

Post-zakonodavni nadzor nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom

Izvještaj

Sadržaj

Uvod	2
Rezime.....	3
Poglavlje I: Post-zakonodavni nadzor nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom	6
1.1. Iskustva sprovođenja post-zakonodavnog nadzora u Crnoj Gori	6
1.2. Osnovna svrha, cilj i obrazloženje za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora	8
1.3. Metodologija rada	13
Poglavlje II: Nacionalni strateški okvir zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja	18
2.1. Strateški okvir koji se tiče zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja.....	18
2.2. Zakonodavni okvir koji se tiče zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja.....	20
2.3. Institucionalni okvir	21
2.4. Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije	21
Poglavlje III: Primjena zakona - ključni nalazi iz izvještaja i analiza	22
Poglavlje IV: Primjena zakona – mišljenja i procjene zainteresovanih strana	29
Poglavlje V: Ključni nalazi i preporuke	34

Lista skraćenica

Analiza efekata propisa (eng. <i>Regulatory Impact Assessment</i>)	RIA
Crna Gora	CG
Dječiji fond Ujedinjenih nacija	UNICEF
Evropska unija	EU
Individualni razvojno-obrazovni program	IROP
Individualni tranzicioni plan	ITP
Međunarodni monetarni fond	MMF
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava	MLJMP
Nacionalni preventivni mehanizam	NPM
Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju	OEBS
Osobe sa invaliditetom	OSI
Post-zakonodavni nadzor	PZN
Službeni list Crne Gore	SL CG
Ujedinjene nacije	UN

Uvod

Ovaj izvještaj izrađen je uz podršku i inicijativu Vestminsterske fondacije za demokratiju (WFD) i Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore. WFD sprovodi regionalni parlamentarni program sa ciljem jačanja saradnje među parlamentima Zapadnog Balkana, a putem uspostavljanja regionalne mreže radnih tijela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost. Program se sprovodi u periodu od aprila 2019. do novembra 2021. godine, uz podršku Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (*Human Rights and Gender Equality Network of Committees in the Western Balkan*, u daljem tekstu: HUGEN) zvanično je osnovana 08.10.2019. godine tokom regionalne parlamentarne konferencije koja je održana na Cetinju. HUGEN mreža okuplja radna tijela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz osam parlamenata iz regiona Zapadnog Balkana. Prilikom prvog okupljanja radnih tijela oformljen je i odbor HUGEN mreže koji okuplja predsjednike/potpredsjednike radnih tijela nadležnih za ljudska prava i rodnu ravnopravnost.

Jedan od prvih zajedničkih aktivnosti HUGEN mreže jeste podrška parlamentima u pilotiranju procesa post-zakonodavnog nadzora. Tokom novembra mjeseca 2019. godine organizovan je trodnevni sertifikovani kurs na temu post-zakonodavnog nadzora za poslanike i stručne službe koji učestvuju u radu HUGEN mreže. Nakon toga, šest parlamenata je izabralo zakon na koji je primijenjen proces post-zakonodavnog nadzora i relevantna metodologija. Rezultat ovog procesa jeste i ovaj izvještaj o post-zakonodavnom nadzoru koji je podrazumijevao participativan i otvoren proces konsultacija sa različitim akterima koji su doprinijeli kvalitetu samog izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

WFD se zahvaljuje svim institucijama, organizacijama, pojedincima, ekspertima kao i aktivistima koji su doprinijeli stvaranju ovog izvještaja. Posebnu zahvalnost WFD želi da izrazi autorima izvještaja.

Rezime

U procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (EU), izvršene su značajne izmjene zakonodavstva u cilju usklađivanja sa evropskim i međunarodnim standardima i uspostavljanja institucionalnog okvira za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ocjene svih relevantnih organizacija i međunarodnih institucija su da je zakonodavstvo Crne Gore uglavnom dobro i da u narednom periodu posebnu pažnju treba usmjeriti na poboljšanje implementacije zakonskih rješenja.

Imajući u vidu značaj sprovođenja zakona koji se tiču zaštite prava lica sa invaliditetom, kao i činjenicu da je u posljednjih deset godina fokus rada Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore bio, između ostalog, na zaštiti prava djeteta, u okviru post-zakonodavnog nadzora analizirana je implementacija **Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom**, sa fokusom na **član 21 ovog Zakona Diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja**, jer adekvatno obrazovanje, bez diskriminacije ključno je za život svih lica, a posebno za inkluziju lica sa invaliditetom u sve društvene tokove. Glavna svrha post-zakonodavnog nadzora je da se provjeri **da li zakoni ostvaruju očekivane ishode, u kojoj mjeri/razmjeri i ako ne, zašto ne**.

Po mišljenju sagovornika, u Crnoj Gori je uspostavljen dobar zakonodavni okvir za zaštitu od diskriminacije osoba sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, tako da **ključni problem nije u zakonima nego u njihovom sprovođenju i/ili često neposjedovanju dovoljno sredstava za njihovu primjenu**. Posebno je istaknuto da **nedostaje konstantan monitoring i sveobuhvatna evaluacija obrazovnih programa**, dok su još uvijek prisutni mnogi faktori koji utiču da osobe sa invaliditetom budu izložene riziku ili da postanu žrtve diskriminacije u obrazovanju: **neujednačen obuhvat djece sa smetnjama u razvoju u inkluzivnom obrazovanju; arhitektonska nepristupačnost obrazovnih objekata i nedovoljna opremljenost vaspitno-obrazovnih ustanova; nedovoljna specijalizacija nastavnog osoblja; predrasude učenika prema licima sa invaliditetom; nedovoljna informisanost i motivisanost samih osoba sa invaliditetom da se uključe u obrazovni proces**.

Stavovi sagovornika ukazuju da je realizacija svih aspekata Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, uključujući posebno oblast vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, još uvijek izazov za institucije države Crne Gore, kao i da je **neophodna bolja usklađenost i komunikacija između svih relevantnih institucija u pogledu planiranja i sprovođenja planskih dokumenata i uopšte ujednačenih standarda za primjenu zakonskih odredbi**. Jednoglasno je ocijenjeno da osobe sa invaliditetom i **dalje predstavljaju jednu od najranjivijih kategorija društva, koja se suočava sa brojnim problemima i preprekama u ostvarivanju prava i jednakosti**. S druge strane, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda CG ističe činjenicu da je veoma mali broj pokrenutih sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije osoba sa invaliditetom, što ukazuje na moguću **nedovoljnu informisanost o pravima i raspoloživim mehanizmina zaštite**.

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore ohrabruje nadležne državne organe da u saradnji sa civilnim društvom i uz podršku međunarodne zajednice preduzmu mjere na blagovremenoj i kvalitetnoj realizaciji sljedećih preporuka nastalih u okviru post-zakonodavnog procesa evaluacije člana 21 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što će doprinijeti i uspjehu Crne Gore na putu evropskih integracija, ali i boljem životu svih građana:

Pravni i institucionalni okvir:

- Unaprijediti pravni i institucionalni okvir u smjeru pune primjene načela zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, na taj način što će se realizovati preporuke iz Analize usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom i u potpunosti implementirati zakoni u ovoj oblasti kako bi se uklonile moguće diskriminatorne procedure prilikom ostvarivanja prava na obrazovanje i razvio individualizovan pristup u procesu obrazovanja;
- Unaprijediti sistem prikupljanja i razmjene informacija i podataka o broju lica sa invaliditetom, na taj način da se utvrdi tačan broj djece u sistemu i van sistema obrazovanja, odnosno da se razvije sveobuhvatna baza podataka o djeci i odraslim OSI u sistemu obrazovanja;
- Poboljšati multisektorsku koordinaciju i komunikaciju svih institucija i organa u sistemu tako da ona bude funkcionalna i efikasna;

Implementacija, monitoring i evaluacija:

- Preduzeti sve neophodne mjere kako bi osobe s invaliditetom od najranijeg uzrasta imale nesmetan pristup školama/fakultetima, uz sprovođenje razumne adaptacije i pružanja potrebne podrške u cilju obezbjeđivanja ravnopravnosti i potpune inkluzije;
- Unaprijediti sistem monitoringa i evaluacije kvaliteta pedagoških usluga, odnosno na koji način se izrađuju i sprovode IROP-i, kakav je kvalitet realizacije usvojenih programa i kako se vrši njihova evaluacija;
- Obezbijediti uslove za sprovođenje predloženih obrazovnih programa na taj način da se riješi problem neprilagođenosti vaspitno-obrazovnih ustanova, nepostojanje opreme i udžbenika i nastavnih sredstava, kao i nedovoljno stručnog i obučenog kadra (npr. nedostatak asistenata u nastavi), te da se izbjegne problem "improvizacije" sa roditeljima i nastavnicima;
- Unaprijediti rad komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, na taj način da se standardizuje praksa, ujednače kriterijumi;
- Obezbjediavanje dovoljno finansijskih resursa za sve planirane aktivnosti i mjere (raspodjela budžetskih sredstava za prava manjina uz planiranje međunarodne razvojne pomoći kroz programe podrške i razvojne projekte);
- Preduzeti sve neophodne mjere kako bi nadarene osobe s invaliditetom bile prepoznate u obrazovnom sistemu, uz sprovođenje svih mjera i aktivnosti i pružanja potrebne podrške u cilju obezbjeđivanja ravnopravnosti i potpune inkluzije u školskim takmičenjima;

Jačanje svijesti

- Kontinuirano sprovoditi inkluzivne aktivnosti koje promovišu jednakost, različitost, nediskriminaciju (radionice, vršnjačko iskustvo i podrška i sl.);
- Kontinuirano raditi na senzibilizaciji nastavnog kadra, dok je neophodno poseban akcenat staviti na rad sa budućim nastavnim kadrom.

Poglavlje I: Post-zakonodavni nadzor nad Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom

Jedna od glavnih uloga skupštine jeste kreiranje zakona koji zadovoljavaju potrebe građana i građanki jedne zemlje. Takođe, uloga skupštine je da procijeni da li su zakoni koji su usvojeni postigli planirane rezultate. Upravo se post-zakonodavni nadzor (u daljem tekstu: PZN) odnosi na momenat u kome skupština postavlja sebi posebno pitanje: *da li određeni zakon(i) daje/u očekivane ishode, ima(ju) uticaj, u kojoj mjeri i, ako ne, zašto ne.*

Veoma važno je da se uzme u obzir da parlamenti posvećuju veliki dio svojih ljudskih i finansijskih resursa tokom procesa usvajanja zakona, tako da nije neuobičajeno da se previdi nivo koji se odnosi na pregled primjene zakonodavstva. Jer, sprovođenje PZN je kompleksan proces koji zavisi od mobilizacije resursa, posvećenosti politikama i zakonodavstvu, koordinacije i saradnje između različitih uključenih strana.

Koncept PZN je veoma širok pojam, interpretira se različito od parlamenata i/ili zainteresovanih strana. U užem smislu, PZN podrazumijeva i nadzor pri donošenju zakona, bilo da su pravne odredbe zakona stupile na snagu, kako su sudovi tumačili zakon i kako pravni praktičari i građani koriste zakon. U širem smislu, PZN posmatra uticaj zakonodavstva, da li su planirani ciljevi zakona ispunjeni i koliko efikasno. To su zapravo dvije dimenzije PZN, i to:

- 1) evaluacija tehničkog „ulaza“ i donošenja zakona;
- 2) evaluacija odnosa zakona ili izabranih djelova/članova zakona sa planiranim rezultatima politika.

Preporuka je da skupština u ovom procesu pokuša da ispuni obje dimenzije PZN: donošenje zakona i njegov uticaj na sve aktere. Svakako, date praktične preporuke predstavljaju samo okvir, jer sprovođenje PZN zavisi od pravnih i proceduralnih elemenata koji su specifični za svaku skupštinu.

1.1. Iskustva sprovođenja post-zakonodavnog nadzora u Crnoj Gori

Zakonodavni proces u Crnoj Gori utvrđen je različitim pravnim aktima, od onih sa najvećom pravnom snagom (Ustav Crne Gore) do onih koji uređuju organizaciju i način rada državne uprave¹ i onih koji propisuju analize i donošenje odluka (npr. Poslovnik Vlade Crne Gore², Pravno-tehnička pravila za izradu propisa i Smjernice za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije³ kao i Poslovnik Skupštine Crne Gore). Za analizu politika najznačajniji je proces analize procjene uticaja propisa (AEP, eng. RIA), koji je u crnogorski normativni sistem formalno uveden 2012. godine.

¹ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG”, br. 87/18, 38/19 i 18/20).

² Poslovnik Vlade Crne Gore „Službeni list Crne Gore”, br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18.

³ Pravno-tehnička pravila za izradu propisa sa Smjericama za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije „Službeni list Crne Gore”, br. 2/10.

Dok Poslovnik Vlade Crne Gore postavlja proceduralni okvir i glavne uslove za nove zakonodavne prijedloge, uključujući i detaljne zahtjeve za pripremu politika, nedostaju mu konkretne obaveze za period nakon usvajanja, potrebne ministarstvima radi analize politika primjene. U praksi, praćenje napretka sprovodi se rutinski, ali redovni osvrt često ne ide dalje od analize o sprovedenim mjerama. Samo u izuzetnim slučajevima ne sprovedu se nadzorne aktivnosti i izvještavanje koji se planiraju i najave.⁴ Ministarstva su u obavezi da Vladi dostavljaju godišnje izvještaje o svom radu. Oni treba da sadrže pregled sprovođenja zakona i drugih akata, kao i pregled realizacije Vladinih programa i zaključaka.⁵ Postoji dodatna obaveza ministarstava da dostavljaju zasebne izvještaje o specijalnim zahtjevima Vlade.

Crnogorska Skupština uvrstila je post-zakonodavni nadzor u svoj Poslovnik. Skupština Crne Gore izmijenila je Poslovnik 2012. godine, da bi omogućila odborima da prate i ocjenjuju usklađivanje zakona sa pravnim poretkom EU. Nova odredba odnosi se samo na odbore kojih se direktno tiču pravne tekovine EU; ona propisuje da, u okviru svojih nadležnosti, odbori „prate i ocjenjuju usklađenost zakona Crne Gore sa pravnom tekovinom Evropske unije i, na osnovu izvještaja Vlade, prate i ocjenjuju primjenu zakona, posebno zakona iz kojih proizilaze obaveze usaglašene sa pravom Evropske Unije“.⁶ Dakle, (potencijalni) pravni osnov za post-zakonodavni nadzor u Crnoj Gori je Poslovnik Skupštine Crne Gore.

Post-zakonodavni nadzor u crnogorskoj Skupštini svodi se na klasične instrumente parlamentarnog nadzora na nivou skupštinskih odbora, kao što su rasprave, javna/kontrolna saslušanja sa predstavnicima vlade ili stručnjacima, razmatranje peticija, zahtjevi za izvještajima i podacima ministarstava; i na nivou Skupštine u celini, npr. putem mehanizama za postavljanje pitanja i pokretanje interpelacije ili plenarnih rasprava. Proces naknadne ocjene (*ex post*) obično se odvija u fazi razmatranja na skupštinskim odborima u vidu „saslušanja“, uz prisustvo vladinih predstavnika. Poslovnik predviđa dvije vrste saslušanja, konsultativno i kontrolno saslušanje. Naime, nadležni odbori Skupštine mogu, po Poslovniku Skupštine Crne Gore, držati skupštinska saslušanja. Stručne službe odbora pružaju podršku ovakvim saslušanjima informativnim pregledima/materijalima na datu temu.

Predviđeno je da se može pokrenuti i parlamentarna istraga⁷ radi razmatranja pitanja od javnog značaja, sagledavanja stanja u određenoj oblasti ili prikupljanja činjenica o radu nadležnih organa, što može činiti osnov za skupštinsko odlučivanje o političkoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija ili preduzimanje drugih postupaka u svojoj nadležnosti.⁸ Parlamentarnu istragu vodi anketni odbor kojim predsjedava predstavnik opozicije. Anketni odbor ima pravo da od državnih organa, pojedinaca i posebnih organizacija zahtijeva podatke i informacije. Po završenoj istrazi, podnosi

⁴ Ovo je bio slučaj sa Strategijom za reformu javne uprave tokom prvih godina njenog sprovođenja.

⁵ Član 62. Zakona o državnoj upravi „Službeni list Crne Gore“, br. 78/18

⁶ Poslovnik Skupštine Crne Gore, Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list CG“, br. 25/12 od 11. maja 2012. godine).

⁷ Čl. 78-82 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 51/06 od 4. avgusta 2006, 66/06 od 3. novembra 2006. i „Službeni list Crne Gore“, br. 88/09 od 31. decembra 2009, 80/10 od 31. decembra 2010, 39/11 od 4. avgusta 2011, 25/12 od 11. maja 2012, 49/13 od 22. oktobra 2013, 32/14 od 30. jula 2014, 42/15 od 29. jula 2015, 52/17 od 8. avgusta 2017, 17/18 od 20. marta 2018. i 47/19 od 12. avgusta 2019. godine).

⁸ Prijedlog je dostavljen u pisanoj formi i sadrži naziv, temu, svrhu, cilj, zadatak, sastav anketnog odbora i rok za izvršenje zadatka.

izvještaj Skupštini. Izvještaj anketnog odbora može sadržati i prijedlog odgovarajućih mjera ili akata u nadležnosti Skupštine.

Organizacioni razvoj Službe Skupštine odlikuje značajna dinamika već godinama. Organizaciona struktura je izmijenjena, npr. jačanjem sektora za podršku zakonodavne i nadzorne funkcije Skupštine i formiranjem **Sektora za istraživanje, dokumentacione poslove i informatičku mrežu** u okviru kojeg je i **Parlamentarni institut**. Članom 8 Pravilnika o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine Crne Gore, između ostalog, propisano da se u **Sektoru za istraživanje, dokumentacione poslove i informatičku mrežu** obavljaju poslovi koji se odnose na: izradu istraživačkih radova koji podržavaju rad poslanika i Službe Skupštine, pružanje stručne pomoći i obuke poslanicima i drugim korisnicima za samostalno istraživanje, dok je za Parlamentarni institut koji djeluje u okviru ovog Sektora propisano da obavlja stručne i druge poslove koji se odnose na izradu istraživačkih radova koji podržavaju rad poslanika i Službe Skupštine. Dakle, u Skupštini Crne Gore, Parlamentarni institut ima mandat da sprovodi istraživanje o efektima zakonodavstva. Važno je naglasiti da organizacionim razvojem upravljaju strateški planovi, prije svega Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine.⁹

Razmatranje (obično) godišnjih izvještaja tijela iz javnog sektora, uključujući i nezavisna regulatorna tijela, čini ključni dio nadzorne i kontrolne aktivnosti odbora. Ponekad, Skupština zatraži zakonodavnu ocjenu od drugih zvaničnih ili nezvaničnih institucija, organizacija, univerziteta ili konsultanata. Takođe, skupštinski odbori organizuju predstavljanje nalaza različitih izvještaja i istraživanja.

Skupština Crne Gore vodeća je javna ustanova u pogledu transparentnosti. Internet prezentacija Skupštine¹⁰ sadrži različite podatke i daje potpun uvid u rad: kalendar skupštinskih aktivnosti, radne biografije poslanika uz njihove kontakt-podatke, zapisnike sa sjednica, autorizovane fonografske zapise sa sjednica redovnih i vanrednih zasijedanja, itd. Transparentnost u radu Skupštine predviđa Poslovnik Skupštine Crne Gore. Član 211 Poslovnika Skupštine Crne Gore garantuje javnost u radu Skupštine i njenih odbora. Prema tome, može se očekivati da i skupštinski rad na post-zakonodavnom nadzoru bude jednako transparentan.

1.2. Osnovna svrha, cilj i obrazloženje za sprovođenje post-zakonodavnog nadzora

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore je odlučio da sprovede post-zakonodavni nadzor za **Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom**.¹¹

U procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, izvršene su značajne izmjene zakonodavstva u cilju usklađivanja sa evropskim i međunarodnim standardima i uspostavljanja institucionalnog okvira za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ocjene svih relevantnih organizacija i međunarodnih institucija su da je zakonodavstvo Crne Gore uglavnom dobro i da u narednom periodu posebnu pažnju treba usmjeriti na poboljšanje implementacije zakonskih rješenja.

⁹ Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine Crne Gore za 2016. godinu, dostupno na <http://www.skupstina.me/images/dokumenti/akcioni-plan/2-1.pdf>

¹⁰ Internet prezentacija Skupštine Crne Gore www.skupstina.me

¹¹ Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, "Službeni list CG", br. 35/15.

Što se tiče šireg političkog i društvenog konteksta, Crna Gora je, od proglašenja svoje nezavisnosti 2006. godine, ostvarila značajan napredak u oblasti razvoja ljudskih prava, a u periodu 2006-2007. je postala članica Ujedinjenih nacija (UN), Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) i Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS). Kasnije, 2010. godine Crna Gora je postala i zvanični kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i do sada je otvorila sva 33 poglavlja, dok su 3 poglavlja privremeno i zatvorena¹². Napredak u pravcu ispunjavanja mjerila postavljenih u poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) će biti ključni za dalji napredak u pregovorima uopšte¹³.

U samom Izvještaju Evropske komisije za 2019. se posebno naglašava zabrinjavajuće nizak nivo povjerenja u pogledu političkih kriterijuma jer je politička scena i dalje fragmentisana, polarizovana i obilježena nedostatkom istinskog dijaloga. Određeni pomak se desio početkom 2018. godine, ali već godinu dana kasnije, opozicija je ponovo u bojkotu. Svi prateći događaji su doveli i do građanskih protesta, pokušaja da se povrati politički dijalog u društvu, ali u Skupštinu. Odgovornost za ovu situaciju imaju svi politički akteri. Da bi se unaprijedila osnovna uloga Skupštine, potrebno je da aktivno i konstruktivno učestvuju svi predstavnici, da se omogući potpuni nadzor izvršne vlasti, demokratski nadzor i bolji kvalitet zakonodavstva.¹⁴

Kada se ponovo analiziralo stanje osnovnih prava, u najnovijem izvještaju organizacije Freedom house, Crna Gora je „prešla” iz kategorije djelimično konsolidovanih demokratija u grupu tranzicionih odnosno, „hibridnih režima”¹⁵. Ovakav regresivan trend, kada su u pitanja prava iz korpusa ljudskih prava, najdirektnije dovodi u opasnost prava najranjivijih grupa građana, pa tako i osoba sa invaliditetom.

Donošenjem Konvencije Ujedinjenih nacija (UN) o pravima osoba sa invaliditetom u decembru 2006. godine, koju je Crna Gora ratifikovala, sve veći značaj se poklanja invaliditetu kao pitanju ljudskih prava, koja podrazumijeva promjenu obrasca invaliditeta sa medicinskog na socijalni model, odnosno model zasnovan na ljudskim pravima. Invaliditet se više ne posmatra kao problem i isključivo kao medicinsko pitanje, koje treba da rješavaju samo medicinski stručnjaci i socijalna politika, već i kao pitanje ljudskih prava koje treba rješavati koristeći pozitivne mjere i inkluzivnu politiku. Imajući u vidu navedeno, Vlada Crne Gore je decembra 2016. usvojila Strategiju za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine sa Akcionim planom 2017/2018. godine.

Iako je 2017. godine Crna Gora podnijela prvi Inicijalni izvještaj o implementaciji Konvencije UN o pravima lica sa invaliditetom, Komitet UN je Crnoj Gori dao veliki broj preporuka koje su imale za cilj implementaciju ovog međunarodnog ugovora. Vlada Crne Gore kontinuirano i sistematski preko svih resora preduzima mjere na implementaciji preporuka iz Konvencije UN, ali i dalje određeni broj preporuka ostaje neimplementiran.

¹² Posljednje poglavlje, poglavlje broj 8 je otvoreno na Međuvladinoj konferenciji između Crne Gore i Evropske unije u Briselu 30. juna 2020. godine.

¹³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, dostupno na: <https://kei.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Freedom House – Montenegro Country report 2019, dostupno na:

<https://freedomhouse.org/country/montenegrohttps://freedomhouse.org/country/montenegro>

Imajući u vidu značaj sprovođenja zakona koji se tiču zaštite prava lica sa invaliditetom, kao i činjenicu da je u posljednjih deset godina fokus rada Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore bio, između ostalog, na zaštiti prava djeteta, u okviru post-zakonodavnog nadzora analizirana je implementacija **Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom**, sa fokusom na **član 21 ovog Zakona Diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja**, jer adekvatno obrazovanje, bez diskriminacije, ključno je za život svih lica, a posebno za inkluziju lica sa invaliditetom u sve društvene tokove.

Diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja
Član 21

Diskriminacijom po osnovu smetnje u razvoju, odnosno invaliditeta na svim nivoima obrazovanja i vaspitanja, u smislu propisa iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, smatra se:

- 1) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje licu sa invaliditetom izbora obrazovnog programa i upisa i pristupa i boravka u obrazovno-vaspitnoj ustanovi, u skladu sa njegovim mogućnostima;*
- 2) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje licu sa invaliditetom praćenja nastave i provjere znanja, kao i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima;*
- 3) nepreduzimanje i nesprovođenje posebnih mjera iz člana 5 ovog zakona za uspostavljanje i pružanje individualizovane podrške za nesmetano praćenje nastave i provjeru znanja, kao i učešće u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima, u skladu sa propisima iz oblasti obrazovanja i vaspitanja; i*
- 4) isključivanje lica sa invaliditetom iz obrazovno-vaspitne ustanove kad u istoj ili sličnoj situaciji tome ne podliježu njegovi vršnjaci.*

Za Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom je već izvršen jedan vid praćenja implementacije. Naime, prilikom donošenja Zakona, Skupština Crne Gore, na prijedlog Odbora za ljudska prava i slobode, donijela je Zaključak kojim je obavezala Vladu Crne Gore da:

- uradi analizu svih propisa koji definišu prava osoba s invaliditetom u oblastima koje definiše Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom, a koje su obuhvaćene i Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, i to u oblastima: informacija i elektronskih komunikacija, saobraćaja, samostalnog života i života u zajednici, porodičnih i bračnih odnosa, zatim zakona koji definišu pravnu, poslovnu i procesnu sposobnost, kao i u oblastima: **obrazovanja i stručnog osposobljavanja**, zdravstvene zaštite, socijalne i dječije zaštite i adekvatnog životnog standarda i u oblasti političkog i javnog života;
- u što kraćem roku pripremi prijedloge izmjena zakona iz oblasti saobraćaja, zdravstvene zaštite i socijalne i dječije zaštite, i
- u svim fazama izrade navedenih propisa budu uključeni predstavnici organizacija lica sa invaliditetom i Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore.

Postupajući po Zaključku Skupštine Crne Gore, Vlada Crne Gore je u septembru 2016. usvojila *Analizu usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom*.¹⁶ Od 59 analiziranih zakona date su preporuke za usaglašavanje 34 zakona.

U cilju praćenja implementacije Zakona i Zaključka Skupštine Crne Gore, Odbor za ljudska prava i slobode je na 48. sjednici, 11. decembra 2019. godine, održao Kontrolno saslušanje na temu „*Realizacija Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2017-2021. i Preporuka sadržanih u Analizi usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom*, sa posebnim akcentom na praćenje realizacije Zaključka Skupštine Crne Gore, donesenog povodom usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom objavljenog u “Službenom listu CG”, br. 35/15 i Zaključka Skupštine Crne Gore, donesenog povodom usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nevladinim organizacijama, objavljenog u “Službenom listu CG”, br. 37/17” (pojašnjenja radi, u pitanju je puni naziv teme Kontrolnog saslušanja). Na Kontrolnom saslušanju je saopšteno da je do sada usaglašeno samo devet zakona i to: Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju, Zakon o parničnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore, **Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o gimnaziji, Zakon o stručnom obrazovanju, Zakon o visokom obrazovanju** i Zakon o zaštiti potrošača.

Imajući u vidu važnost kontinuiranog praćenja ove oblasti i implementacije Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Odbor za ljudska prava i slobode je odlučio da se sprovede post-zakonodavni nadzor za Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti **vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja**.

Na osnovu Analize usaglašenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom, u kojoj se ističe da su zakoni iz oblasti obrazovanja (*Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju*¹⁷, *Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju*¹⁸, *Zakon o gimnaziji*¹⁹, *Zakon o stručnom obrazovanju*²⁰, *Zakon o visokom obrazovanju*²¹) uglavnom usaglašeni sa Konvencijom UN, Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore smatra važnim da se analizira u kojoj mjeri je licima sa invaliditetom omogućen(o):

- a) *izbor obrazovnog programa i upis i pristup i boravak u obrazovno-vaspitanjnoj ustanovi, u skladu sa njegovim mogućnostima,*

¹⁶ Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom, sa preporukama za harmonizaciju dostupno na: <https://bit.ly/2TCd9RN>

¹⁷ Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju "Službeni list RCG", br. 64/02 i 31/05, i "Službeni list CG", br. 49/07, 4/08, 45/10, 73/10, 40/11, 45/11, 36/13, 39/13, 44/13 i 47/17.

¹⁸ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, "Službeni list RCG", br. 64/02 i 49/07, i "Službeni list CG", br. 45/10, 39/13 i 47/17.

¹⁹ Zakon o gimnaziji, "Službeni list RCG", br. 64/02, 49/07, i "Službeni list CG", br. 45/10, 39/13 i 47/17.

²⁰ Zakon o stručnom obrazovanju, "Službeni list RCG", br. 64/02, 49/07, i "Službeni list CG", br. 45/10 i 39/13 i 47/19.

²¹ Zakon o visokom obrazovanju, "Službeni list CG", br. 44/14, 52/14, 47/15, 40/16, 42/17, 71/17, 55/18, 3/19, 47/19 i 72/19.

b) praćenje nastave i provjera znanja, kao i učešće u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima.

Takođe, neophodno je ispitati u kojoj mjeri i obimu se preduzimaju posebne mjere za uspostavljanje i pružanje individualizovane podrške za nesmetano praćenje nastave i provjeru znanja, kao i učešće u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima.

U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu navodi se da Crna Gora treba da „obezbjedi djelotvorno sprovođenje politika iz oblasti temeljnih prava o rodnoj ravnopravnosti, prava djeteta i prava Roma, te prava lica sa invaliditetom, obezbjeđivanjem dovoljno sredstava iz budžeta za sprovođenje politika, poboljšanje kapaciteta nadležnih institucija i povećanje njihove međuinstitucionalne koordinacije.”

U dokumentu „Analiza podrške i multisektorskog odgovora na potrebe djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori“, koji je pripremljen u novembru 2019. od strane eksperata angažovanih od strane Predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori, navodi se da je evidentan neujednačen obuhvat djece sa smetnjama u razvoju inkluzivnim obrazovanjem. Takođe, u istom dokumentu se navodi: „Kada je riječ o sektoru obrazovanja, iako se broj djece sa smetnjama u razvoju u redovnim školama od 2009. godine povećao višestruko, nakon sveobuhvatnih programskih intervencija i kampanje namijenjene podizanju svijesti pod nazivom „Govorimo o mogućnostima“, kvalitet pedagoških usluga, kao glavnog preduslova da djeca sa smetnjama u razvoju razviju svoj puni potencijal, i dalje ostaje izazov. S druge strane, zbog nedostatka statističkih podataka o broju djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori, nema podataka o broju djece sa smetnjama u razvoju koja su van sistema obrazovanja. Isključenost iz sistema obrazovanja ima neposredan i višestruk uticaj na dijete u smislu isključivanja iz života društva, smanjenja dobrobiti i blagostanja pojedinca, i vrlo vjerovatno, zavisnosti od nekog člana porodice koji o djetetu sa smetnjama u razvoju mora brinuti i tokom doba dana koje se obično provodi u školi.“

Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2018. godinu navodi: „Zaštitnik u kontinuitetu prati uslove i način ostvarivanja inkluzivnog obrazovanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Kao i ranijih godina, pritužbe su se odnosile na nedostatak asistenata u nastavi, neprilagođenost obrazovnih ustanova individualnim potrebama učenika, neadekvatan rad komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama i sl. Naime, evidentno je da je koncept inkluzije zaživio i da je sve veća uključenost djece u obrazovni proces. Međutim, postavlja se pitanje kvaliteta inkluzivnog obrazovanja koje se pruža djeci. Zaštitnik je i ranije ukazivao na probleme u sprovođenju inkluzije u postojećim uslovima, ali se i dalje javljaju ista pitanja i izazovi kada su u pitanju arhitektonski i prostorni uslovi, nedostatak asistenata u nastavi i druge stručne podrške, planiranje individualnih programa i saradnja obrazovne ustanove sa nadležnim komisijama. Najčešći problem u ostvarivanju kvalitetnog inkluzivnog obrazovanja, koji se ponavlja, jeste obezbjeđivanje asistenata u nastavi učenicima koji za takvom vrstom tehničke podrške imaju potrebu.“

Takođe, od strane relevantnih subjekata, ukazuje se da je dostupnost predškolskih ustanova za djecu sa smetnjama u razvoju i dalje mala u poređenju sa osnovnim i srednješkolskim obrazovanjem, kako u pogledu rane identifikacije te djece tako i u pogledu prilagođavanja predškolskih ustanova njihovim specifičnim potrebama. Takođe, broj djece sa smetnjama u razvoju upisane u stručne škole mnogo je manji u poređenju sa srednjim školama.

Zahtjevnost cjelokupnog procesa pune implementacije ovog Zakona, kao i da je **potrebno određeno vrijeme i značajna finansijska sredstva**, Odbor za ljudska prava i slobode smatra ključnim razlozima za postojanje određenih problema u samoj primjeni člana 21 Zakona. S druge strane, Odbor ističe da je svijest javnosti i odnos prema licima sa invaliditetom, a posebno prema djeci sa smetnjama u razvoju, značajno promijenjena i da se njihovim pravima sve više pristupa sa stanovišta ljudskih prava. Stoga, neophodno je analizirati primjenu člana 21 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i utvrditi stvarno stanje sa stanovišta poštovanja prava lica, u konkretnom slučaju, djece sa invaliditetom na vaspitanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje.

1.3. Metodologija rada

Osnovni razlog za donošenje Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom je potreba usaglašavanja zakonskog okvira u pravnom sistemu Crne Gore, kao i sa međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, odnosno, direktivama o jednakosti, a posebno sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom i sa Opcionim protokolom uz Konvenciju.²²

Ustav Crne Gore garantuje jednaka prava i obaveze svim građanima/kama, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo i zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu (član 8 stav 1 i član 17). Članom 68 Ustava Crne Gore propisano je da se jemči posebna zaštita lica sa invaliditetom. Garancije date Ustavom Crne Gore razrađene su nizom zakona kojima su uređeni radni odnosi, zapošljavanje, penzijsko i invalidsko osiguranje, pristupačnost javnim objektima, dobrima i uslugama, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, zaštita na radu, porodični odnosi i dr. Istovremeno, ukazala se potreba usklađivanja određenih definicija i terminologije upotrijebljene u novom zakonskom rješenju, kao i uvođenje odredbi kojima se postiže jača odgovornost počinitelaca diskriminatorskih radnji pred pravosudnim organima. Posebno je naglašen koncept prekršajne zaštite na koji je, s obzirom na nedostatak sankcija, odnosno kaznenih odredbi u do tada važećem Zakonu, bilo dosta primjedbi od strane domaće stručne javnosti, civilnog društva i međunarodnih organizacija.

Takođe, ukazala se potreba za uvođenjem novih, posebnih oblika diskriminacije, koji nisu sadržani u drugim zakonskim propisima, a kojima se upućuje na one nedozvoljene akte koji se smatraju nedopustivim sa stanovišta moralnih standarda, a takođe mogu predstavljati opasnost po društvenu zajednicu. Crna Gora se donošenjem Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom sa Opcionim protokolom obavezala da će osigurati i promovisati puno ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sva lica sa invaliditetom bez ikakve diskriminacije po osnovu invaliditeta. Navedeni razlozi imaju dodatno utemeljenje u zahtjevima i potrebi usaglašavanja nacionalnih propisa sa normama na koje ukazuju izvještaji i

²² Obrazloženje prijedloga Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, dostupno na: www.gov.me

preporuke u postupku pristupanja Evropskoj uniji i obavezama preuzetim ratifikacijom Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom. Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 19 – Socijalna zaštita i zapošljavanje i Akcionim planom za pregovaračko Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, predviđeno je donošenje Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

Član 21 Zakona bavi se diskriminacijom po osnovu invaliditeta u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja na svim nivoima obrazovanja i vaspitanja, prilikom izbora obrazovnog programa i upisa, mogućnosti praćenja nastave, uključujući i vannastavne aktivnosti i takmičenja, kao i isključivanje iz obrazovne ustanove u istoj ili sličnoj situaciji kada tome ne podliježu vršnjaci.

Metodologija razvijena za pripremu Izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru za član 21 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom je usklađena sa Vodičem koji je Vestminsterska fondacija za demokratiju razvila kao podršku sprovođenja post-zakonodavnog nadzora, na globalnom nivou.²³

Post-zakonodavni nadzor se odnosi na trenutak u kojem parlament postavlja samom sebi sljedeće pitanje: **da li zakoni ostvaruju očekivane ishode, u kojoj mjeri/razmjeri i, ako ne, zašto ne.** Stoga, glavna svrha post-zakonodavnog nadzora je: provjeriti da li se zakon sprovodi u praksi kako je i planirano; doprinijeti boljoj regulaciji/uređenosti podzakonskih akata; poboljšati implementaciju i ostvarivanje ciljeva javnih politika; identifikovati i širiti dobru praksu kako bi se izvukle pouke iz uspjeha i neuspjeha otkrivenih ovim nadzorom.

Izrada Izvještaja o post-zakonodavnom nadzoru za član 21 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom sastoji se od tri faze:

1. Faza planiranja

- Izbor zakona za analizu post-zakonodavnog nadzora, određivanje svrhe i ciljeva analize,
- Identifikovanje i obavještanje o procesu izrade analize post-zakonodavnog nadzora relevantnih institucija i drugih organa kao i ostalih aktera - obezbjeđivanje liste kontakata relevantnih aktera, zaposlenih u institucijama, kao i u drugim državnim organima radi konsultovanja i prikupljanja informacija/podataka,
- Prikupljanje osnovnih informacija i podataka, kao i pregled efekata podzakonskih akata.

2. Faza implementacije

- Konsultovanje sa zainteresovanim stranama koje su identifikovane u prethodnim fazama,
- Analiziranje informacija, podataka i nalaza prikupljenih u procesu PZN i izrada nacrtu analize,
- Prikupljanje povratnih informacija od parlamenta,
- Izrada finalne verzije analize PZN,
- Organizacija diskusije/rasprave povodom izrađene analize PZN i istaknutih preporuka.

²³ De Vrieze, F, Post-zakonodavni nadzor: Vodič za parlamente, London, novembar 2017, dostupno na, https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2018/07/WFD_Manual-on-Post-Legislative-Scrutiny.pdf

3. Faza naknadnog praćenja

- Objavljivanje analize PZN i njeno dalje distribuiranje,
- Pružanje podrške parlamentu za organizovanje javnog/nadzornog saslušanja
- Ocjenjivanje dobijenih rezultata iz analize PZN, kao i sveobuhvatnog procesa od strane parlamenta.

Sam Izvještaj o sprovođenju post-zakonodavnog nadzora predstavlja evaluaciju primjene člana 21 Zakona. Glavna **svrha** procjenjivanja tj. evaluacije je **procjena uticaja** koji je proizveo izabrani član Zakona. Period koji se analizirao je 2015-2019/20. godina tj. od momenta usvajanja Zakona, zaključno sa prvim kvartalom 2020. godine. Ovaj proces podrazumijeva mjerenje dostignuća specifičnih rezultata i nedostataka i procjenu uticaja ovih specifičnih dostignuća i nedostataka na sveukupnu primjenu izabranog člana Zakona. Posebni ciljevi evaluacije, tj. analize u procesu post-zakonodavnog nadzora su:

- **procijeniti djelotvornost** primjene izabranog člana Zakona, za period od četiri godine koliko je sam Zakon na snazi;
- **procijeniti relevantnost** izabranog člana Zakona i identifikovati nova pitanja koja su relevantna za primjenu člana Zakona;
- **dokumentovati naučene lekcije, dobru praksu i izazove** u primjeni Zakona i drugih relevantnih zakona/dokumenata i informisati o pitanjima koja se odnose na lica sa invaliditetom kada je u pitanju obrazovanje, uključujući preporuke u razvijanju narednog strateškog dokumenta;
- **obezbijediti ključne preporuke glavnim akterima, Odboru koji je direktno uključen u pisanje amandmana**, usvajanje i nadzor izabranog Zakona.

Za prikupljanje podataka, primijenjene su sljedeće metode:

- 1) Desk pregled relevantnih dokumenata: zvanični izvještaji o sprovedenim aktivnostima, redovni ili posebni izvještaji različitih institucija, zakoni i drugi normativni akti (amandmani, podzakonska akta, propisi), studije, istraživački izvještaji, medijski izvještaji, kao i zvanična statistika i druge baze podataka;
- 2) Konsultativno saslušanje predstavnika Ministarstva prosvjete, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva zdravlja i Ministarstva za ljudska i manjinska prava na temu: „**Post-zakonodavni nadzor za Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, sa akcentom na primjenu člana 21 ovog Zakona, koji se odnosi na diskriminaciju u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja**“, organizovano u okviru 54. sjednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore;²⁴
- 3) Dubinski intervjui sa predstavnicima zakonodavne i izvršne vlasti, nezavisnih organa, javnih institucija i civilnog sektora na organizovanim sastancima u Podgorici, kao i na onlajn sastancima usljed pandemije izazvane pojavom COVID-19;

²⁴ Konsultativno saslušanje organizovano u okviru 54. sednice Odbora za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore <http://www.skupstina.me/index.php/me/radna-tijela/odbor-za-ljudska-prava-i-slobode/item/4215-odrzana-54-sjednica-odbor-za-ljudska-prava-i-slobode>

- 4) Fokus grupe – dvije fokus grupe su organizovane i realizovane u Podgorici sa predstavnicima organizacija civilnog društva.

Nakon svih prikupljenih podataka, različitih dokumenata i dobijenih informacija, pristupilo se analizi, pisanju prvih nalaza i kreiranju izvještaja. Naredna faza podrazumijeva prezentaciju izvještaja kroz prikaz nalaza i preporuka. Takođe, distribuiranje samog izvještaja će u ovoj fazi biti posebno značajno kako bi postao dostupan što široj javnosti.

U procesu pripreme i pisanja Izvještaja bilo je nekoliko vrsta izazova. Sva ta ograničenja su bila veoma važna u pripremi prvih nalaza post-zakonodavnog nadzora, kao i u procesu pripreme i pisanja Izvještaja. Posljedica toga bilo je osmišljavanje metodologije prevazilaženja identifikovanih izazova, kako bi se isti smanjili i obezbijedile neophodne činjenice i podaci koji su osnove za ovakav tip evaluacije. Naravno, to nije uvijek bilo moguće u potpunosti. Različiti faktori uticali su na izazove pripreme i izrade samog Izvještaja:

1) prikupljanje informacija – zvanična dokumenta, izvještaji i statistika; 2) kvalitet prikupljenih podataka i sadržaj izvještaja i 3) responzivnost i dostupnost zainteresovanih strana (uključujući proglašenje pandemije izazvane COVID- 19).

Zbog činjenice da proces praćenja i evaluacije Zakona nije uspostavljen, nije bilo sveobuhvatnih i detaljnih izvještaja o primjeni izabranog člana Zakona, za post-zakonodavni nadzor. Izuzev nekoliko izvještaja o određenim sprovedenim analizama i studijama međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, korišćeni su i redovni godišnji izvještaji nadležnih organa (prije svega Ministarstva za ljudska i manjinska prava i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore). Međutim, ti godišnji izvještaji koji jesu detaljni za aktivnosti koje je npr. direktno sprovodilo MLJMP, nemaju jasno izvještavanje po pitanju realizovanih aktivnosti, odnosno koji su efekti postignuti u dostizanju definisanih ciljeva predviđenih aktivnosti. Stoga, od početka pripreme rada na izvještaju do kraja procesa pisanja izvještaja dolazilo se do različitih dokumenata koja su bila raštrkana, nedovoljno detaljna i precizna, i zbog toga se obim same evaluacije kroz post-zakonodavni nadzor snažno oslanjao na istraživačke metode i konsultacije sa zainteresovanim stranama.

U nekim slučajevima, kvalitet prikupljenih podataka i sadržaj izvještaja nisu bili dovoljno precizni i nije bilo lako izvršiti potrebnu analizu i procijeniti efekte koje je Zakon proizveo u praksi. S tim u vezi, rekonstruisanje dobijenog materijala i/ili interpretacija, u nekoliko navrata dodatno je pojašnjena kroz individualne sastanke.

Imajući u vidu da se procjena primjene Zakona oslanjala na mišljenja i izvještaje pojedinačnih zainteresovanih strana, reakcija aktera/ki bila je veoma različita. Pojedine državne institucije i organizacije civilnog društva nisu odgovorile na prvobitni poziv za intervju i učešće na fokus grupama, kao ni za slanje relevantnih dokumenata do kraja procesa pisanja Izvještaja. Mada, to nije bio slučaj sa većinom mapiranih zainteresovanih strana. Situaciju je dodatno pospješilo proglašenje pandemije izazvane COVID-19. Međutim, i nakon toga nastavljena je komunikacija sa svim mapiranim zainteresovanim stranama (privremeno prekinuta usljed okolnosti tokom COVID-19) organizovanjem onlajn sastanaka i sprovođenjem intervjua. Kako je najveći dio procesa

intervjuisanja započeo prije pojave pandemije, na inicijalne pozive se odazvao veliki broj mapiranih aktera – pa su uspješno sprovedeni skoro svi zakazani intervjui i održane predviđene fokus grupe. Kasnije, u okolnostima prouzrokovanim pojavom pandemije, bio je ogroman izazov prikupiti druga dokumenta neophodna za pisanje ovog Izvještaja – uz česte kontakte, molbe i podsjećanja. Posebna pogodnost za ovaj segment izrade Izvještaja bila je činjenica da je na početku procesa organizovano konsultativno saslušanje od strane Odbora za ljudska prava i slobodu i na taj način obezbijedilo dovoljno informacija svih ključnih zainteresovanih strana uključenih u ovu temu.

Poglavlje II: Nacionalni strateški okvir zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja

Sistemske okvire zaštite od diskriminacije čine opšti Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Osim navedenih, čitav niz zakona sadrži anti-diskriminacionu klauzulu kojom se državni i drugi organi uprave i lokalne samouprave, organizacije koje vrše javna ovlaštenja, preduzetnici, pravna i fizička lica obavezuju da sprovedu zakon i vrše djelatnost, odnosno preduzimaju radnje činjenja i nečinjenja na način kojim neće povrijediti načelo zabrane diskriminacije.

Kroz proces izmjena i dopuna, svi zakoni iz oblasti obrazovanja uvode antidiskriminacione odredbe: Izmjene i dopune Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama²⁵ u cilju: osavremenjivanja prakse, nediskriminacije; unaprjeđenja modela i usluga podrške; prelaz kroz Individualni tranzicioni plan angažovanje asistenata u nastavi. Zakon o visokom obrazovanju²⁶ propisuje organizovanje nastave u skladu sa potrebama lica sa invaliditetom, uslove za provjeru znanja i oslobađanje od plaćanja školarine, princip afirmativne akcije za upis na fakultete, besplatan smještaj u studentski dom.

Polazeći od strategija i zakonskih propisa kojim se uređuje oblast diskriminacije, teži se stvaranju društvenog okruženja u kojem invaliditet, kao lično svojstvo, neće predstavljati razlog da se lica sa invaliditetom posmatraju kao manje vrijedni članovi zajednice. Primjena socijalnog modela ima za cilj da se otklone socijalne i barijere iz okruženja, kako bi lica sa invaliditetom živjela samostalno i uživala ista prava kao i ostali građani. Diskriminacija po osnovu invaliditeta je svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno, namjerno ili nenamjerno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica sa invaliditetom u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na lice sa invaliditetom, zbog kojeg se licu sa invaliditetom otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim oblastima javnog i privatnog života. Diskriminacijom po osnovu invaliditeta smatra se i pozivanje, pomaganje, podsticanje ili podstrekavanje, davanje instrukcija, uznemiravanje, kao i najavljena mogućnost da određeno lice ili grupa lica sa invaliditetom budu izloženi diskriminaciji.

2.1. Strateški okvir koji se tiče zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja

Strategija za integraciju lica s invaliditetom u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine²⁷ donijeta je u cilju nastavka rada na unaprjeđenju položaja lica s invaliditetom i uspostavljanja

²⁵ Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama, "Službeni list RCG", br. 80/04 od 29.12.2004, "Službeni list CG", br. 45/10 od 04.08.2010, 47/17 od 17.07.2017.

²⁶ Zakon o visokom obrazovanju, "Službeni list CG", br. 44/14, 52/14, 47/15, 40/16, 42/17, 71/17, 55/18, 3/19, 47/19 i 72/19.

²⁷ Strategija za integraciju lica s invaliditetom u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine, dostupno na:

<http://www.mrs.gov.me/biblioteka/strategije>

najšireg pravnog okvira za definisanje politike prema licima s invaliditetom u skladu sa socijalnim modelom pristupa invalidnosti, a predstavlja trajno opredjeljenje kada je u pitanju položaj lica s invaliditetom. Strateški cilj u oblasti obrazovanja: *Obezbjedivanje prava na obrazovanje bez diskriminacije i inkluzivni sistem obrazovanja svih na svim nivoima, kao i učenje tokom čitavog života usmjereno na pun razvoj ljudskih potencijala, dostojanstva i samovrijednosti kroz uključenost u opšti obrazovni sistem, uz razumne adaptacije u skladu sa potrebama pojedinaca.*

Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine sa Akcionim planom²⁸ je dokument usmjeren isključivo i jedino na definisanje mjera i aktivnosti za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i postizanje jednakosti lica sa invaliditetom sa drugim licima, uključujući i višestruko diskriminisana lica. Dokumentom se definiše strateški okvir u kojem će se raditi na povećanju inkluzije i stvaranju uslova za postizanje pune ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije u skladu sa načelima UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom, Ustavom i zakonom. Strateški cilj u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja je *“omogućiti inkluzivno obrazovanje na svim nivoima, za sve učenike i studente sa invaliditetom, uključujući i obrazovanje odraslih lica sa invaliditetom”*. Praćenje implementacije mjera iz navedene Strategije povjereno je Komisiji za praćenje sprovođenja Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti.

Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2019-2025)²⁹ kreirana je u smjeru ostvarivanja dugoročne vizije obrazovnog sistema i potreba i mogućnosti svakog pojedinačnog djeteta bez obzira na smetnje ili teškoće u razvoju. Strategija posebno uvažava obaveze Crne Gore kao zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U pregovaračkim **poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 26 (Obrazovanje i kultura)** promovišu se *principi pravičnosti i jednakih šansi koje upravo pruža inkluzivno obrazovanje*. U okviru Poglavlja 23 na inkluzivno obrazovanje se ukazuje u okviru preporuke koja se odnosi na poboljšanje zaštite i primjene prava djece, dok je u Poglavlju 26 inkluzivno obrazovanje prepoznato u oblasti „Pristup obrazovanju”. Nakon usvajanja Strategije inkluzivnog obrazovanja 2019-2025, osnovana je Radna grupa za praćenje impementacije Strategije.

Nacionalna strategija održivog razvoja 2030³⁰ – u okviru strateškog cilja *Unapređenje stanja ljudskih resursa i jačanje socijalne inkluzije* definisana je mjera *Obezbjedivanje inkluzivnog i kvalitetnog obrazovanja i promovisanje mogućnosti*, dok je u okviru strateškog cilja *Podrška vrijednostima, normama i obrascima ponašanja značajnim za održivost društva* definisana mjera *Stimulisanje zapošljivosti i socijalne inkluzije*.

²⁸ Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine sa Akcionim planom, dostupno na <http://www.mmp.gov.me/biblioteka/strategije>

²⁹ Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2019-2025), dostupno na: <https://uni.cf/2LkehZG>

³⁰ Nacionalna strategija održivog razvoja 2030, dostupno na <http://www.mrt.gov.me/biblioteka/strategije>

2.2. Zakonodavni okvir koji se tiče zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja

Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom³¹, usvojen 2015. godine, garantuje zabranu diskriminacije lica sa invaliditetom uvažavajući principe jednakosti, tolerancije i ravnopravnosti. Na zabranu i zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje zabrana diskriminacije i odredbe drugih zakona kojima se uređuje zabrana diskriminacije lica sa invaliditetom, ukoliko nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom. Zakon je u potpunosti usaglašen sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom. Urađena je analiza usklađenosti zakonodavstva sa pomenutom Konvencijom i usvojenim Zakonom. Na osnovu nalaza analize koja je obuhvatila oko 60 zakona, date su preporuke za usklađivanje 34 zakona.

Član 21 ovog zakona uređuje oblast **diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja**:

“Diskriminacijom po osnovu smetnje u razvoju, odnosno invaliditeta na svim nivoima obrazovanja i vaspitanja, u smislu propisa iz oblasti obrazovanja i vaspitanja, smatra se:

- 1) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje licu sa invaliditetom izbora obrazovnog programa i upisa i pristupa i boravka u obrazovno-vaspitnoj ustanovi, u skladu sa njegovim mogućnostima;*
- 2) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje licu sa invaliditetom praćenja nastave i provjere znanja, kao i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima;*
- 3) nepreduzimanje i nesprovođenje posebnih mjera iz člana 5 ovog zakona za uspostavljanje i pružanje individualizovane podrške za nesmetano praćenje nastave i provjeru znanja, kao i učešće u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima, u skladu sa propisima iz oblasti obrazovanja i vaspitanja; i*
- 4) isključivanje lica sa invaliditetom iz obrazovno-vaspitne ustanove kad u istoj ili sličnoj situaciji tome ne podliježu njegovi vršnjaci”*

Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom je pokazala da je u oblasti obrazovanja i vaspitanja **zakonodavstvo Crne Gore uglavnom usklađeno sa standardima Zakona i Konvencije**.

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju djelimično je usklađen sa standardima Konvencije. **Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o gimnaziji, Zakon o stručnom obrazovanju i Zakon o visokom obrazovanju uglavnom su usklađeni** sa standardima Zakona i Konvencije. **Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama** usklađen je sa standardima Zakona i Konvencije.

U okviru preporuka date Analize usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u **oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog**

³¹ Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, “Službeni list CG”, br. 35/15.

osposobljavanja, navodi se da je neophodno dalje raditi na: unapređenju legislative kao osnova za borbu protiv diskriminacije, promociju jednakosti, osjećaj lične i kolektivne odgovornosti; poboljšanju intersektorske saradnje, protoka informacija, procedura usmjeravanja; podizanju nivoa svijesti o značaju dostupnosti i učiniti škole pristupačnim u skladu sa potrebama i postojećom regulativom (prevazići barijere, omogućiti kretanje, obezbijediti specijalizovanu didaktiku, opremu, pomagala, tehnologiju); sprovođenju aktivnosti koje promovišu jednakost, različitost, nediskriminaciju (radionice, vršnjačko iskustvo i podrška, i sl) među djecom, kadrom, roditeljima; omogućavanju nastavnicima kompetencije za individualizaciju i za rad sa učenicima sa smetnjama u razvoju po savremenim pristupima, pomoć i podršku, kroz bazično obrazovanje i kontinuirano profesionalno usavršavanje.

Zakon o zabrani diskriminacije³² uređuje opštu zabranu diskriminacije, oblike i slučajeve diskriminacije, kao i postupke zaštite od diskriminacije.

2.3. Institucionalni okvir

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore je glavno tijelo zaduženo za kreiranje politika zaštite ljudskih prava i sloboda i zabrane diskriminacije. Formirano je više radnih tijela nadležnih za praćenje i kontrolu implementacije politika zaštite i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, i to: Socijalni savjet, Savjet za vladavinu prava, Savjet za rodnu ravnopravnost i Savjet za zaštitu od diskriminacije koji je djelovao u periodu od 2011-2016. Zaokružen je normativnopravni i institucionalni okvir kojim se uređuje funkcionisanje institucije Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije i Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM).

U skladu sa rješenjem o usmjeravanju, za svako dijete vaspitno-obrazovne ustanove (vrtići i škole) izrađuju individualne razvojno-obrazovne programe (IROP) i individualne tranzicione planove (ITP). U okviru vaspitno-obrazovnih ustanova formiraju se komisije za izradu IROP-a koje čine vaspitači, nastavnici i stručni saradnici obučeni za rad sa djecom sa posebnim obrazovnim potrebama. Shodno Zakonu, usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama vrše organi lokalnih uprava nadležni za poslove prosvjete na prijedlog komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Komisije čine pedijatar, psiholog, pedagog, defektolog i socijalni radnik. Organi lokalnih uprava dostavljaju Ministarstvu prosvjete Crne Gore obavještenja o broju djece sa rješenjem o usmjerenju. Na osnovu prijedloga komisije, lokalna samouprava donosi rješenje o usmjeravanju za dijete sa posebnim obrazovnim potrebama.

2.4. Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije propisuje tri različita institucionalna mehanizma zaštite od diskriminacije. Prvi je institucija Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao centralna institucija, kojoj građani mogu da se obrate pritužbom. Drugi je sudska zaštita, odnosno pravo na podnošenje tužbe sudu, a treći prekršajno pravna zaštita od diskriminacije. Takođe, Zakon sadrži i pravila koja se odnose na vršenje inspeksijskog nadzora nad primjenom zakonskih odredbi, što takođe predstavlja jedan od mehanizama kojima se obezbjeđuje poštovanje zakonskog teksta.

³² Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni list CG", br. 46/10, 40/11 - dr. zakon, 18/14 i 42/17.

Poglavlje III: Primjena zakona - ključni nalazi iz izvještaja i analiza

U Crnoj Gori, od ukupnog broja stanovnika, 11% (68.064) osoba ima smetnje pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti zbog dugotrajne bolesti, invaliditeta ili starosti, pokazali su podaci sa popisa 2011. godine.³³

Djeca sa posebnim obrazovnim potrebama upisuju se u redovne predškolske ustanove ili škole, gdje pohađaju nastavu po prilagođenom programu. Ministarstvo prosvjete prikuplja **podatke o djeci sa posebnim obrazovnim potrebama** po osnovu nekoliko kriterijuma: smetnja i teškoća u razvoju, Individualnih razvojno-obrazovnih programa (IROP), rješenja o usmjeravanju i sl. U cilju kvalitetnijeg evidentiranja podataka, urađeno je uputstvo koje definiše kriterijume za vođenje evidencije. Takođe, Ministarstvo prosvjete vodi evidenciju po osnovu dostavljenih obaveštenja o usmjeravanju.

Tabela 1- Broj djece sa rješenjem o usmjeranju po nivoima obrazovanja

Nivo obrazovanja	Školska 2016/2017. godina	Školska 2017/2018. godina	Školska 2018/2019. godina
Predškolsko	351	357	357
Osnovno	1095	1241	1376
Srednje	323	444	496
Ukupno	1769	2042	2229

Izvor: Ministarstvo prosvjete Crne Gore³⁴

Specijalne škole su transformisane u resursne centre koji, između ostalog, pružaju podršku redovnim školama i nastavnicima u obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama. U obrazovnom sistemu jedan broj djece se i dalje školuje u resursnim centrima ili je na rezidencijalnom boravku u njima. Njihov broj se ne smanjuje značajno, ali ipak upućuje na posvećenost uključivanju sve djece u redovne škole.

³³ Uprava za statistiku, <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=387&pageid=322>

³⁴ Ministarstvo prosvjete Crne Gore, <http://www.mps.gov.me/rubrike/obrazovanje-djece-sa-posebnim-potrebama/197533/INFORMACIJA-o-angazovanju-asistenata-u-nastavi.html>

Tabela 2 – Broj djece u resursnim centrima

Resursni centar	Školska 2016/2017. godina	Školska 2017/2018. godina	Školska 2018/2019. godina
JU „Dr Peruta Ivanović“, Kotor	122	139	131
JU „Podgorica“, Podgorica	63	52	52
JU „1. Jun“, Podgorica	102	90	91
UKUPNO	287	281	274

Izvor: Informacioni sistem obrazovanja Crne Gore³⁵

Kada su u pitanju kapaciteti ključnih institucija za sprovođenje ovog zakona, Ministarstva za ljudska i manjinska prava (MLJMP) i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Institucija Zaštitnika), na osnovu brojnih izvještaja i analiza utvrđeno je da ih treba dodatno unapređivati.

MLJMP u svojim redovnim godišnjim izvještajima ukazuje na problem nedovoljnog kadrovskog kapaciteta, odnosno na potrebu za angažmanom dodatnog stručno-osposobljenog kadra.³⁶ Izvještaj ekspertske misije ističe da bi svi zaposleni u MLJMP trebalo da dobiju osnovnu obuku o ljudskim pravima koja obuhvata relevantne međunarodne ugovore i obaveze, evropske standarde koji proističu iz zakonodavstva EU i Savjeta Evrope, principe tumačenja i osnovnih koncepata.³⁷ Institucija Zaštitnika ima veoma širok mandat po pitanju oblasti rada i nadležnosti, međutim, to predstavlja izazov za ispunjenje mandata, s obzirom na resurse i kapacitete ove institucije. Međunarodne organizacije su jedinstvene u stavu da opredijeljena finansijska sredstva nisu dovoljna za rad Zaštitnika, kako bi samostalno mogao da određuje svoje aktivnosti i prioritete. Zaštitnik u svojim izvještajima o radu ukazuje na nedostatak finansijskih sredstava, ali i način njihovog trošenja, jer su sredstva strogo namjenska.³⁸

Imajući u vidu obavezu ispunjenja rokova iz Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 19 (Socijalna zaštita i zapošljavanje) i Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava), kao i potrebe usklađivanja sa evropskim pravom i međunarodnim ugovorima i konvencijama, usvojen je Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

³⁵ Ministarstvo prosvjete Crne Gore, <http://www.mps.gov.me/rubrike/obrazovanje-djece-sa-posebnim-potrebama/197533/INFORMACIJA-o-angazovanju-asistenata-u-nastavi.html>

³⁶ Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2019. godinu, dostupno na: <https://www.mmp.gov.me>

³⁷ Peer review mission on the capacity of the Ministry of Human Rights, Podgorica, 18-21. april 2016. Peer Assessment Report, Ivana Roagna, maj 2016, <https://goo.gl/vypj6j>

³⁸ Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu, dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf

Izvještaji o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine³⁹

Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2017. i 2018. godinu, koji je Vlada Crne Gore usvojila u I kvartalu 2019. godine pokazuje da je od ukupno 61 aktivnosti, realizovano 46 aktivnosti, djelimično realizovana 1 aktivnost, dok 14 aktivnosti nije realizovano. Kroz izvještaj o realizaciji mjera protiv diskriminacije u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, sve mjere su realizovane. Posebno je unaprijeđeno zakonodavstvo na svim nivoima obrazovanja kroz uvođenje antidiskriminacionih odredbi i promociju jednakosti. Međutim, u **Alternativnom izvještaju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine⁴⁰** kojeg su izradili Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore i Centar za razvoj nevladinih organizacija za 2017. i 2018. godinu se navodi da kada su u pitanju aktivnosti u oblasti obrazovanja da su iste djelimično realizovane. Konkretno, u Izvještaju nije naznačeno što je konkretno izmijenjeno i dopunjeno u zakonima koji su pobrojani, nije dat osvrt na preporuke koje je dao Komitet UN, niti se navodi što je urađeno u smislu poboljšanja procesa inkluzivnog obrazovanja, prije svega, u dijelu pristupačnosti obrazovnih ustanova i nastavnih kurikuluma, odnosno nastavnog plana i procesa, posebno preduzetih mjera izjednačavanja mogućnosti. Dakle, zakoni u oblasti obrazovanja su i dalje djelimično usklađeni s Konvencijom, a oni suprotno principima Konvencije propisuju usmjeravanje u obrazovni proces koje vrši Komisija na osnovu procjene, zatim segregaciju i grupisanje djece sa invaliditetom, kao i integraciju u praksi. Takođe, u zvaničnom Izvještaju su ostali planirani indikatori, ali ne i izvještaj o njihovoj realizaciji, iako je data ocjena da je mjera/aktivnost realizovana.

Izvještaj o sprovođenju Strategije inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2019-2025) za 2019.⁴¹ S obzirom da se radi o obrazovnom sistemu, veliki broj aktivnosti se sprovodi kontinuirano, pa je tako i sa realizacijom akcionog plana. U toku je realizacija 25 aktivnosti (81%), dok je nerealizovano ostalo šest aktivnosti (19%). Kako se navodi u izvještaju, za njegovu punu realizaciju je ključno da se prevaziđu izazovi vidljivi u razumijevanju i prihvatanju inkluzivnog koncepta, potom percepciji potreba djece i porodica u svim resorima, da se preduzme pristup i profesionalni stav zasnovan na modelu ljudskih prava, obezbijede profesionalni resursi i usluge, prije svega u oblasti ranog razvoja ove djece, koje prati zadovoljenje i podrška za ostvarivanje psiho-socijalnih potreba porodica. Poseban izazov predstavlja i dalje prisutan medicinski model u sistemu usluga na nivou lokalne zajednice u svim sektorima. Naime, otežan je otklon od istog, te postoje nerealizovane aktivnosti koje se odnose na ranu identifikaciju i tretman djece, saradnja sa ostalim oblastima i uslugama podrške.

³⁹ Izvještaji o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godini, dostupno na: www.mmp.gov.me/biblioteka/strategije

⁴⁰ Vujačić, M, Alternativni izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godini, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Podgorica, 2018, dostupno na: <http://umhcg.com/publikacije/>

⁴¹ Izveštaj o sprovođenju Strategije inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori (2019-2025) za 2019, dostupno na: <http://www.gsv.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu ⁴²

Prema strukturi predmeta pred Zaštitnikom u 2019. Godini, najzastupljenije lično svojstvo diskriminacije je invaliditet sa 24 predmeta (17 predmeta u 2018. godini). Okončana su 23 predmeta, dok je jedan prenijet u 2020. godinu. Kako se navodi u Izvještaju, iako su stvorene određene zakonodavne pretpostavke za ostvarivanje prava, a vidljivost osoba sa invaliditetom je povećana, one ipak ostaju na marginama, spriječene da u punom kapacitetu i na osnovu jednakosti sa drugima učestvuju u društvenom životu, žive samostalno, obrazuju se i zarađuju za život obavljajući posao koji su slobodno odabrale ili prihvatile na tržištu rada. Posebno zabrinjava što još uvijek preovlađuje medicinski i funkcionalni model pristupa invaliditetu. Zaštitnik podsjeća da Crna Gora još nije usvojila akcioni plan za sprovođenje preporuka Komiteta UN o pravima lica sa invaliditetom, pa tako postignuti napredak nije dovoljan ni sa stanovišta usklađivanja zakonodavstva sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom. Takođe, u Izvještaju se naglašava da je za implementaciju antidiskriminatornih mjera i aktivnosti iz strateških dokumenata kao i pravnog okvira potrebno opredijeliti adekvatan budžet sa razvijenim nadzornim mehanizmom za praćenje njihove realizacije. Jedinstveni registar osoba sa invaliditetom neophodan je kako zbog planiranja politika u ovoj oblasti tako i zbog procjene potreba, praćenja standarda života i ukupnih uslova u kojima žive osobe sa invaliditetom.

Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom, sa preporukama za harmonizaciju

Opšta je ocjena da je u ovoj oblasti zakonodavstvo Crne Gore **uglavnom usklađeno** sa standardima Zakona i Konvencije. Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju djelimično je usklađen sa standardima Konvencije. Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o gimnaziji, Zakon o stručnom obrazovanju i Zakon o visokom obrazovanju uglavnom su usklađeni sa standardima Zakona i Konvencije. Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama usklađen je sa standardima Zakona i Konvencije. U Analizi se navodi da je neophodno dalje raditi na potpunom usklađivanju zakonodavnog okvira sa Konvencijom UN, dopunama određenih članova zakona. U prethodnom periodu uočljiv je napredak u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja. I pored vidljivog napretka, postoji mnogo prostora za unapređenje. Škole treba ojačati za inicijativu i autonomnost u primjeni inkluzivne školske politike. Nastavnici treba da se ojačaju u specifičnim znanjima o pojedinim smetnjama u razvoju i za individualizaciju nastavnog procesa. Arhitektonske barijere i druga prilagođavanja u pogledu pristupačnosti najčešće nisu prevaziđene. Podrška učeniku u vidu asistencije u nastavi nije do kraja sistematizovana i standardizovana. Uočen je nedostatak u pogledu resursa i kadrovske prilagođenosti visokoškolskih ustanova u cilju inkluzivnog procesa.

⁴² Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu, dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/docs/1590478014_www-final---05---izvjestaj-o-radu-za-2019.pdf

Preporuke za harmonizaciju

Potrebno je, prije svega, dopuniti odredbu člana 2. Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju na taj način što će se cilj obrazovanja i vaspitanja neposredno vezati za obezbjeđivanje mogućnosti za svestrani razvoj pojedinaca bez obzira na njihov invaliditet, a posebno uzimajući u obzir da je upravo u ovoj oblasti tradicionalno prisutna diskriminacija lica sa invaliditetom, te da je vaspitanje i obrazovanje djece sa invaliditetom regulisano posebnim zakonom i da je u ovom zakonu takođe eksplicitno prepoznato kao djelatnost od javnog interesa, kao i da pravni sistem u ovoj oblasti reflektuje ideju inkluzije djece sa invaliditetom u vaspitne i obrazovne procese.

Takođe, potrebno je dopuniti i odredbu člana 9. Opšteg zakona na taj način što će se u listu ličnih svojstava u odnosu na koje se obezbjeđuje jednakost u vaspitanju i obrazovanju uključiti neposredno i invaliditet, i to iz istih razloga koji su navedeni u vezi sa potrebom dopune člana 2. ovog zakona.

Nakon toga, a radi usklađivanja posebnih zakona sa temeljnim zakonom u ovoj oblasti, potrebno je dopuniti relevantne odredbe koje propisuju ciljeve vaspitanja i obrazovanja u Zakonu o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakonu o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakonu o gimnaziji, Zakonu o stručnom obrazovanju i Zakonu o visokom obrazovanju i to na taj način što će se razvoj ličnosti pojedinca u vaspitnim i obrazovnim procesima dovesti u neposrednu vezu sa licima sa invaliditetom, kao što bi u skladu sa prvom preporukom to trebalo propisati i Opštim zakonom.

Potrebno je pokloniti posebnu pažnju pitanju terminologije koja se upotrebljava u ovoj oblasti. Načelno se kaže da nije opravdano lica sa invaliditetom nazivati osobama sa posebnim potrebama i to zbog toga što ova lica imaju potrebe koje su identične potrebama lica bez invaliditeta, ali koje lica sa invaliditetom zadovoljavaju na specifičan način. Ovaj stav reflektuju odredbe Zakona i Konvencije. U tom smislu potrebno je uskladiti terminologiju koja se koristi u gotovo svim zakonskim tekstovima u ovoj oblasti sa standardima Zakona i Konvencije.

(Analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom, sa preporukama za harmonizaciju)

Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu⁴³ navodi da je ostvaren mali napredak u pravima lica s invaliditetom, uključujući usklađivanje zakonodavstva sa Konvencijom UN o pravima lica s invaliditetom. Crna Gora još nije usvojila akcioni plan za usvajanje preporuka Komiteta UN o pravima lica sa invaliditetom. Deinstitutionalizacija lica sa invaliditetom i adaptacija javnih objekata kako bi se omogućio pristup licima s invaliditetom sporo napreduju. Potrebna su dalja nastojanja da bi se implementirale strategije za mentalno zdravlje i de-

⁴³ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu dostupno na: <https://kei.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

institucionalizaciju pacijenata sa mentalnim oboljenjima, a potrebno je razviti i relevantne usluge u zajednici. Isto tako, Crna Gora treba dalje da poboljša mehanizme konsultovanja za lica s invaliditetom i organizacijama koje ih zastupaju.

Nacionalni izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori Opšteg periodičnog pregleda UN rezultat je nacionalnih konsultacija u kojima su učestvovali državni organi (ministarstva i organi uprave, sudstvo i tužilaštvo), institucija Zaštitnika, nevladine organizacije i UN sistem u Crnoj Gori.⁴⁴ Kako se navodi u Izvještaju, u sistemu obrazovanja se primjenjuju inkluzivni principi, prije svega pravo djeteta da odrasta u primarnoj porodici i da se školuje u okviru redovnog sistema. Djeca sa posebnim obrazovnim potrebama se dominantno uključuju u redovne škole. Za svako dijete izrađuje se individualni razvojno-obrazovni program. Radi promocije nediskriminacije i jačanja inkluzivne atmosfere i kulture u školama, radi se programski paket „Razvoj nediskriminujuće školske politike, kulture i prakse”. Preduzete su sve aktivnosti na implementaciji 14 preporuka iz trećeg ciklusa UPR-a koje se odnose na borbu protiv diskriminacije, što će doprinijeti daljem jačanju zakonodavnog i institucionalnog okvira u ovoj oblasti.

Crnogorski alternativni izvještaj o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom⁴⁵ Neformalne koalicije organizacija osoba sa invaliditetom naglašava da se na nivou politike i strateškog okvira tzv. inkluzivno obrazovanje u Crnoj Gori sprovodi već 15 godina. Međutim, u praksi je i dalje zastupljena integracija i segregacija djece i mladih s invaliditetom, odnosno funkcionalni model pristupa invaliditetu. Rezultati sprovođenja “inkluzivnog” obrazovanja su ograničeni, a najveći napredak odnosi se na broj djece s invaliditetom koja su uključena u ovaj proces. Međutim, potpuno izostaju javno objavljeni i mjerljivi kvalitativni efekti “inkluzivnog” obrazovanja. Imajući u vidu da ne postoje podaci o broju djece s invaliditetom uzrasta 3 – 6 godina, ne postoje ni podaci o broju, odnosno procentima djece s invaliditetom koja nisu uključena u proces predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, niti broj odraslih s invaliditetom koji nisu nastavili visoko obrazovanje. Individualni razvojno-obrazovni programi koji se usvajaju za djecu koja prođu proces usmjeravanja ne podrazumijevaju i razumne adaptacije, koje se uopšte ne sprovode u procesu obrazovanja, upravo zbog njihovog nerazumijevanja kao i u drugim oblastima, pa se tako razumne adaptacije u praksi najčešće odnose na tehničke adaptacije koje ne zahtijevaju prilagođavanje škole i svih njenih sadržaja, obezbjeđivanje pristupačne literature i nastavnog plana i programa, omogućavanje korišćenja sopstvenog jezika i pisma, nabavku svih potrebnih informaciono-komunikacionih tehnologija, servisa i usluga, uključujući i pomagala. Sve ovo u praksi zamjenjuju asistenti u nastavi.

⁴⁴ Opšti periodični pregled je novi mehanizam nadzora poštovanja ljudskih prava u zemljama članicama UN koji je dat u mandat Savjetu za ljudska prava Rezolucijom Generalne skupštine UN 60/251 od 15. marta 2006. godine. Opšti periodični pregled Savjet za ljudska prava ostvaruje razmatranjem tri osnovna dokumenta (Državni izvještaj o stanju ljudskih prava, Izvještaj Kancelarije visokog komesara za ljudska prava koji se zasniva na izvještajima ugovornih tijela UN i informacijama specijalnih procedura UN, Izvještaj Kancelarije visokog komesara UN za ljudska prava koji se zasniva na informacijama nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih subjekata) i usmenim dijalogom sa državnom delegacijom. Pregled se sprovodi u okviru Radne grupe Savjeta za ljudska prava.

⁴⁵ Vujačić, M, Crnogorski alternativni izvještaj o sprovođenju konvencije ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom u Crnoj Gori, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, Podgorica, 2017, dostupno na: <http://umhcg.com/publikacije/>

Analiza podrške i multisektorskog odgovora na potrebe djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori⁴⁶

Objedinjena statistika o djeci sa smetnjama u razvoju, bolja međusektorska saradnja, poboljšanje kvaliteta inkluzivnog obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite djece sa smetnjama u razvoju i njihovog pristupa pravosudnom sistemu – samo su neke od preporuka Analize podrške i multisektorskog odgovora na potrebe djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori, koju je izradio UNICEF, na zahtjev Savjeta za prava djeteta. UNICEF u ovoj analizi ističe da postoji prostor za unapređenje zakonodavstva, **posebno u dijelu koji se odnosi na antidiskriminaciju i obrazovanje**, jer postojanje specifičnog zakonodavstva koje se tiče inkluzije djece sa posebnim obrazovnim potrebama nije u duhu inkluzivnog obrazovanja. S tim u vezi, neophodno je uspostaviti pojednostavljeni strateški i pravni okvir u cilju bolje koordinacije, odgovornosti i monitoringa krajnjih rezultata. Analiza prepoznaje izazov sa kojim se suočavaju lokalne samouprave kada je u pitanju pružanje usluga na nivou lokalnih zajednica, jer je nejasna podjela nadležnosti. To je naročito bitno i za sektor obrazovanja, imajući u vidu da lokalne komisije izdaju rješenja o usmjeravanju djece. Takođe, jedna od preporuka je da se uspostave centri na opštinskom nivou gdje djeca sa smetnjama u razvoju i njihove porodice mogu da dobiju sve potrebne informacije. Konsolidovana baza podataka o djeci sa smetnjama u razvoju je osnovni korak u daljoj modernizaciji i povezivanju postojećih sistema, jer se mora znati koliko je djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori. Kontinuirano ulaganje u unapređenje međusektorske saradnje u ranom razvoju i ranom obrazovanju djece je neophodno da bi djeca sa smetnjama u razvoju imala pravo da budu u školama u skladu sa Konvencijom UN o pravima djeteta. Takođe, u analizi se ističe da je neophodno dalje ulaganje u profesionalne kvalifikacije i unapređenje kapaciteta stručnih radnika koji rade sa djecom i mladima sa smetnjama u razvoju.

U obrazovanju lica sa invaliditetom, analiza “**Položaj lica sa invaliditetom u Crnoj Gori: identifikacija praksi i obrazaca diskriminacije**”⁴⁷ prepoznaje međusektorsku saradnju kao najveći problem. Odnosno, socijalni, zdravstveni i obrazovni sistem su loše koordinisani i loše sarađuju. Relativno kasno se prepoznaje da djeca spadaju u određene kategorije. Dom zdravlja i Centar za socijalni rad nemaju nikakvu saradnju. Svako vodi svoju evidenciju, nema jedinstvene baze podataka. Izrečene su i kritike na račun same evaluacije.

⁴⁶ UNICEF: Analiza podrške i multisektorskog odgovora na potrebe dece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori, dostupno na: <https://www.unicef.org/montenegro/price/jednake-%C5%A1anse-za-svako-dijete>

⁴⁷ Bešić, M, Položaj lica sa invaliditetom u Crnoj Gori: identifikacija praksi i obrazaca diskriminacije, CEDEM; Podgorica 2019, dostupno na: <https://bit.ly/2IDU2VS>

Poglavlje IV: Primjena zakona – mišljenja i procjene zainteresovanih strana

Sa stanovišta praktične primjene **Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom**, sa fokusom na **član 21** Zakona **Diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja**, sprovedeno je 8 intervjua i 2 fokus grupe sa predstavnicima relevantnih državnih institucija i organizacija civilnog društva. Cilj konsultanata je bio da se, kroz primjenu navedenih istraživačkih metoda, stekne uvid u kvalitet primjene zakonskih odredbi i institucionalnih mehanizama koji se prije svega odnose na:

- izbor obrazovnog programa i upis i pristup i boravak u obrazovno-vaspitnoj ustanovi, u skladu sa mogućnostima osoba sa invaliditetom,
- praćenje nastave i provjera znanja, kao i učešće u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, uključujući i učešće u vannastavnim aktivnostima i takmičenjima.

Fokus razgovora bio je na: 1) procjeni efekata, kako pozitivnih tako i negativnih, koji su proizvedeni primjenom Zakona; 2) ocjeni ispunjenosti osnovnog cilja Zakona istaknutog prilikom procesa donošenja istog; 3) identifikaciji problema u vezi sa sprovođenjem Zakona i mogućnosti za prevazilaženje uočenih nedostataka; 4) razmatranju da li se ovaj Zakon može na bilo koji način unaprijediti ili poboljšati, kao i na 5) percepciji dodatnih izazova koji postoje u vezi sa sprovođenjem Zakona.

Identifikovani problemi u primjeni Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja:

- Nepostojanje jedinstvene baze podataka o osobama sa invaliditetom;
- N pristupačnost školskih objekata;
- Neobezbijeđenost prevoza do škole za djecu sa invaliditetom;
- Neujednačena opremljenost obrazovnih ustanova;
- Resursna i kadrovska obezbijeđenost školskih ustanova za rad sa djecom sa invaliditetom;
- Rad Komisije za usmjerenje djece sa posebnim obrazovnim potrebama u obrazovni sistem;
- Sistem rane intervencije kod djece, sa izuzetkom Podgorice;
- Uloga asistenta u nastavi u praksi nije jasno definisana, sa čestim slučajevima u kojima asistenti u nastavi pružaju druge usluge od zakonom propisanih;
- Odsustvo korišćenja asertivnih tehnologija u obrazovnom procesu (pristupačnost literature), odsustvo standardizacije elektronskih dokumenata za osobe sa invaliditetom;
- Česta promjena nastavnih učila, udžbenika, nema standardizacije u dovoljnoj mjeri;
- Nedostatak međusektorske saradnje i komunikacije na nacionalnom i lokalnom nivou,
- Diskriminacija.

Iako je analiza usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom pokazala da je potrebno izmijeniti određene zakone u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, svi sagovornici ističu **da ključni problem nije u zakonima nego u njihovom sprovođenju i/ili često nemanju dovoljno sredstava za njihovu primjenu**. Po mišljenju sagovornika, u Crnoj Gori je uspostavljen dobar zakonodavni okvir za zaštitu od diskriminacije osoba sa invaliditetom, ali ovu oblast karakteriše nepotpuna primjena propisa. Dodatno, kako je posebno naglašeno, zabrinjava činjenica da u budžetima relevantnih državnih institucija često nema jasno opredijeljenih sredstava za sprovođenje zakona, politika i programa za ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom.

Stavovi učesnika ukazuju da je realizacija svih aspekata Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, uključujući posebno oblast vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, još izazov za institucije države Crne Gore, kao i da je **neophodna bolja usklađenost i komunikacija između institucija u pogledu planiranja i sprovođenja planskih dokumenata i uopšte ujednačenih standarda za primjenu zakonskih odredbi**. Jedan od ključnih problema koji su prepoznati se odnosi na povezivanje Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom sa drugim sistemskim zakonima, te da je potrebno da se zabrana diskriminacije kao takva prepozna u svim najvažnijim zakonima.

Jednoglasno je ocijenjeno da se osobe sa invaliditetom nalaze na margini društva u Crnoj Gori, iako se u javnosti stvara utisak da se njihovi problemi rješavaju. Po ocjenama relevantnih organizacija, **OSI i dalje predstavljaju jednu od najranjivijih kategorija društva, koja se suočava sa brojnim problemima i preprekama u ostvarivanju prava i jednakosti**. Tako su OSI izložene diskriminatornom tretmanu zbog nepristupačnog fizičkog okruženja, informacija, komunikacija, saobraćaja, neadekvatne politike zapošljavanja, manjka usluga servisa podrške, kao i nedovoljne primjene instituta afirmativne akcije i razumnog prilagođavanja. Stoga, uprkos zajedničkim naporima nadležnih organa i organizacija civilnog društva, u ovoj oblasti mora se više i efikasnije raditi kako bi OSI mogle na kvalitetan način da zadovolje sve zdravstvene, obrazovne, socijalne i druge potrebe.

S druge strane, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda CG ističe činjenicu da je veoma mali broj pokrenutih sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije osoba sa invaliditetom, što ukazuje na moguću **nedovoljnu informisanost o pravima i raspoloživim mehanizmima zaštite**.

Poseban izazov predstavlja činjenica da još uvijek **nije uspostavljena jedinstvena baza podataka o djeci i odraslim OSI u sistemu obrazovanja**. S tim u vezi jednoglasno je zaključeno da je neophodno raditi na unapređenju sistema prikupljanja i razmjene informacija i podataka o broju lica sa invaliditetom, na taj način da se utvrdi tačan broj djece u sistemu i van sistema obrazovanja, odnosno da se razvije sveobuhvatna baza podataka.

Učesnici fokus grupa su se saglasili da je potrebno raditi na promjeni perspektive iz koje se prilazi osobama sa invaliditetom kada je riječ o vaspitanju, obrazovanju i stručnom osposobljavanju, u smislu afirmativnog pristupa svih institucija u sistemu u cilju unapređenja sposobnosti, mogućnosti i talenata koje osoba sa invaliditetom ima. I pored svih postojećih mehanizama, učesnici veruju da

je afirmativan pristup prema osobama sa invaliditetom još nedovoljno prisutan i da zavisi od lične inicijative pojedinaca u sistemu, a nije sistemskog karaktera.

Opšte zapažanje je da je **uočljiv napredak u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja i unapređenju zakonodavnog okvira u cilju osiguranja jednakih mogućnosti obrazovanja za sve osobe sa smetnjama i teškoćama u razvoju, odnosno osobe sa invaliditetom**. Podsjetimo, osnovni cilj inkluzivnog obrazovanja je obezbjeđivanje jednakih mogućnosti vaspitanja i obrazovanja za svu djecu, obezbjeđivanje odgovarajućih uslova koji omogućavaju optimalan razvoj, te pravovremeno usmjeravanje i uključivanje u odgovarajući program vaspitanja i obrazovanja. Ono podrazumijeva potpuno uključivanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama u vaspitne grupe u predškolskim ustanovama i odjeljenjima u redovnim školama ili u posebnim grupama ili odjeljenjima škole uz prilagođeno izvođenje obrazovnog programa i pružanje dodatne stručne pomoći od strane vaspitača ili nastavnika, odnosno uz posebno angažovanje stručnog lica, zajedno sa vaspitačem i nastavnikom i uz učešće roditelja. Iako je generalno prisutan pozitivan stav prema inkluzivnom obrazovanju, čijim je uvođenjem, kako se navodi, došlo do značajnog unapređenja kvaliteta školovanja osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, prije svega njihovoj vidljivosti, istovremeno se navodi da postoje značajni problemi sa kojima se djeca sa invaliditetom susreću tokom svog školovanja.

Početni problem sa kojim se suočavaju osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori jeste fizička **nepristupačnost školskih objekata**, kao i otežano kretanje unutar samih obrazovnih ustanova. Osim nepristupačnosti, zapaženi su problemi u pogledu **neopremljenosti obrazovnih ustanova**. Generalno gledano, problem arhitektonskih barijera u školama je veoma izražen. Najveći broj školskih objekata i učila nisu prilagođeni potrebama OSI. Na jednom delu osnovnih i srednjih škola su prilagođeni prilazi i ulazi i dio toaleta, ali to nije svuda slučaj. Većina fakulteta je djelimično ili nije uopšte prilagođena potrebama OSI. Prema navodima sagovornika, institucija Zaštitnika i OCD su više puta ukazivali na nedosljednu primjenu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i izostanak kontrole vezane za prava OSI. Međutim, direktna posljedica nerješavanja ovog pitanja, i nedostatak rampi, liftova unutar obrazovno-vaspitnih ustanova, neprilagođenost djelova zgrada i postojanje drugih barijera rezultira da OSI ne može da nastavi školovanje u skladu sa svojim izborom.

Značajan, i ne manje bitan problem predstavlja **neobezbjedenost prevoza do škole za djecu sa invaliditetom**, koja moraju da dolaze do škole u pratnji ili kolima sa jednim od roditelja.

Prema mišljenju ispitanika, **resursna i kadrovska obezbijedenost školskih ustanova za rad sa djecom sa invaliditetom** predstavlja možda najveći izazov, pa se na određen način stiče utisak da je inkluzivni proces u obrazovanju možda najviše zatajio. Kada je riječ o svim nivoima obrazovanja, u Crnoj Gori još uvijek nisu sve škole prilagođene osobama sa invaliditetom. Naime, osim rješavanja kadrovskih i resursnih pitanja, problem je i suzbijanje stereotipa koji su i dalje prisutni u školskom okruženju.

Nedovoljna resursna i kadrovska prilagođenost obrazovno-vaspitnih ustanova uključuje **neprilagođenost literature i nastavnog programa**, pa samim tim i nemogućnost praćenja nastave, što za posledicu često proizvodi odustajanje od daljeg školovanja. Iako se za svaku

osobu sa invaliditetom razvija poseban individualni razvojno-obrazovni program, postoje slučajevi, po navodima sagovornika na fokus grupama, da program nije u dovoljnoj mjeri podsticao praktična iskustva i osamostaljivanje osobe.

Sljedeći problem koji navode sagovornici jeste problem **nedovoljne obučenosti nastavnog kadra za rad sa djecom sa invaliditetom**, ali i **problem nedovoljnog dodatnog kadra** koji bi pružio adekvatnu pedagošku i medicinsku pomoć djeci sa invaliditetom. Odnosno postojanje nastavnog kadra koji uglavnom nema dovoljno znanja i veština da implementira na adekvatan način inkluzivnu praksu u obrazovanju. Takođe, nedovoljna obučenost kadra se reflektuje i kroz pretjerano popustljiv odnos prema učenicima sa invaliditetom, pa dijete ne može da upotrijebi svoje sposobnosti i mogućnosti.

Prema navodima pojedinih sagovornika, značajan problem u ovom trenutku predstavlja **uloga asistenata u nastavi**, i to ne samo nedostatak ovih kadrova u sistemu, već i njihova standardizacija rada. Iako je zakonom definisano da asistent u nastavi **pruža tehničku pomoć** tokom pohađanja nastave za djecu u skladu sa individualnim razvojno-obrazovnim programom (procjenom obrazovnih, razvojnih potreba i ciljeva za dijete) i rasporedom časova⁴⁸, to u pojedinim slučajevima nije tako. Naime, dešava se da obim podrške koju asistent u nastavi pruža djeci prevazilazi tehnički nivo u praksi. Dodatno, skrenuta je pažnja da nadležne službe ne obezbjeđuju dovoljan broj asistenata u nastavi u odnosu na broj rješenja kojima su komisije predložile ovaj vid podrške. Ukoliko se sprovodi proces inkluzivnog obrazovanja u kojem komisija naloži obezbjeđivanje određenih uslova za sprovođenje nastavnog programa u skladu sa individualnim potrebama djeteta, obrazovna ustanova i nadležno Ministarstvo moraju postupiti po datom rješenju, jer se u protivnom obesmišljava rad i angažovanje komisije, a nerijetko može doći i do ugrožavanja najboljeg interesa djeteta. U situacijama kada nije moguće angažovati asistenta u nastavi, u skladu sa rješenjem komisije, obrazovne ustanove improvizuju i na različite načine pokušavaju pronaći način da omoguće učeniku učešće u redovnom procesu obrazovanja, bilo da se roditelj angažuje kao asistent svom djetetu, bilo da se stručna pedagoško-psihološka služba dodatno angažuje ili se već angažovani asistenti dijele među više djece po nekoliko časova. Po mišljenju svih sagovornika, nijedno od improvizovanih rješenja nije u interesu djeteta, niti može da obezbijedi kvalitetnu inkluziju.

Kada govorimo o usmjeravanju djece sa invaliditetom u redovni vaspitno-obrazovni proces, evidentan problem sa kojim se suočavaju OSI i njihove porodice je **izdavanje rješenja o usmjeravanju djeteta, a naročito rad Komisije za usmjeravanje djece sa invaliditetom u obrazovni sistem**. Po riječima sagovornika, neophodno je dalje jačanje kapaciteta i dalji rad na osposobljavanju članova komisije za usmjeravanje radi primjene novog koncepta, čiji principi treba da se baziraju na socijalnom modelu, a ne medicinskom. Prema navodima sagovornika, postoje slučajevi da za dijete postoji rješenje o usmjeravanju, ali da u njemu nije primijenjen princip inkluzivnog obrazovanja. Evidentno je nepoznavanje i neadekvatna primjena postojećeg Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama i Pravilnika o

⁴⁸ Član 30a Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama, „Službeni list RCG“, br. 80/04 i „Službeni list CG“, br. 45/10 i 47/17.

načinu, uslovima i postupku za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama. U dosadašnjem funkcionisanju komisija zapaženo je da obim i intenzitet posla nisu ujednačeni.

Kada je riječ o radu komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, iz institucije Zaštitnika su ukazali na **problem nadležnosti**, jer su komisije obrazovane na lokalnom nivou, a sredstva za sprovođenje inkluzije, pa i angažovanje asistenata u nastavi, su u nadležnosti obrazovnih ustanova koje se finansiraju iz nacionalnog budžeta. Posljedica toga je da se dešava da komisija za usmjeravanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama, rješenjem o usmjeravanju preporučuje školi obezbjeđivanje asistenta u nastavi i to rješenje postaje izvršno u skladu sa pravilima postupka, a mnoga takva rješenja ostanu neizvršena, jer nadležno Ministarstvo ima drugačije tumačenje potreba djeteta u konkretnim slučajevima. Nepostupanje po izvršnom rješenju, s druge strane, ostavlja prostor roditeljima i zakonskim zastupnicima da zaštite garantovanih prava ostvare pred sudom. Takođe, po navodima institucije Zaštitnika, roditelji učenika koji su usmjereni u redovan obrazovni proces po prilagođenom programu u pritužbama su ukazivali na neažurno postupanje komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, nedostatak asistenata u nastavi, probleme u sprovođenju individualnih programa i neprilagođenost obrazovnih ustanova individualnim potrebama učenika.

Stiče se utisak da nije uspostavljena funkcionalna komunikacija i koordinacija između nadležnih komisija, obrazovnih ustanova i Ministarstva kako bi se imao uvid u potrebe djece i kako bi se problemi pravovremeno rješavali, zbog čega je Zaštitnik dao preporuku koja se odnosi na uspostavljanje blagovremene i stalne komunikacije između komisije, obrazovnih ustanova i nadležnog Ministarstva.

Takođe, veoma bitan element cijelog procesa su roditelji i porodica. Neophodno je uključiti roditelje djece sa smetnjama u razvoju, koji treba da budu partneri u sprovođenju procesa obrazovanja, u sprovođenje programa osnaživanja roditelja, radi ohrabrivanja njihovog učešća u procjenjivanju i donošenju odluka koje se tiču njihove djece. Postoji potreba da se vrši kontinuirana obuka i roditelja i djece, o pravima i mogućnostima OSI.

Ne postoji dovoljna medijska promocija i popularizacija potrebe za školovanjem djece sa smetnjama u razvoju i uopšte OSI, što je neophodno zbog razbijanja predrasuda i stereotipa prema ovom pitanju. Diskriminacija djece sa invaliditetom unutar školskih ustanova od strane profesora, nastavnika, djece, ali i roditelja djece koja nemaju nijednu vrstu invaliditeta predstavlja poseban izazov. Prema mišljenju svih sagovornika, treba uložiti dodatne napore i osmisliti posebne akcije medijskog predstavljanja ustanova u kojima se obrazuju OSI, obrazovnih programa, pozitivnih primjera u školovanju, odnosno kreirati specijalizovane emisije/programe koje bi bile posvećene ovoj temi. Dio kampanje jačanja svijesti treba da bude i stalna edukacija zaposlenih u nadležnim državnim organima, organima lokalne samouprave i privredi o pravima i potrebama djece sa smetnjama u razvoju.

Poglavlje V: Ključni nalazi i preporuke

U Crnoj Gori postoji relativno dobar normativni okvir za obrazovanje osoba sa invaliditetom na svim nivoima. Međutim, neophodno je raditi dalje na potpunom usklađivanju zakonodavstva sa međunarodnim standardima i standardima EU u oblasti ljudskih prava, uključujući i oblast sprječavanja diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti obrazovanja, vaspitavanja i stručnog osposobljavanja. Na osnovu redovnih godišnjih izvještaja međunarodnih institucija i organizacija, kao i na osnovu nalaza intervjua i fokus grupa, sprovođenje zakonodavstva i dalje je identifikovano kao jedan od ključnih izazova, dok je neophodno raditi i na daljem jačanju institucionalnih kapaciteta nadležnih institucija i povećanju njihove saradnje i koordinacije. Nedostaje konstantan monitoring i sveobuhvatna evaluacija obrazovnih programa. Takođe, potrebno je obezbijediti i dovoljno sredstava iz budžeta za sprovođenje politike inkluzivnog obrazovanja na svim nivoima. Još uvijek su prisutni mnogi faktori koji utiču da osobe sa invaliditetom budu izložene riziku ili da postanu žrtve diskriminacije u obrazovanju: neujednačen obuhvat djece sa smetnjama u razvoju u inkluzivnom obrazovanju; arhitektonska nepristupačnost obrazovnih objekata; nedovoljna specijalizacija nastavnog osoblja; predrasude učenika prema licima sa invaliditetom; nedovoljna informisanost i motivisanost samih osoba sa invaliditetom da se uključe u obrazovni proces.

Veliki izazov predstavlja implementacija preporuka iz Analize usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN, zatim sprovođenje mjera predviđenih Strategijom za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2017-2021. godine, koje su definisane Akcionim planom (za 2017/2018, 2019/2020 i 2021. godinu). Pored svih planiranih aktivnosti koje su za cilj imale sprječavanje višestruke diskriminacije, i dalje je primjetan nedostatak aktivnosti koje za cilj imaju zabranu višestruke diskriminacije (diskriminacije po više različitih osnova), zatim razumijevanje koncepta razumnog prilagodjavanja i primjenu ovog koncepta u različitim oblastima. Sprovođenje ove Strategije na nivou lokalnih samouprava i dalje je veoma malo. Usvojena su svega tri lokalna akciona plana za implementaciju Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti (Bijelo Polje, Tivat i Pljevlja).

Istraživanja stavova javnog mnjenja, te nivoa svijesti o diskriminaciji i pojavama diskriminacije koje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava sprovodi, ali i druga istraživanja, pokazuju da su prema mišljenju građana Crne Gore lica sa invaliditetom i dalje u samom vrhu ljestvice diskriminiranih lica. Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2019. godinu navodi da je broj postupaka u odnosu na prethodnu godinu porastao (2019. bilo je ukupno 24 pritužbe⁴⁹, dok je 2018. evidentirano 17 pritužbi), međutim i dalje je evidentan veoma mali broj sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije po osnovu invaliditeta, što ukazuje na nedovoljan nivo poznavanja prava i mehanizama zaštite od diskriminacije pred nadležnim organima, posebno od strane diskriminiranih lica sa invaliditetom.

⁴⁹ Prema podacima iz Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu, strana 189 Izvještaja, u radu su bila 24 predmeta, 23 su okončana, a jedan je prenesen u 2020. godinu.

Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore ohrabruje nadležne državne organe da u saradnji sa civilnim društvom i uz podršku međunarodne zajednice preduzmu mjere na blagovremenoj i kvalitetnoj realizaciji sljedećih preporuka nastalih u okviru post-zakonodavnog procesa evaluacije člana 21 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, što će doprinijeti i uspjehu Crne Gore na putu evropskih integracija, ali i boljem životu svih građana:

Pravni i institucionalni okvir:

- Unaprijediti pravni i institucionalni okvir u smjeru pune primjene načela zabrane diskriminacije lica sa invaliditetom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, na taj način što će se realizovati preporuke iz Analize usklađenosti zakonodavstva u Crnoj Gori sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom i Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom i u potpunosti implementirati zakoni u ovoj oblasti kako bi se uklonile moguće diskriminatorne procedure prilikom ostvarivanja prava na obrazovanje i razvio individualizovan pristup u procesu obrazovanja;
- Unaprijediti sistem prikupljanja i razmjene informacija i podataka o broju lica sa invaliditetom, na taj način da se utvrdi tačan broj djece u sistemu i van sistema obrazovanja, odnosno da se razvije sveobuhvatna baza podataka o djeci i odraslim OSI u sistemu obrazovanja;
- Poboľjšati multisektorsku koordinaciju i komunikaciju svih institucija i organa u sistemu tako da ona bude funkcionalna i efikasna;

Implementacija, monitoring i evaluacija:

- Preduzeti sve neophodne mjere kako bi osobe s invaliditetom od najranijeg uzrasta imale nesmetan pristup školama/fakultetima, uz sprovođenje razumnog prilagođavanja i pružanje potrebne podrške u cilju obezbjeđivanja ravnopravnosti i potpune inkluzije;
- Unaprijediti sistem monitoringa i evaluacije kvaliteta pedagoških usluga, odnosno na koji način se izrađuju i sprovode IROP-i, kakav je kvalitet realizacije usvojenih programa i kako se vrši njihova evaluacija;
- Obezbijediti uslove za sprovođenje predloženih obrazovnih programa na taj način da se riješi problem neprilagođenosti vaspitno-obrazovnih ustanova, nepostojanje opreme i udžbenika i nastavnih sredstava, kao i nedovoljno stručnog i obučenog kadra (npr. nedostatak asistenata u nastavi), te da se izbjegne problem "improvizacije" sa roditeljima i nastavnicima;
- Unaprijediti rad komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama, na taj način da se standardizuje praksa, ujednače kriterijumi;
- Obezbijediti dovoljno finansijskih resursa za sve planirane aktivnosti i mjere (raspodjela budžetskih sredstava za prava manjina, uz planiranje međunarodne razvojne pomoći kroz programe podrške i razvojne projekte);
- Preduzeti sve neophodne mjere kako bi nadarene osobe sa invaliditetom bile prepoznate u obrazovnom sistemu, uz sprovođenje svih mjera i aktivnosti i pružanje potrebne podrške u cilju obezbjeđivanja ravnopravnosti i potpune inkluzije u školskim takmičenjima;

Jačanje svijesti

- Kontinuirano sprovoditi inkluzivne aktivnosti koje promovišu jednakost, različitost, nediskriminaciju (radionice, vršnjačko iskustvo i podrška i sl.);
- Kontinuirano raditi na senzibilizaciji nastavnog kadra, dok je neophodno poseban akcenat staviti na rad sa budućim nastavnim kadrom.

Skupština Crne Gore

Skupština Crne Gore je jednodomni parlament i ima 81 poslanika. Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika, ako Ustavom nije drugačije određeno. Mandat Skupštine traje četiri godine i može prestati prije vremena, raspuštanjem ili skraćanjem mandata. Primarna dužnost poslanika u predstavničkoj demokratiji jeste da zastupa građane, njihove stavove i interese. Zato je jedna od osnovnih funkcija Skupštine donošenje zakona u skladu sa interesima i potrebama građana. Jedna od ključnih funkcija Skupštine je i nadzor nad radom Vlade. Skupština ima na raspolaganju nekoliko instrumenata za ostvarivanje parlamentarnog nadzora.

Skupština kao najviše predstavničko tijelo omogućava aktivno učešće građana u parlamentarnom životu. Zato je rad parlamenta javan i posebna pažnja posvećuje se njegovoj otvorenosti i dostupnosti. Princip javnosti prvenstveno se ogleda u saradnji sa civilnim sektorom, čiji predstavnici mogu prisustvovati sjednicama radnih tijela, kao i u objavljivanju relevantnih informacija i dokumenata nastalih u radu parlamenta na skupštinskoj internet stranici, objavljivanju strateških dokumenata, godišnjih i drugih izvještaja o radu, finansijskih izvještaja, biltena i drugih publikacija, zatim direktnom televizijskom prenosu skupštinskih sjednica i kolektivnim i individualnim posjetama građana.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN)

Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) je javno tijelo Ujedinjenog Kraljevstva koje je posvećeno pružanju podrške demokratiji i demokratskim procesima širom svijeta. Radeći u preko 40 zemalja širom svijeta, WFD sarađuje sa parlamentima, političkim partijama, organizacijama civilnog društva i izbornim komisijama kako bi pružila podršku državnim političkim sistemima da postanu pravedniji i inkluzivni, odgovorni i transparentni u svom radu. Svojim aktivnostima od 1992. godine na Zapadnom Balkanu, WFD je u dobroj poziciji da podrži napore za poboljšanje vladavine prava, upravljanja, rodne ravnopravnosti kao i post-konfliktnog pomirenja.

WFD je tokom druge polovine 2019. godine započela sa implementacijom programa koji će trajati 30 mjeseci (april 2019-novembar 2021. godine), a koji ima za cilj da upostavi mrežu parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost u regionu Zapadnog Balkana (HUGEN). Program je podržan od strane Norveškog ministarstva vanjskih poslova i uključuje radna tijela iz osam parlamenata iz regiona Zapadnog Balkana. Program sprovodi regionalna kancelarija WFD u Beogradu u saradnji sa lokalnim WFD kancelarijama iz regiona. Radeći širom Zapadnog Balkana, program podržava poslanike i članove stručne službe iz parlamenata u jačanju parlamentarne saradnje u regionu, jačanju nadzornih i kontrolnih kapaciteta parlamenata i unapređenju implementacije najboljih standarda i praksi iz oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.

