



Crna Gora  
Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

Broj: 11-011/25-3005

Podgorica, 18. septembar 2025. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE  
Gospođa Snežana Armenko, predsjednik

PODGORICA

Na sjednici održanoj 11. septembra 2025. godine, Vlada Crne Gore razmotrila je **Inicijativu za ocjenu ustavnosti odredbe člana 57 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list Crne Gore“, broj 42/17), koju su Ustavnom sudu Crne Gore podnijeli Mladi sa invaliditetom Boke iz Kotora**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

Povodom navedenog materijala, Vlada Crne Gore daje

### MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative smatra da je odredba člana 57 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti neustavna, jer se njome mijenja ranije važeće rješenje kojim je lična invalidnina bila izuzeta iz obračuna prihoda prilikom utvrđivanja učešća korisnika u troškovima usluga socijalne i dječje zaštite. Osporena odredba propisuje da se lična invalidnina sada smatra prihodom korisnika, čime se uvodi obaveza da osobe s invaliditetom tim primanjem djelimično pokrivaju troškove usluga koje im pruža sistem.

U obrazloženju se navodi da takvo zakonsko rješenje dovodi do direktne diskriminacije osoba s invaliditetom, jer samo ova kategorija korisnika biva obavezana da doprinosi finansiranju usluga sredstvima koja su im dodijeljena upravo zbog njihovog invaliditeta. U tom kontekstu, lična invalidnina se tumači kao lična imovina korisnika – zakonski stečeno pravo – te se njenim uključivanjem u obračun povređuje pravo svojine, bez pravne osnove, bez pravične naknade i bez postojanja javnog interesa koji bi takvo ograničenje opravdao.

Takođe, u inicijativi se posebno ukazuje na obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne ugovore, a naročito Konvenciju UN o pravima osoba s invaliditetom, koja je po članu 9 Ustava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka i ima primat nad domaćim zakonima. Podnosilac tvrdi da osporena odredba ide direktno protiv člana 4 stav 2 Konvencije, koji obavezuje državu da progresivno ostvaruje prava osoba s invaliditetom, ne da ih regresivno ograničava. Takođe, osporena mjera se kosi sa članovima 19 i 28 Konvencije, jer, kako se tvrdi, onemogućava pristup uslugama u zajednici po pristupačnim cijenama, što predstavlja prepreku za ostvarivanje jednakog statusa i života u zajednici.

Dalje se navodi da osporena odredba ograničava pravo svojine zajamčeno članom 58 Ustava Crne Gore i članom 1 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju, jer se lična invalidnina, kao zakonom priznato pravo, prisilno usmjerava na plaćanje usluga, bez saglasnosti korisnika i bez pravične naknade.

Podnosilac se u inicijativi poziva na više ustavnih i međunarodnopravnih garancija, tvrdeći da osporena odredba nije u saglasnosti sa temeljnim principima pravne države i zaštite ljudskih prava. Prema njegovoj ocjeni, predmetna zakonska norma krši zabranu diskriminacije propisanu članom 8 i članom 25 stav 4 Ustava Crne Gore, članom 5 stavom 1 i 2 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i članom 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer se njome osobe s invaliditetom stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na druge korisnike usluga socijalne zaštite.

Podnosilac takođe ističe da predmetna norma narušava dostojanstvo, lični i porodični život korisnika, što je suprotno članu 28 i članu 40 Ustava Crne Gore, kao i članu 8 Evropske konvencije, budući da potencijalno onemogućava korisnicima da ostvare osnovne usluge koje su im neophodne za samostalan i dostojanstven život u zajednici.

Podnosilac upozorava i na socijalne posljedice osporene norme – osobe sa teškim invaliditetom mogu ostati bez pristupa nužnim uslugama ako ne mogu učestvovati u njihovom finansiranju, čime se ugrožavaju njihova temeljna prava i egzistencija, suprotno članu 68 Ustava koji jemči posebnu zaštitu ovoj populaciji.

Konačno, osporena odredba je, prema navodima inicijatora, u suprotnosti sa članom 24 Ustava, koji propisuje uslove pod kojima je dozvoljeno ograničenje ljudskih prava. U konkretnom slučaju, tvrdi se da mjera nije ni nužna, ni razmjerna, niti usmjerena ka cilju od opšteg interesa u mjeri koja bi opravdala zadiranje u već priznato pravo osoba sa invaliditetom.

Dodatno, inicijativa sadrži stav da je lična invalidnina, kao zakonom priznato pravo, dio imovine korisnika, te da se njenim prisilnim usmjeravanjem na finansiranje usluga krši pravo svojine bez naknade.

Ovakvo postupanje, prema inicijatoru, diskriminatorno pogađa samo osobe s invaliditetom, jer nijedna druga kategorija korisnika usluga nije obavezana da svojim primanjima participira na ovaj način.

Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje navedene inicijative i, s tim u vezi, ističe sljedeće:

Lična invalidnina se u skladu sa važećim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti smatra novčanim primanjem kojim se nadoknađuju povećani životni troškovi usljed invaliditeta. Budući da nije riječ o strogo namjenskom davanju, koji je potpuno izuzet iz sistema prava iz socijalne i dječje zaštite, njen pravni karakter dozvoljava da bude uključena u obračun prihoda korisnika prilikom utvrđivanja njihovog učešća u troškovima usluga socijalne zaštite.

Ključni razlozi u prilog ustavnosti osporene odredbe su da se lična invalidnina ne izuzima automatski iz prihoda, osim ako je to izričito propisano. Njeno uključivanje u procjenu prihoda korisnika je u skladu sa važećim zakonskim okvirima i odražava princip pravične raspodjele javnih sredstava.

Pravo na ličnu invalidninu se ne zasniva samo na formalnom statusu osobe s invaliditetom, već na strogo medicinskim kriterijumima u skladu sa Pravilnikom o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena. Time se potvrđuje da je lična invalidnina specifično i usko ciljano pravo i korišćenje ovog prava ne znači da korisnik automatski nema druge oblike podrške, niti da je oslobođen obaveze da učestvuje u troškovima usluga socijalne i dječje zaštite, ukoliko za to postoji zakonski osnov i procijenjena materijalna sposobnost.

U tom kontekstu, uključivanje lične invalidnine u obračun prihoda korisnika ne predstavlja oduzimanje prava, već zakonito i objektivno uređenje načina ostvarivanja prava iz oblasti socijalne i dječje zaštite, u skladu sa stvarnim mogućnostima korisnika i obavezom države da javna sredstva usmjerava tamo gdje su najpotrebnija.

Zakonodavac je ovlašćen da, vodeći računa o budžetskoj održivosti i načelima socijalne pravičnosti, utvrdi da korisnici koji ostvaruju određene prihode, uključujući ličnu invalidninu, mogu u mjeri svojih mogućnosti učestvovati u troškovima usluga koje im sistem pruža.

Uvođenje lične invalidnine u prihode omogućava usmjeravanje većih sredstava onima koji nemaju nikakve izvore prihoda, čime se štiti načelo solidarnosti i socijalne pravičnosti.

Osporena odredba nije u suprotnosti sa članovima Ustava Crne Gore navedenim u inicijativi. Nije u suprotnosti sa članom 8 jer ne predstavlja diskriminaciju po osnovu invaliditeta, pošto se primjenjuje opšti kriterijum procjene primanja i prihoda, a ne lična svojstva korisnika. Nije u suprotnosti ni sa čl. 24 i 25 jer je ograničenje prava zasnovano na zakonu, utemeljeno u

javnom interesu i srazmjerno cilju koji se želi postići. Nije u suprotnosti ni sa članom 58 jer lična invalidnina nije građanskopravna svojina, već javno pravo koje se uređuje zakonom a uključivanje u obračun ne predstavlja oduzimanje imovine. Ova odredba nije u suprotnosti ni sa članom 68 jer pravo na socijalnu zaštitu ostaje ostvarivo i dostupno, pošto osporena mjera samo definiše obim učešća korisnika na osnovu materijalne situacije.

Osporena norma nije u suprotnosti sa sljedećim članovima Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Nije u suprotnosti sa članom 4 jer uključivanje lične invalidnine u obračun prihoda predstavlja zakonitu mjeru koja omogućava ciljano usmjeravanje pomoći. Nije u suprotnosti sa članom 5 koji garantuje ravnopravnost i nediskriminaciju jer se norma ne odnosi na lična svojstva, već na objektivnu procjenu materijalne situacije, i primjenjuje se ravnopravno na sve korisnike. Osporena norma nije u suprotnosti ni sa članom 19 jer se ne zahtijeva da sve usluge budu besplatne, već da se obezbijedi da usluge budu dostupne i u skladu sa potrebama lica sa invaliditetom. Ova mjera ne sprečava pristup uslugama, već samo određuje učešće onih korisnika koji za to imaju prihode. Osporena norma nije u suprotnosti ni sa članom 28 kojim se jamči pravo na adekvatan životni standard i socijalnu zaštitu pošto se ne uskraćuju ta prava, već se sprovode razmjerno, uz obezbjeđenje podrške onima koji nemaju druge izvore sredstava.

Osporena norma nije ni u suprotnosti sa članom 1 Protokola br. 1, jer ne dolazi do oduzimanja imovine, već se zakonito uređuju efekti prava koja se finansiraju iz budžeta.

Osporena norma nije u suprotnosti ni sa članom 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer ne narušava privatni i porodični život pošto usluge ostaju dostupne, a učešće se određuje srazmjerno mogućnostima korisnika, kao ni sa članom 14 jer ne dolazi do diskriminacije, pošto mjera nije usmjerena protiv osoba s invaliditetom, već se odnosi na sve korisnike u skladu s prihodima.

Uzimajući u obzir navedene činjenice i pravne standarde, Vlada smatra da osporena zakonska odredba ima jasno uporište u zakonu, poštuje principe pravičnosti, razmjernosti i jednakosti, ne narušava ustavne ni međunarodnopravne garancije i predstavlja legitimnu mjeru u funkciji zaštite javnog interesa i efikasnosti sistema socijalne zaštite.

Na osnovu iznijetih razloga, Vlada smatra da nema osnova za prihvatanje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 57 Zakona o izmjenama o dopuna Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti („Službeni list CG“, broj 42/2017), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Inicijativa mladih sa invaliditetom Boke, iz Kotora.

**POTPREDsjedNIK**

**Mr Aleksa Bečić**

