



Ministarstvo
finansija



Br: 05-02-040/26-14224/2

Podgorica, 20.04.2026.godine

Za: **MINISTARSTVO PRAVDE**, ul. Vuka Karadžića 3, Podgorica
gospodinu, **Bojanu Božoviću**, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za sprovođenje reforme Instituta lišenje poslovne sposobnosti

Veza: Vaš akt br. 07-109/26-2303/3 od 14.04.2026. godine

Poštovani gospodine Božoviću,

Povodom *Predloga odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za sprovođenje reforme Instituta lišenje poslovne sposobnosti*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u dostavljeni materijal, utvrđeno je da se predloženom odlukom obrazuje Koordinaciono tijelo u cilju preuzimanja neophodnih koraka za stvaranje preduslova za sprovođenje reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti, odnosno prelazak sa sistema zamjenskog odlučivanja na podržano odlučivanje, a u skladu sa međunarodnim standardima.

U tekstu Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju predmetnog Predloga nijesu potrebna izdvajanja finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da usvajanjem Odluke ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, kao i da nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijska obaveza.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija aspekta budžeta i uticaja na poslovni ambijent, nema primjedbi na Predlog odluke o obrazovanju Koordinacionog tijela za sprovođenje reforme instituta lišenje poslovne sposobnosti.

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Novica Vuković



Na osnovu člana 12 stav 3 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Službeni list CG", br. 80/08, 14/17, 28/18, 63/22 i 121/23), Vlada Crne Gore, na sjednici od _____ 2026. godine, donijela je

ODLUKU O OBRAZOVANJU KOORDINACIONOG TIJELA ZA SPROVOĐENJA REFORME INSTITUTA LIŠENJE POSLOVNE SPOSOBNOSTI

Član 1

Obrazuje se Koordinaciono tijelo za sprovođenje reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti (u daljem tekstu: Koordinaciono tijelo), u sastavu:

- 1) Jelena Grdinić, generalna direktorica Direktorata za krivično i građansko zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, predsjednica;
- 2) Nataša Novaković, načelnica Direkcije za građansko zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, članica;
- 3) mr Irena Rakočević, generalna direktorica Direktorata za zaštitu i jednakost lica sa invaliditetom u Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava, članica;
- 4) Marina Kamberović, samostalna savjetnica u Direktoratu za zaštitu lica sa invaliditetom u Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, članica;
- 5) Miroslava Mima Ivanović, predstavnik nevladinih organizacija, članica;
- 6) Alisa Kurtagić, savjetnica u Vrhovnom sudu Crne Gore, članica;
- 7) Milena Krsmanović Iković, savjetnica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, članica;
- 8) Milica Dukić Marković, samostalna savjetnica za zdravstvenu, palijativnu i pedijatrijsku njegu u Direktoratu za zdravstvenu zaštitu i regulisane profesije u Ministarstvu zdravlja, članica;
- 9) Jelena Dragičević, samostalna savjetnica u Direktoratu za krivično i građansko zakonodavstvo u Ministarstvu pravde, sekretarka.

Član 2

Izrazi koji se u ovoj odluci koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Član 3

Koordinaciono tijelo obrazuje se na period od dvije godine, sa mogućnošću ponovnog obrazovanja radi obezbjeđenja kontinuiteta u sprovođenju reformskih aktivnosti.

Član 4

Zadatak Koordinacionog tijela je da:

- 1) analizira važeći normativni i institucionalni okvir i ocjenjuje stanje u oblasti lišenja poslovne sposobnosti, sa posebnim osvrtom na poštovanje ljudskih prava, dostojanstva i autonomije ličnosti;
- 2) identifikuje sistemske nedostatke i izazove u primjeni relevantnih propisa i prakse nadležnih organa;
- 3) planira i predlaže mjere i aktivnosti za postepeno napuštanje instituta potpunog lišenja poslovne sposobnosti i uvođenje modela podržanog odlučivanja;

- 4) koordinira rad i aktivnosti svih nadležnih organa i institucija uključenih u sprovođenje reforme;
- 5) prati sprovođenje planiranih aktivnosti, dinamiku realizacije i ostvarene rezultate;
- 6) inicira i sprovodi javne konsultacije, stručne rasprave i dijalog sa zainteresovanom javnošću, uključujući organizacije civilnog društva i stručnu zajednicu;
- 7) ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama radi razmjene iskustava, tehničke podrške i usklađivanja sa međunarodnim obavezama;
- 8) vrši i druge poslove iz svoje nadležnosti koji su od značaja za efikasno sprovođenje procesa reforme.

Član 5

Koordinaciono tijelo može, radi efikasnog i stručnog obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, obrazovati stalne ili povremene stručne timove, radne grupe i podgrupe, kao i angažovati domaće i međunarodne eksperte.

Član 6

Koordinaciono tijelo može od državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, javnih ustanova i drugih pravnih lica zatražiti dostavljanje podataka, informacija, izvještaja i stručnih mišljenja od značaja za sprovođenje reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti.

Koordinaciono tijelo može ostvarivati neposrednu saradnju i zatražiti stručnu i tehničku podršku međunarodnih organizacija i institucija.

Član 7

Administrativno-tehničke poslove za potrebe Koordinacionog tijela obavlja Ministarstvo pravde.

Član 8

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

Broj: _____
Podgorica, _____ godine

Vlada Crne Gore

**Predsjednik,
mr Miloško Spajić**

OBRAZLOŽENJE

Pravni osnov za donošenje ove odluke sadržan je u članu 12 stav 3 Uredbe o Vladi Crne Gore, kao i u međunarodnim obavezama koje je Crna Gora preuzela u oblasti zaštite ljudskih prava.

U postojećem pravnom i institucionalnom okviru u Crnoj Gori, pitanje lišenja poslovne sposobnosti uređeno je kroz više propisa i praksi nadležnih organa, prije svega sudova i organa starateljstva. Dosadašnja primjena instituta potpunog lišenja poslovne sposobnosti ukazala je na određene nedostatke, posebno u pogledu zaštite ljudskih prava, dostojanstva i autonomije osoba na koje se ove mjere odnose.

Savremeni međunarodni standardi, naročito oni koji proizilaze iz Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, ukazuju na potrebu napuštanja modela zamjenskog odlučivanja i prelaska na modele podržanog odlučivanja, koji u većoj mjeri obezbjeđuju poštovanje volje i preferencija pojedinca. U tom smislu, neophodno je sprovesti sveobuhvatnu reformu postojećeg sistema, koja podrazumijeva izmjene normativnog okvira, unapređenje institucionalnih kapaciteta i promjenu prakse nadležnih organa.

Imajući u vidu kompleksnost ove reforme, kao i potrebu za koordinisanim djelovanjem više organa i institucija (pravosudnih organa, organa starateljstva, ustanova socijalne i zdravstvene zaštite i drugih subjekata), ocijenjeno je da je potrebno obrazovati koordinaciono tijelo Vlade Crne Gore koje će upravljati procesom reforme, pratiti sprovođenje aktivnosti i obezbijediti međuresornu saradnju.

Zadaci Koordinacionog tijela precizno su definisani ovom odlukom i obuhvataju, između ostalog: analiziranje postojećeg stanja i normativnog okvira, identifikaciju sistemskih nedostataka, predlaganje mjera za postepeno napuštanje instituta potpunog lišenja poslovne sposobnosti i uvođenje modela podržanog odlučivanja, koordinaciju aktivnosti nadležnih organa, praćenje sprovođenja reforme, kao i sprovođenje javnih konsultacija i saradnju sa međunarodnim organizacijama.

Obrazovanje ovog tijela predstavlja važan korak ka usklađivanju nacionalnog zakonodavstva i prakse sa međunarodnim standardima i unapređenju zaštite ljudskih prava, posebno prava osoba sa invaliditetom i drugih ranjivih kategorija.

Odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

Za rad Koordinacionog tijela nijesu potrebna sredstva iz Budžeta Crne Gore.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Predlog Odluke o obrazovanju Kordinacionog tijela za sprovođenje reforme instituta lišenje poslovne sposobnosti

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predloženom odlukom obrazuje se koordinaciono tijelo nadležno za pripremu, usmjeravanje i praćenje sprovođenja reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti, kroz uspostavljanje i razvoj sistema podržanog odlučivanja kao zamjene za postojeći sistem zamjenskog zastupanja.

Ključni nedostaci postojećeg sistema ogledaju su u neusklađenosti važećeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima, naročito u oblasti ljudskih prava, nedovoljnoj institucionalnoj saradnji, ograničenim kapacitetima institucija, kao i nedovoljnoj edukaciji relevantnih aktera.

Posljedice takvog stanja ogledaju se kroz povrede ljudskih prava osoba lišenih poslove sposobnosti, usled česte primjene instituta lišenja poslovne sposobnosti, dugotrajnih sudskih postupaka i izostanka alternativnih oblika podrške u odlučivanju.

Ovakve okolnosti najviše pogađaju sama lica lišena poslovne sposobnosti, kroz ograničavanje njihovih prava, kao i njihove porodice i staratelje. Sudovi su opterećeni većim brojem predmeta i zahtjevnim postupcima, dok su centri za socijalni rad opterećeni dostavljanjem dokumentacije za potrebe suda, prisustvom službenika u postuku pred sudom, kao i učešćem u daljem postupku.

Bez donošenja ove odluke („status quo“ opcija) došlo bi do zastoja u ovoj oblasti u pogledu ispunjena preporuka Komiteta UN za prava lica sa invaliditetom i usklađivanja sa međunarodnim standardima, što bi povećalo rizik od povrede ljudskih prava i onemogućilo reformu instituta lišenja poslovne sposobnosti lica sa invaliditetom.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženom odlukom obrazuje se kordinaciono tijelo koje treba da preduzme neophodne korake za stvaranje preduslova za sprovođenje reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti, odnosno prelazak sa sistema zamjenskog odlučivanja na podržano odlučivanje, u skladu sa međunarodnim standardima. Cilj reforme je uspostavljanje sistema podržanog odlučivanja, čime će se obezbijediti veći stepen autonomije i zaštite prava lica sa nvaliditetom.

Ciljevi koji se žele postići ovom reformom usklađeni su sa strateškim i međunarodnim obavezama Crne Gore, i to: sa Strategijom za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti, Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, Akcionim planom za Poglavlje 23 – Pravosuđe i temeljna prava, kao i Strategijom razvoja sistema socijalne i dječje zaštite, u dijelu koji se odnosi na deinstitucionalizaciju.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Zadržavanjem "status quo" opcije, bez obrazovanja posebnog koordinacionog tijela, ne bi doprinijelo ostvarivanju postavljenih ciljeva. Postojeći normativni i institucionalni okvir ne omogućava adekvatnu koordinaciju između nadležnih organa, što otežava sprovođenje reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti.

Razmatrana je i neregulatorna opcija, koja bi podrazumijevala unapređenje saradnje između nadležnih institucija bez donošenja pravnog akta. Takva opcija ne bi imala obavezujuću snagu, obzirom da ne bi imala zakonsko utemeljenje i ne bi garantovala posvećenost nadležnih institucija sprovođenju reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti.

Obavezna opcija je regulatorna opcija, a to je donošenje odluke kojom se obrazuje koordinaciono tijelo nadležno za pripremu reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti, uz jasno definisane zadatke, sastav, način rada i aktivnosti, kojima će se obezbijediti koordinacija između nadležnih institucija kako bi se odgovorilo adekvatno na kompleksnost i značaj reforme.

Donošenjem odluke omogućava se sveobuhvatan obavezujući pristup reformi svih subjekata i institucija, u skladu sa njenom kompleksnošću i značajem.

Razmatrana je i periferna opcija koja podrazumijeva djelimično unapređenje sistema bez uspostavljanja formalnog tijela sa jasno definisanim nadležnostima. Ova opcija ne osigurava sveobuhvatnu koordinaciju, niti obaveznost svih relevantnih subjekata u procesu reforme.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da pozitivno će uticati na osobe sa invaliditetom i osobe pod starateljstvom li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Odluka o obrazovanju Koordinacionog tijela za sprovođenje reforme instituta lišenja poslovne sposobnosti imaće u najvećoj mjeri pozitivan uticaj na osobe sa invaliditetom i lica stavljena pod starateljstvo, kroz unapređenje zaštite njihovih prava, dostojanstva i veće uključenosti ovih lica u proces donošenja odluka i potencijalno na tržište rada. Institucije će imati jasniji okvir za postupanje i koordinaciju sa drugim subjektima.

Primjena odluke neće izazvati troškove građanima i privredi.

Primjena odluke neće predstavljati biznis barijeru.

Ovom odlukom se direktno ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu, niti utiče na tržišnu konkurenciju, ali u konačnom nakon sprovedene reforme može indirektno doprinijeti većem učešću lica sa invaliditetom u radnom angažmanu.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistaći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za donošenje ove odluke i rad koordinacionog tijela nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.

Usvajanjem ove odluke ne stvara se osnov za donošenje podzakonskih akata koji bi proizveli finansijske obaveze.

Takođe, nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstva za tekuću ni za narednu fiskalnu godinu, niti postoji potreba za jednokratnim ni kontinuiranim izdacima.

Implementacijom ove odluke ne nastaju međunarodne finansijske obaveze, a neće biti prihoda za Budžet Crne Gore.

Prilikom izrade predloga ove odluke nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Prilikom pripreme ove odluke nije korišćena eksterna ekspertska podrška, niti je bila neophodna konsultacija zainteresovanih strana.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Iako se u početnoj fazi neće prepoznati prepreke za sprovođenje ove odluke, u praksi se mogu pojaviti određeni problemi, poput nedovoljne informisanosti relevantnih subjekata, ograničenih administrativnih kapaciteta, kao potreba za dodatnim obukama službenika koji će učestovati u reformi.

Glavni indikatori za mjerenje realizacije ciljeva su donošenje pravnog okvira koji će omogućiti prelazak za zamjenskog odlučivanja na podržano odlučivanje, broj sprovedenih aktivnosti koordinacionog tijela, nivo primjene u praksi, kao i stepen uključenosti i zaštita prava korisnika sistema.

Za monitoring ove odluke nadležno je Ministarstvo pravde koje će u saradnji sa drugim institucijama pratiti realizaciju planiranih aktivnosti.

Ministarstvo pravde će informisati Vladu o realizaciji aktivnosti koordinacionog tijela, uz davanje preporuka za eventualno dalje unapređenje.

Podgorica, 14.04.2026. godine



MINISTAR
mr Bojan Božović