko inspekcije. U većini slučajeva zaposleni u CSR ne reaguju da se ne bi zamjerali korisnicima u sredini u kojoj rade. Druga moguća zloupotreba odnosi se na slučajeve kada korisnik putuje zbog zdravstvenih poteškoća i po dva osnova naplaćuje putne troškove (kod fonda zdravstva, kod CSR).

Predstavnik Ministarstva rada i socijalnog staranja ističe da pojedini CSR pogrešno primjenjuju odredbe u vezi sa dokazima koje treba priložiti za pratioca kada prati lice prilikom dolaska ili odlaska sa rada. Naime, pratilac je u obavezi da za svaki dan obavljene vožnje priloži potvrdu od nadležnog centra što CSR ne primjenjuju nego samo postupaju na osnovu dokaza lica sa invaliditetom koje je u radnom odnosu. Zloupotreba se može pojaviti u slučajevima kada lice sa invaliditetom samo upravlja automobilom ili koristi samostalno drugi vid prevoza bez pratioca i samo formalno prijave pratioca za koga nema fizičke/neposredne provjere da li je doveo lice sa invaliditetom do posla.

Predstavnici Ministarstva rada i socijalnog staranja i Uprave za inspekcijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu smatraju da je izdavanje potvrda za lica koja koriste automobil je pozitivna, s obzirom da je fizička kontrola dolaska kako lica sa invaliditetom tako i pratioca smanjila mogućnost zloupotrebe.

Predstavnik Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda smatra da pravo na povlasticu na putovanje, lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć su kompezatorna prava za OSI zbog

nedostatka pristupačnosti, arhitektonskih barijera itd usljed čega ne mogu da ostvare svoja prava kao drugi.

Učesnici smatraju da je predlog pojedinih centara da se ograniči jedno putovanje jednom mjesečno diskriminišući, jer korisnik ima pravo da planira putovanja u dijelu godine koji mu najviše odgovara.

#### **Preporuke predstavnika Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda**

- Maksimalno pojednostaviti procedure za korisnike kako bi ostvarivali prava na dostojanstven način.

#### **Preporuke predstavnika Ministarstva rada i socijalnog staranja**

- Precizirati odredbe zakona koji se odnose na dokaze za ostvarivanje prava, posebno prepoznavanje prava lica sa invaliditetom i posebno prepoznavanje prava njegovog pratioca, kada je u pitanju nadoknada;
- U članu 16 smanjiti rok na 3 ili 7 dana;
- Uspostaviti bolji mehanizam kontrole i kaznenih mjera (npr. u slučaju dokazanih zloupotreba prekinuti pravo i da se korisnik ne može ponovo prijaviti za neki duži period).

#### **Preporuke predstavnika Uprave za inspekcijske poslove – odsjek za socijalnu i dječju zaštitu:**

- Propisati da povlastice na putovanja mogu da rade stručni radnici, stručni saradnici i saradnici;
- U postupku ostvarivanja ovog prava donositi dva rješenja - jedno za pratioca i jedno za korisnika. Da se u rješenju navedu lični podaci, žiro račun pratioca na kojem će se uplaćivati novčana nadoknada za pratioca;
- Korisnici i njihovi pratioci ne mogu koristiti pravo na naknadu za troškove za prevoz po dva ili više osnova (npr. kod fonda zdravstva);
- U tekstu zakona precizirati kaznene odredbe, a takođe i u samim rješenjima uključiti stav koji potencira punu krivičnu i materijalnu odgovornost korisnika i pratioca za tačnost podataka značajnih za ostvarivanje prava (što bi rezultiralo preispitivanjem prava i/ili pokretanjem odgovarajućeg postupka);
- Precizirati u zakonu da pratilac ne može biti mlađi od 15 god, kao i da korisnik prava na povlasticu na putovanje lica sa invaliditetom ne može biti pratilac drugom korisniku ovog prava;

- Da do određenog mjesta putuju najkraćom putanjom;
- Ujednačiti praksu u CSR naročito u pogledu da se ne traži ovjerena izjava od notara za pratioca;
- U članu 16 smanjiti rok na maksimalno 15 dana od dana ostvarenog putovanja;
- Ujednačiti praksu u CSR kada je u pitanju izdavanje potvrda nakon radnog vremena (pripravnost, prekovremeni rad ili dežurstvo);
- Precizirati primjenu ovog prava za OSI u radnom odnosu tj. da li se primjena ovog prava odnosi na prevoz unutar grada ili između gradova;
- Precizirati u zakonu da se od dana donošenja rješenja na 12 mjeseci može ostvariti pravo;
- Prihvatljivo je da se donese jedno rješenje za više putovanja koja su se u kontinuitetu desila.

## 5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U ovoj analizi posebna pažnja poklonjena je stavovima relevantnih aktera u vezi sa primjenom Zakona o povlastici na putovanje lica s invaliditetom, pri čemu se, kao i u nekim prethodnim analizama, pojavljuje **naглаšena polarizacija stavova koje manifestuju predstavnici vladinog sektora, s jedne strane, i predstavnici udruženja osoba s invaliditetom, s druge strane**. Najveći stepen disonance u gledištima pomenutih aktera uočava se u percepciji prisustva i učestalosti određenih zloupotreba prava na povlastice na putovanje.

Ipak, stavovi predstavnika vladinog sektora i predstavnika udruženja korisnika, iako bitno suprostavljeni, usaglašeni su u određenim tačkama kojima treba posvetiti posebnu pažnju u promišljanju o potencijalnim promjenama određenih praksi u primjeni zakona te eventualnom kreiranju drugačijih zakonskih rješenja.

Pokazatelji utvrđeni analizom prikupljenih upućuju da OSI zakon generalno percipiraju kao dobar te da su „problemi“, gledano iz njihove perspektive, prvenstveno u domenu neadekvatnog tumačenja određenih zakonskih odredbi, neujednačenosti tih tumačenja od jednog do drugog CSR što može predstavljati izvor nesigurnosti za OSI i otežavajuće okolnosti za ostvarivanje prava koja im pripadaju, a neke od njih i demotiviše tako da odustaju od korišćenja prava. Po mišljenju OSI procedure za ostvarivanje prava na LI i DNJP su veoma složene, a nakon toga, ukoliko ta prava ostvare, prinuđeni su da prolaze dodatne procedure kako bi ostvarili pravo na povlasticu na putovanje koje proizilazi iz prethodno ostvarenih prava, a potom da svaki put, prilikom podnošenja zahtjeva za naknadu materijalnih troškova po osnovu ostvarenog/ih putovanja prilažu brojne dokaze, od kojih neki nijesu predviđeni zakonom, već rezultat proizvoljnih praksi u pojedinim CSR. Ističu da su određene inicijative koje se prema njihovim saznanjima pominju u krugovima donosioca odluka, a koje idu u pravcu da se povećaju novčani iznosi za LI i DNJP, a ukine pravo na povlasticu na putovanje, za njih potpuno neprihvatljive i u suprotnosti sa Konvencijom UN o pravima osobama sa invaliditetom.

Nalazi analize da pregledom Zakona o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom u ažuriranom katalogu propisa nijesu nađeni podaci o sudskoj praksi ili pravnim stavovima, te o veoma malom broju pritužbi podnijetih Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i o izuzetno malom broju predmeta po žalbi koje je rješavalo nadležno ministarstvo, **upućuju na zaključak da navedeni zakon i ostvarivanje prava shodno istom nije bio sporan korisnicima prava**.

S druge strane predstavnici CSR, MRSS, i socijalne inspekcije su mišljenja da pravo na povlastice na putovanje realizuje mali broj korisnika u odnosu na ukupan broj lica koja ispunjavaju uslove da ostvare ovo pravo, pri čemu su utrošena novčana sredstva po osnovu ostvarivanja prava na povlastice izuzetno visoka na godišnjem nivou (u 2021. godini ukupan novčani iznos isplaćen za naknade po osnovu ostvarenih putovanja korisnicima povlastica na putovanje bio je **3,161,143.13 eura** ili slovima **tri miliona sto šesdeset jedna hiljada sto četrdeset tri eura i trinaest centi**). Njihova zapažanja idu u pravcu prepoznavanja različitih oblika zloupotreba, koja se odnose kako na postupnje zaposlenih u CSR u postupku izdavanja potvrda, tako i od strane OSI prilikom prilaganja dokaza o ostvarenom putovanju. Neusaglašeni

su stavovi predstavnika CSR u vezi sa učestalošću zloupotreba prilikom korišćenja javnog prevoza i prevoza u sopstvenoj režiji, pri čemu ipak preovlađuje gledište da su zloupotrebe izraženije kod korišćenja javnog prevoza. Rješenja koja je ponudila ova grupa učesnika akcentuju potrebu za povećanjem kontrole na svim nivoima, ali predloženi načini kontrole su iz perspektive OSI takvi da bi potencijalno ugrozili njihova prava na slobodno kretanje, pravo na izbor, a u konačnom i njihovo dostojanstvo.


Analiza ukazuje i na potrebu da Centri za socijalni rad, odnosno nadležno Ministarstvo, unaprijede postojeće evidencije o korisnicima prava na povlastice na putovanje, posebno u dijelu mogućnosti praćenja broja korisnika koji ovo pravo ostvaruju po različitim osnovama.

Preporuke koje proizilaze iz ovog istraživanja mogu se koncipirati na dva nivoa: zajedničke preporuke, gdje su se svi akteri analize usaglasali i specifične preporuke koje su proistekle na osnovu viđenja određenih aktera.

### **Zajedničke preporuke:**

#### Ujednačavanje tumačenja zakona i praksi u CSR:

- Izmijeniti zakon na način da se ukloni odredba koja propisuje da je neophodno da korisnik priloži rješenje o ostvarenom pravu na povlasticu, kako bi dobio potvrdu o ostvarenom putovanju;
- Preciziranje postupka prilikom promjene pratioca – usaglasati da je dovoljna izjava OSI u CSR o imenovanju drugog pratioca;
- Način angažovanja zaposlenih (pripravnost, prekovremeni rad ili dežurstvo) u CSR prilikom izdavanja potvrda nakon radnog vremena, danima vikenda i praznika;

 Uspostaviti bolji mehanizam kontrole i kaznenih mjera, da se dokaže pojedinačna odgovornost, te preduzmu odgovarajuće mjere prema licima za koje se utvrdilo da su zloupotrijebili pravo.

### **Specifične preporuke:**

- Propisati da potvrde u CSR, osim stručnih radnika, mogu da izdaju i stručni saradnici i saradnici, s obzirom da je riječ o čisto administrativnim poslovima;

- Da se obrazac potvrde o ostvarenom putovanju dopuni na način da uključuje obavezno potpisivanje korisnika i njegovog pratioca;
- Precizirati odredbe zakona koje se odnose na nadoknadu vezanu za troškove putovanja, posebno za lica sa invaliditetom i posebno za njegovog pratioca;
- Precizirati u zakonu da pratilac ne može biti mlađi od 15 godina, kao i da korisnik prava na povlasticu na putovanje lica sa invaliditetom ne može biti pratilac drugom korisniku ovog prava.
- Da se u zakonu jasno definiše da korisnici i pratioci ne mogu koristiti pravo na naknadu za troškove za prevoz po dva ili više osnova (npr. kod fonda zdravstva);
- Da se u članu 16 skрати rok za podnošenje zahjтеva za naknadu novčanih sredstava, te da taj rok umjesto 60 dana bude maksimalno 15 dana;
- Da se ostvarivanje prava ne veže za kalendarsku godinu, već za datum ostvarivanja prava;
- U zakonu jasnije precizirati pravo na troškove putovanja za OSI koje su u radnom odnosu, odnosno za OSI koje putuju od kuće do posla;
- Definisati način izdavanja potvrda za OSI u radnom odnosu – na dnevnom, ili na mjesečnom nivou;
- Definisati obaveze CSR, kao i obaveze poslodavca u postupku izdavanja potvrda, kako za OSI u radnom odnosu, tako i za pratioca;
- Ukoliko OSI putuje javnim prevozom, a ne postoji direktna linija od polazne tačke do odredišta, priznati sve karte koje OSI priloži kao dokaz, a ukoliko OSI putuje sopstvenim vozilom, obračunavati iznos nadoknade srazmjerno najkraćoj putanji od polazne tačke do krajnjeg odredišta;
- U zakonu izmijeniti stavku koja se odnosi na obavezu korisnika da svakog mjeseca mora dostaviti dokaz o visini karte u javnom prevozu. Definisati da centar, kao nadležni organ, treba da pribavi cjenovnik na osnovu kojeg će obračunavati visinu karti;
- U svim dokumentima (rješenjima, potvdama, izjavama) dodati/boldirati klauzulu koja potencira punu krivičnu i materijalnu odgovornost korisnika i pratioca za tačnost podataka značajnih za ostvarivanje prava;

- Kontrola je potrebna, ali upitno je kakav oblik kontrole treba biti, a da ne povrijedi dostojanstvo osobe sa invaliditetom.

## 6. LITERATURA

Alternativni izvještaj o sprovođenju Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom (2017)

Analiza multisektorskog odgovora na potrebe djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori (2019). UNICEF

Analiza položaja i zaštite od diskriminacije osoba s invaliditetom u Crnoj Gori (2017). Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM

Istraživanje o obimu i tipovima diskriminacije osoba s invaliditetom u Crnoj Gori (2016). UNDP&Ministarstvo za ljudska i manjinska prava

Konvencija UN o pravima osoba s invaliditetom

Konvencija UN o pravima djeteta

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine. Ministarstvo prosvjete Crne Gore

Pravilnik o sadržini, obrascu i načinu izdavanja potvrde o ostvarenom putovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 017/15 od 17.04.2015. godine)

Strategija za integraciju osoba s invaliditetom za period 2008-2016

Strategija za integraciju osoba s invaliditetom za period 2016-2020

Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021

Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022-2027. godine

Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019-2023

Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019-2025

Strategija zaštite i unapređenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023

Stanovništvo koje ima smetnje u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, po opštinama u Crnoj Gori (2011). MONSTAT. <http://monstat.org> > file > popis2011 > saopštenje

Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 001/07 i 038/13)

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 027/13, 001/15, 042/15, 047/15, 056/16, 066/16, 001/17, 031/17, 042/17, 050/17, 059/21 145/21)

Zakon o ratifikaciji Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom

Zaključna razmatranja Komiteta o crnogorskom inicijalnom izvještaju o sprovođenju Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom



Zakon o povlastici na putovanje lica sa invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 080/08 od 26.12.2008, 040/11 od 08.08.2011, 010/15 od 10.03.2015, 050/17 od 31.07.2017)

Zakon o obrazovanju i vaspitanju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02, 031/05, 049/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 004/08, 021/09, 045/10, 073/10, 040/11, 045/11, 036/13, 039/13, 044/13, 047/17, 059/21, 076/21 i 146/21)

Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 080/04, „Službeni list Crne Gore“, br. 045/10, 047/17 i 145/21)

Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 069/03, „Službeni list Crne Gore“, br. 021/08, 073/10, 040/11, 001/15 i 052/16)

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 054/03, 039/04, 061/04, 079/04, 081/04, 029/05, 014/07, 047/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 012/07, 013/07, 079/08, 014/10, 078/10, 034/11, 039/11, 040/11, 066/12, 036/13, 038/13, 061/13, 006/14, 060/14, 060/14, 010/15, 044/15, 042/16, 055/16, 080/20, 145/21)

Zakon o kretanju lica s invaliditetom uz pomoć psa vodiča („Službeni list Crne Gore“, br. 076/09 i 040/11)

Zakon o povlastici na putovanje lica s invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 080/08, 040/11, 010/15 i 050/17)

Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br. 046/10, 040/11, 018/14 i 042/17)

Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom („Službeni list Crne Gore“, br. 035/15 i 044/15)

Mijović, I: <https://disabilityinfo.me/ljudska-prava/item/1324-prava-osi-i-clanova-njihovih-porodica-iz-oblasti-saobraćaja>

Vujačić, M. <https://disabilityinfo.me/ljudska-prava/pristupacnost/item/626-povlastice-mjera-za-izjednačavanje-mogućnosti-ili-povod-za-diskriminaciju>