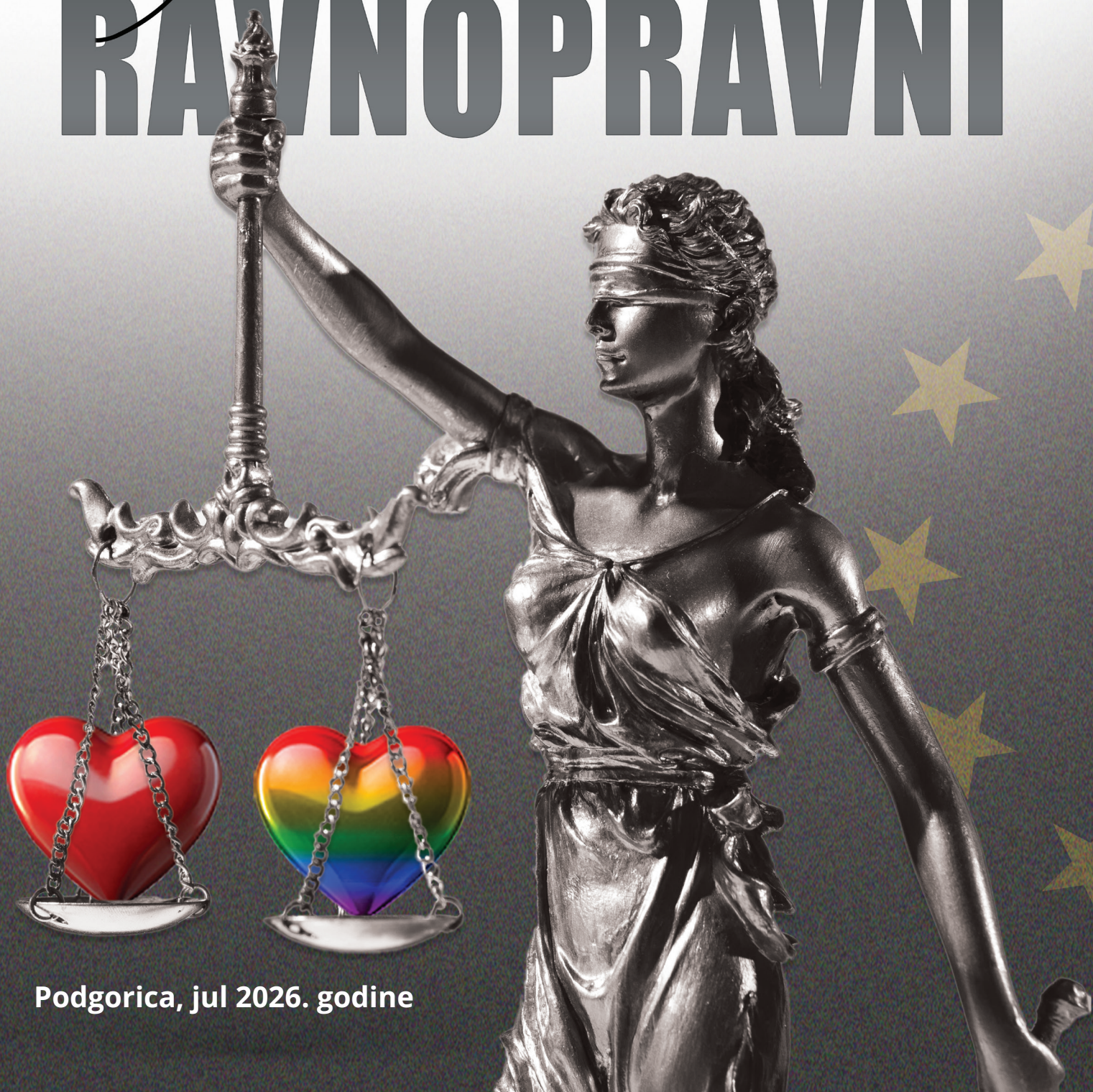


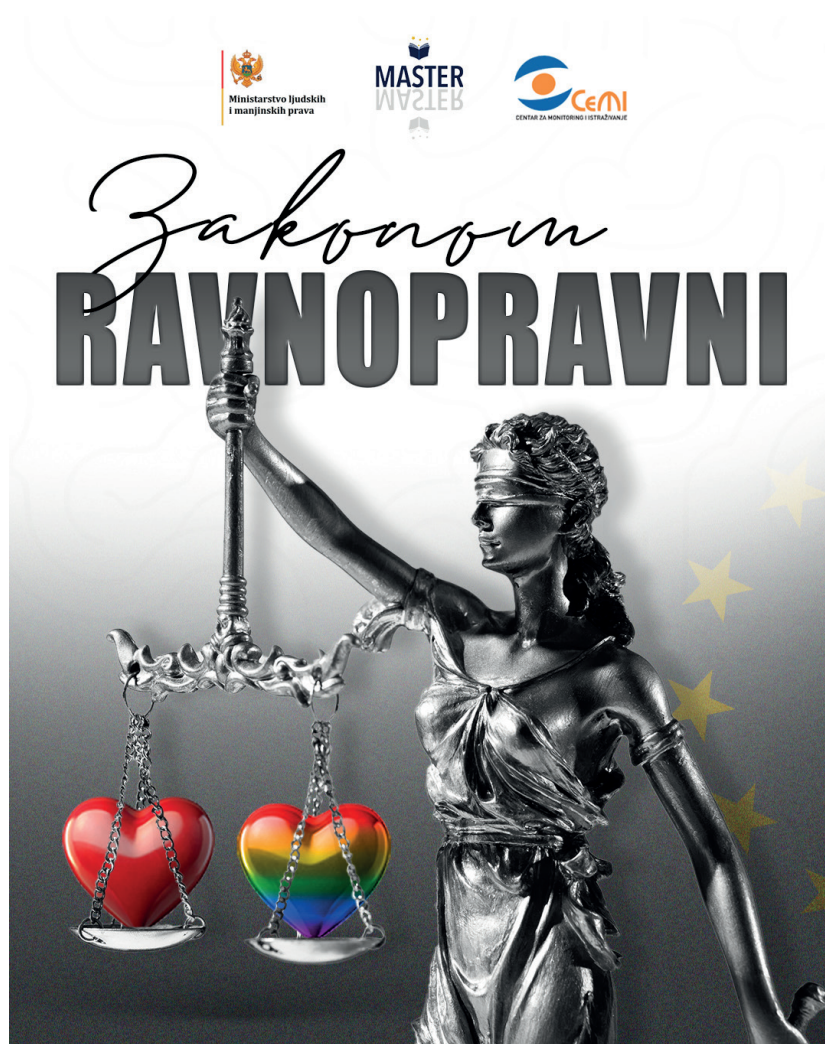
Analiza

Zakonom

RAVNOPRAVNI



Podgorica, jul 2026. godine



Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Ministarstva ljudskih i manjinskih prava, putem javnog konkursa za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata, odnosno programa nevladinih organizacija u oblasti zaštita i unapređenje ljudskih prava LGBTI osoba u Crnoj Gori u 2025. godini – “ Zaštićeni i slobodni ”

Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Mreže za evropske politike MASTER i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove donatora.

Autorka: Ana Andrijašević

Urednica: Andrea Popović

Dizajn: Ana Samardžić

SADRŽAJ

1. UVOD	4
2. NORMATIVNI OKVIR	6
2.1. <i>Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije</i>	7
2.2. <i>Krivičnopravni okvir</i>	15
2.3. <i>Zakon o istoplonom partnerstvu</i>	17
3. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI	22
3.1. <i>Uloga i ograničenja institucije Ombudsmana</i>	23
3.2. <i>Policija i tužilaštvo</i>	25
3.3. <i>Socijalni rad, zdravstvo, obrazovanje</i>	26
4. ANALIZA SUDSKE PRAKSE U KRIVIČNIM PREDMETIMA PRED SUDOVIMA CRNE GORE	27
4.1. <i>Analitički prikaz predmeta K. br. 720/17</i>	27
4.2. <i>Analitički prikaz predmeta K 272/2015</i>	28
4.3. <i>Analitički prikaz presude Osnovnog suda u Podgorici K.br. 17/19</i>	30
4.4. <i>Analiza presude Osnovnog suda u Kotoru K. 177/15/15</i>	31
5. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA	32
5.1. <i>Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva</i>	33
5.2. <i>Goodvin protiv Ujedinjenog Kraljevstva</i>	34
5.3. <i>X protiv bivše Jugoslovenske Republike Makedonije</i>	35
6. PRIMJERI DOBRE PRAKSE ZEMALJA ČLANICA EVROPSKE UNIJE	36
6.1. <i>Godišnji pregled ljudskih prava LGBTI osoba – Malta</i>	38
6.2. <i>Godišnji pregled ljudskih prava LGBTI osoba – Brisel</i>	40
6.3. <i>Godišnji pregled ljudskih prava LGBTI osoba - Island</i>	42
7. REZULTATI SPROVEDENOG ISTRAŽIVANJA	43
7.1. <i>Metodologija</i>	43
7.2. <i>Identifikacija problema</i>	45
7.3. <i>Fokus grupa</i>	54
7.4. <i>Preporuke na osnovu fokus grupe</i>	56
8. PREPORUKE I ZAKLJUČCI	58

1. UVOD

Analiza primjene Zakona o zabrani diskriminacije u Crnoj Gori iz perspektive zaštite LGBTIQ osoba predstavlja ključni dokument za razumijevanje stvarnog dometa zakonskih normi, efikasnosti institucionalnih mehanizama zaštite i društvenog ambijenta u kojem pripadnici ove zajednice ostvaruju svoja prava. Iako je u protekloj deceniji ostvaren određen napredak u normativnom uređenju zaštite od diskriminacije, brojni domaći i međunarodni izvještaji potvrđuju da LGBTIQ osobe u Crnoj Gori i dalje žive u okruženju u kojem su izložene značajnim rizicima od stigmatizacije, govora mržnje, nasilja i institucionalne nejednakosti. Upravo iz tih razloga, izrada ovakve analize predstavlja važan korak u sagledavanju postojećeg stanja, identifikovanju prepreka u primjeni prava i formulisanju preporuka koje treba da omoguće efikasnije sprovođenje zaštite od diskriminacije.

Poseban značaj ove analize ogleda se u činjenici da je nastaje u okviru projekta **“Zakonom ravnopravni!”**, čiji je cilj doprinos ostvarivanju strateških ciljeva unapređenja položaja LGBTIQ osoba u Crnoj Gori tokom 2025. godine. Projekat počiva na multisektorskom pristupu koji obuhvata nevladin sektor, institucije javne uprave, same LGBTIQ osobe i širu javnost, sa namjerom da se stvore društveni uslovi u kojima će se pripadnici ove zajednice osjećati prihvaćeni, vidljiviji i ohrabreniji da traže i ostvaruju svoja zakonom garantovana prava. Ovakav pristup je u potpunosti usklađen sa ključnim ciljevima Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTIQ osoba u Crnoj Gori 2024–2028, naročito u oblastima zdravstvene i socijalne zaštite, te rada i zapošljavanja, koje su identifikovane kao najproblematičnije u pogledu dostupnosti i jednakog tretmana.

Potreba za ovim projektom, a samim tim i za izradom analize, direktno proističe iz nalaza najnovijeg istraživanja **LGBTI Survey II** koje je 2023. godine sprovedla Agencija za osnovna prava Evropske unije (FRA)¹. U državama regiona, uključujući Crnu Goru, zabilježeni su visoki nivoi diskriminacije, predrasuda i nasilja prema LGBTIQ osobama. Istraživanje ukazuje da negativni stavovi prema ovoj zajednici i dalje dominiraju društvenim prostorom, a zabrinjavajuće je da značajan procenat građana Crne Gore ne bi želio LGBTIQ osobu za komšiju ili člana porodice. Takvi nalazi potvrđuju ukorijenjenost stereotipa i potrebu za dugoročnim, planskim pristupom edukaciji, informisanju i senzibilizaciji društva.

U sličnom duhu, **Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2024. godinu**² konstatuje da LGBTIQ zajednica ostaje među najugroženijim društvenim grupama. Komisija ističe da govor mržnje i nasilje motivisano predrasudama ostaju prisutni problemi, dok institucionalni mehanizmi zaštite nijesu dovoljno efikasni. Posebno se naglašava da napredak u oblasti zaštite prava LGBTIQ osoba i dalje izostaje, što ukazuje na sistemsku potrebu za jačanjem kapaciteta javne uprave, unapređenjem praksi postupanja i dosljednijom primjenom zakonskih normi.

Uprkos određenim zakonodavnim iskoracima, poput usvajanja **Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola**, društveno prihvatanje LGBTIQ osoba i dalje je na niskom nivou. U praksi se oni često suočavaju sa otežanim pristupom zdravstvenim uslugama, birokratskim preprekama u

¹ European union agency for fundamental rights, EU LGBTI Survey II, dostupno na: <https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii>

² Vlada Crne Gore, Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2024. godinu, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/33f17d51-f184-4940-951f-b52b86de5649>

ostvarivanju socijalnih prava, te diskriminacijom u radnom okruženju. Nacionalna istraživanja, poput onog koje je sproveo CEDEM³, pokazuju da trećina građana Crne Gore ne želi da živi u istoj državi sa LGBTIQ osobama, dok 43% smatra da one ne bi trebalo da imaju ista prava. Dodatno zabrinjava podatak da skoro 30% ispitanika i dalje vjeruje da je homoseksualnost bolest, uprkos činjenici da je Svjetska zdravstvena organizacija još 1990. godine uklonila homoseksualnost sa liste mentalnih poremećaja. Ovi podaci jasno ukazuju da društvene predrasude ostaju snažno prisutne i predstavljaju jedan od ključnih izazova za ostvarivanje efektivne zaštite od diskriminacije.

Izrada ove analize, kao i širi okvir projekta "Zakonom ravnopravni!", usmjereni su na unapređenje pravnog okvira i, još važnije, na unapređenje njegove primjene u praksi. Ključni cilj je da se doprinese povećanju stepena izricanja djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija u slučajevima diskriminacije i nasilja nad LGBTIQ osobama, uz istovremeno osnaživanje zajednice da prepozna povrede svojih prava i da efikasno koristi postojeća pravna sredstva. Jednako je važno i jačanje svijesti javnosti o neprihvatljivosti diskriminacije i nasilničkog ponašanja, budući da stvarne promjene ne zavise samo od pravnog poretka, već i od kulturnih i društvenih obrazaca.

Projekat posvećuje posebnu pažnju institucionalnoj inkluzivnosti i senzibilisanosti javne uprave, kao preduslovu za stvarne pomake u kvalitetu života LGBTIQ osoba. Kroz različite aktivnosti, uključujući edukacije, javne diskusije i stvaranje prostora za dijalog između građana, LGBTIQ zajednice i predstavnika državne uprave, projekat nastoji da podstakne razumijevanje, afirmiše rodno inkluzivan jezik i ojača institucionalne kapacitete. Time se ujedno nadograđuje i iskustvo prethodnog projekta "Moja priča za društvo bez diskriminacije!"⁴, koji je otvorio prostor za javnu raspravu o svakodnevnim izazovima sa kojima se LGBTIQ osobe suočavaju.

Sve navedeno potvrđuje da je izrada ove analize nužna kako bi se postojeći pravni okvir sagledao ne samo u njegovom normativnom obliku, već i kroz prizmu svakodnevne primjene i djelotvornosti, kroz predstavljanje postojeće sudske prakse, kako domaćih, tako i međunarodnih sudova. Cilj je da se identifikuju ključne prepreke u radu institucija, u postupanju policije, tužilaštva, sudova, zdravstvenog sistema i centara za socijalni rad, te da se predstave preporuke za unapređenje.

Važno je istaći da analiza direktno doprinosi ispunjenju mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2024–2026, te predstavlja polazni osnov za razvoj sveobuhvatnih, održivih i inkluzivnih politika koje mogu unaprijediti uslove života LGBTIQ osoba na nacionalnom nivou.

Konačno, ukazujem da analiza nije samo tehnički dokument, već polazna osnova za stvaranje stvarnih, održivih promjena u životima LGBTIQ osoba u Crnoj Gori, što predstavlja temelj za izgradnju inkluzivnih politika, odgovornijih institucija i društva koje razumije da jednakost nije apstraktan ideal, već konkretna obaveza. Ovaj projekat podsjeća da promjene nijesu rezervisane za zakone, strategije i institucije, već da one počinju od pojedinca. Od svakog službenika koji odluči da postupa profesionalno, od svakog građanina koji odbije da čuti pred nepravdom, od svake LGBTIQ osobe koja se ohrabri da potraži zaštitu i od svakog saveznika koji stane uz njih.

3 CEDEM, Obrasci diskriminacije u Crnoj Gori: istraživanje 2022. odražava potrebu da se nastavi rad na društvenoj koheziji, i prevaziđu podjele, dostupno na: <https://www.cedem.me/projekti-o-ljudskim-pravima/obraci-diskriminacije-u-crnoj-gori-istrazivanje-2022-odrazava-potrebu-da-se-nastavi-rad-na-drustvenoj-koheziji-i-prevazidu-podjele/>

4 Mreža za evropske politike – MASTER, Novi projekat "Moja priča za društvo bez diskriminacije!", dostupno na: <https://master-mne.me/novi-projekat-moja-prica-za-drustvo-bez-diskriminacije/>

Svrha ovog projekta je upravo to: dati znanje, osnažiti zajednicu i otvoriti prostor za društvo u kojem diskriminacija nema prolaz, a dostojanstvo svakog čovjeka je neupitno. **Promjene počinju od tebe, a prestaju onda kada diskriminacija prestane biti prihvatljiva ma u kom obliku. Samo tako možemo graditi Crnu Goru u kojoj su svi zaista zakonom ravnopravni.**

Tvoj MASTER tim!

2. NORMATIVNI OKVIR

Savremeni društveni kontekst u Crnoj Gori i dalje je obilježen snažnim uticajem tradicionalnih i patrijarhalnih normi koje promjene prihvataju sporo i uz otpor. Javna komunikacija, naročito na društvenim mrežama, i dalje reflektuje preovlađujuće negativne stavove prema LGBTIQ osobama: komentari često normalizuju stereotipe, relativizuju diskriminatorско ponašanje ili čak legitimišu isključivanje pod izgovorom „zaštite tradicije“. Takav diskurs ne ostaje bez posljedica; on utiče na spremnost žrtava da prijave povrede prava, na način na koji institucije procjenjuju i kvalifikuju slučajeve, ali i na ukupnu percepciju društvene prihvatljivosti različitosti. Ipak, postoji nijansiran i mjerljiv pomak u generacijskom sloju. Među mlađom populacijom sve je prisutnija normalizacija različitosti: iako je možda prerano govoriti o širokom „prihvatanju“ kao novom standardu, uočava se prelazak sa otvorene netrpeljivosti na sklonost ka toleranciji, odsustvu agresivnog govora i spremnosti da se o pitanjima rodnog identiteta i seksualne orijentacije razgovara bez moralne panike. Uz to, vidljive su i regionalne razlike unutar zemlje. Na jugu je prihvatanje izraženije, dijelom zbog višeg stepena urbanizacije, češćeg kontakta sa stranim kulturama i ekonomija orijentisanih na usluge i turizam; na sjeveru je otpor promjenama izraženiji, a socijalne norme rigidnije, što utiče i na lokalne institucionalne prakse. Ovaj kontekst nije puka ilustracija, već objašnjenje zašto formalno dobro postavljen pravni okvir ne proizvodi uvijek jednako dobru praksu: pravo djeluje u društvu, a društvo, i to bilo otporom, bilo izgradnjom povjerenja – povratno određuje stvarni domet i efekte pravnih normi.

U takvom ambijentu, normativni okvir koji je Crna Gora izgradila proteklih godina predstavlja važnu pretpostavku za zaštitu LGBTIQ osoba, ali i svojevrsni stres-test za institucije koje treba da obezbijede njegovu primjenu. Taj stres-test je danas dodatno pojačan obavezama koje proizlaze iz evropskog puta države. Težnja ka članstvu u Evropskoj uniji ne podrazumijeva samo deklarativnu usklađenost sa vrijednostima, već i vrlo konkretna zakonodavna i institucionalna prilagođavanja u okviru pregovaračkih poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost). To uključuje harmonizaciju sa antidiskriminacionim *acquis-em*, jačanje nezavisnosti i kapaciteta tijela nadležnih za jednakost, usvajanje i dosljednu primjenu procedura za identifikaciju i evidenciju zločina iz mržnje i govora mržnje, efikasnu zaštitu i podršku žrtvama, kao i unapređenje sekundarnog zakonodavstva, internih protokola i praksi rada institucija. U praksi, to znači da opšti antidiskriminacioni zakon mora biti tumačen i primjenjivan u skladu sa evropskim standardima jednakog postupanja, da krivičnopravne norme moraju jasno obuhvatiti motiv mržnje i omogućiti strožu kvalifikaciju djela, te da se institut životnog partnerstva mora operativno „spustiti“ u svaki sektor – zdravstvo, socijalnu zaštitu, radne odnose, upravne postupke i pravosuđe – kroz jasna uputstva, obuke i superviziju. **Evropski**

put, dakle, nije samo cilj, već i instrument jer on obavezuje na podizanje kvaliteta pravne zaštite, standardizaciju podataka i praksi, te izgradnju institucionalne kulture koja diskriminaciju prepoznaje, sankcioniše i obezbjeđuje uslove da se takva radnja više ne ponovi.

U nastavku se, stoga, prikazuje gdje se nalaze ključne tačke snage i slabosti našeg normativnog poretka: u opštem antidiskriminacionom zakonu i njegovim mehanizmima zaštite, u krivičnopravnim normama koje bi trebalo da cjelovito obuhvate zločine iz mržnje i govor mržnje, te u posebnom zakonu o životnom partnerstvu koji je otvorio vrata materijalnim i statusnim pravima, ali istovremeno jasno ukazao na „uska grla“ implementacije i potrebu za sistemskim usklađivanjem sektorskih propisa sa evropskim standardima. Ovaj pregled je polazna osnova za preporuke koje ne teže samo izmjenama odredbi, već prije svega dosljednoj primjeni postojećih normi, razvoju jasnih operativnih procedura, kontinuiranim obukama i jačanju institucionalne odgovornosti, a što su ključni preduslovi i za stvarnu zaštitu prava LGBTIQ osoba i za vjerodostojan napredak na putu evropskih integracija.

2.1. Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije

Novi **Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije**, koji je stupio na snagu 13. januara 2026. godine, donijet je kao odgovor na niz normativnih, institucionalnih i društvenih potreba koje prethodni Zakon o zabrani diskriminacije više nije mogao da zadovolji. Tokom više od deset godina njegove primjene postalo je jasno da i pored relativno dobro postavljenih osnovnih odredbi, stari zakon nije pružao dovoljnu preciznost, efikasnost ni usklađenost sa savremenim evropskim standardima. Crna Gora se trenutno nalazi u osjetljivoj i zahtjevnoj fazi procesa pristupanja Evropskoj uniji, a poglavlja 23 i 24 – koja obuhvataju pravosuđe, temeljna prava, pravnu sigurnost i zaštitu od diskriminacije – zahtijevaju visok stepen normativne usklađenosti i funkcionalnosti institucionalnih mehanizama. Stari zakon nije u potpunosti odgovarao obavezama preuzetim tokom pregovora, pa je njegovim ukidanjem i donošenjem novog propisa napravljen važan iskorak u ispunjavanju evropskih standarda.

Usklađivanje je bilo posebno potrebno sa ključnim direktivama Evropske unije, uključujući: Direktivu 2000/43/EZ o rasnoj jednakosti, Direktivu 2000/78/EZ o jednakom postupanju u zapošljavanju i radu, Direktivu 2004/113/EZ o jednakom pristupu robi i uslugama, i Direktivu 2006/54/EZ o ravnopravnosti polova u oblasti zapošljavanja. Ove direktive ne zahtijevaju samo zabranu diskriminacije u najširem smislu, već i stvaranje institucionalne arhitekture jednakosti, preciznih definicija pojmova diskriminacije, efikasnih postupaka zaštite i jasnih garancija za žrtve. Starim zakonom ove obaveze se nijesu mogle u cijelosti ispuniti, jer su njegove odredbe bile nedovoljno detaljne, nerijetko zastarjele i bez odgovarajućih procesnih mehanizama.

Potreba za novim zakonom proizašla je i iz brojnih uočenih slabosti u primjeni prethodnog propisa. Definicije diskriminacije bile su često preopšte i neujednačeno tumačene u praksi, naročito kada je riječ o indirektnoj, višestrukoj i sistemskoj diskriminaciji. Pojmovi viktimizacije, uznemiravanja i interseksijske diskriminacije nijesu bili dovoljno razrađeni, što je dovodilo do pravne nesigurnosti, različite sudske prakse i otežanog dokazivanja. Institucionalna zaštita, posebno uloga Ombudsmana, bila je normativno slaba: preporuke nijesu imale dovoljnu

težinu, rokovi za postupanje nijesu bili precizirani, a mehanizmi nadzora nad sprovođenjem preporuka su izostajali. Žrtve diskriminacije nijesu imale adekvatne procesne garancije, postupci nijesu bili dovoljno hitni, troškovi parnica su bili visoki, a strah od sekundarne viktimizacije često je odvrćao od prijavljivanja. Sektorske politike, posebno u zdravstvu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju i policijskom postupanju, nijesu bile jasno usklađene sa starim zakonom, što je dovodilo do situacija u kojima pravna zaštita postoji na papiru, ali ne i u praksi.

Donošenju novog zakona doprinijela je i potreba da se normativni okvir modernizuje u skladu sa pojavom novih oblika diskriminacije, posebno u digitalnom prostoru. Novi zakon je zato uspostavio savremenije, sveobuhvatnije i preciznije definicije, uključujući intersekcijsku diskriminaciju, diskriminaciju na osnovu rodnog identiteta i polnih karakteristika, sistemsku diskriminaciju i diskriminaciju u digitalnim komunikacijama. Time se po prvi put jasno normativno pokriva veliki broj situacija u kojima su LGBTIQ osobe posebno ranjive, a koje raniji zakon nije mogao da obuhvati.

Krucijalna razlika između starog i novog zakona ogleda se i u ukupnoj filozofiji pristupa. Prethodni zakon bio je primarno reaktivan: fokusirao se na zabranu konkretnih oblika diskriminacije i na pravnu intervenciju tek nakon što se šteta već desi. Novi Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije uvodi potpuno drugačiju logiku – on je proaktivan i obavezuje državu da aktivno stvara uslove za jednako postupanje, da razvija preventivne politike, uvodi obavezne obuke, unapređuje institucionalne kapacitete i gradi mehanizme koji treba da spriječe diskriminaciju prije nego što do nje dođe. Time se ravnopravnost afirmiše kao princip koji mora biti vidljiv u svakodnevnom radu institucija, a ne samo kao deklarativno pravo.

Sve ove promjene dovele su do toga da je stari zakon prestao da važi jer više nije mogao da odgovori potrebama savremenog društva, niti da ispuni zahtjeve međunarodnih organizacija i Evropske unije. Novi zakon ne predstavlja samo tehničku nadogradnju, već suštinsku reformu sistema zaštite jednakosti, osmišljenu da bude djelotvorna, moderna i usklađena s evropskim standardima. On je donijet da obezbijedi jasnije, preciznije i snažnije mehanizme zaštite, kao i da garantuje da Crna Gora, na svom evropskom putu, može zaista da ostvari princip ravnopravnosti kao jednu od temeljnih evropskih vrijednosti.

U takvom društvenom i institucionalnom kontekstu, ključno je razumjeti da se normativni okvir u Crnoj Gori značajno mijenja i razvija, posebno u svjetlu evropskih integracija i obaveza koje država preuzima kroz pregovaračka poglavlja posvećena pravosuđu, temeljnim pravima i jednakom postupanju. Upravo iz tih razloga je 13. januara 2026. godine stupio na snagu novi Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, kojim je zamijenjen raniji Zakon o zabrani diskriminacije. Donošenje novog zakona nije puki tehnički čin, već posljedica sveobuhvatne procjene da prethodni propis više ne može odgovoriti potrebama savremenog društva, niti standardima Evropske unije prema kojima Crna Gora mora da se uskladi kako napreduje ka članstvu.

Stari zakon, iako je predstavljao važan iskorak u trenutku donošenja, pokazao je niz ograničenja. Njegove definicije diskriminacije bile su nedovoljno precizne i često neujednačeno tumačene u sudskoj i upravnoj praksi, naročito kada je riječ o indirektnoj, sistemskoj i intersekcijskoj diskriminaciji. Nije pružao adekvatnu zaštitu u slučajevima kada se diskriminacija ispoljava kroz više međusobno povezanih osnova, što je čest slučaj kod LGBTIQ osoba. Institucionalni mehanizmi zaštite bili su normativno slabi: uloga Ombudsmana nije bila dovoljno snažna ni

operativno jasna, preporuke nijesu imale obavezujuću težinu, a žrtve diskriminacije često su se suočavale s dugim postupcima, visokim troškovima i strahom od sekundarne viktimizacije. Sektorski propisi — naročito u zdravstvu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju, zapošljavanju i policijskom postupanju — nijesu bili usklađeni na način koji bi omogućio dosljednu i efikasnu primjenu zakona.

Evropska unija je, kroz višegodišnji proces usaglašavanja, jasno ukazivala da Crna Gora mora da unaprijedi svoj pravni okvir kako bi ispunila obaveze iz oblasti zaštite ljudskih prava. Novi zakon izrađen je nakon intenzivnih konsultacija sa Evropskom komisijom i usklađivanja sa ključnim direktivama EU koje uređuju jednak tretman, zabranu diskriminacije u oblasti rada, pristupa robi i uslugama i ravnopravnost polova. Time je Crna Gora uvela standarde koji ne samo da reflektuju evropske vrijednosti, već i obavezuju institucije da djeluju aktivno i preventivno, a ne samo reaktivno, kada se diskriminacija već desi.

Novi Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije donosi cjelovitu reformu sistema zaštite ljudskih prava. Zaštita od diskriminacije sada je normativno šira, preciznija i u potpunosti modernizovana: eksplicitno su prepoznata svojstva kao što su rodni identitet, polne karakteristike, prilagođavanje pola, životno partnerstvo, zdravstveno stanje, starosna dob i niz drugih osnova koji ranije nijesu bili dovoljno jasno navedeni. Uspostavljene su savremene definicije interseksijske i systemske diskriminacije, što je posebno važno u kontekstu LGBTIQ prava, jer diskriminacija prema ovoj zajednici često nije jednostruka, već višeslojna.

Ono što novi zakon čini kvalitativno superiornim jeste i potpuno nova logika zaštite. Zaštita jednakosti više nije zamišljena kao sporadična reakcija na pojedinačan slučaj diskriminacije, već kao obaveza države da aktivno promoviše i osigurava jednakost u svim oblastima javnog i privatnog života. Time se od institucija, odnosno od ministarstava i lokalnih samouprava, preko škola i bolnica, do poslodavaca u privatnom sektoru, traži da preduzimaju mjere prevencije, razvijaju interne procedure, sprovode obuke i vode evidencije o slučajevima diskriminacije. Ombudsman je prvi put jasno postavljen kao centralni mehanizam zaštite jednakosti, sa jačim ovlašćenjima, preciznim rokovima za postupanje i mehanizmima nadzora nad sprovođenjem preporuka. Uz to, uvodi se mogućnost kolektivnih tužbi, što predstavlja ogroman iskorak za ranjive i marginalizovane grupe koje se često plaše da istupe samostalno, jer im omogućava da zaštite svoja prava bez javnog izlaganja pojedinaca.

Sve ove novine pokazuju da se Crna Gora pravno, institucionalno i društveno pomjera ka evropskim standardima zaštite ljudskih prava i jednakosti. Novi zakon predstavlja jasan iskorak iz okvira minimalnih garancija koje su postojale, ka ambicioznom, sveobuhvatnom i modernom sistemu zaštite koji teži da prepozna, sankcioniše i spriječi svaku vrstu diskriminacije. Time ovaj zakon ne samo da jača pravnu sigurnost, već i uspostavlja temelje za društvo u kojem se jednakost više ne posmatra kao formalno pravo, već kao praktična vrijednost koja mora biti ostvariva u svakodnevnom životu građana.

Govor mržnje i dalje ostaje kao poseban oblik diskriminacije, te se članom 15 Zakona zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije definiše kao *upotreba jednog ili više posebnih oblika izražavanja - zagovaranje, promociju ili podsticanje ocrnjivanja, mržnje ili klevetanja lica ili grupe lica, kao i svako uznemiravanje, uvredu, negativnu stereotipizaciju, stigmatizaciju ili prijetnju licu ili grupi lica po nekom od osnova iz člana 1 ovog zakona i svako opravdavanje svih ovih oblika izražavanja mržnje i netrpeljivosti, ksenofobiju, homofobiju, transfobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili*

ostale oblike izražavanja mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Teži oblici diskriminacije

Raniji Zakon o zabrani diskriminacije sadržao je odredbu kojom su se težim oblicima diskriminacije smatrale situacije u kojima se povreda prava vrši po više osnova, kada se radnja diskriminacije ponavlja, kada traje duži vremenski period, kada se propagira putem javnih mjesta ili medija, kao i kada ima naročito teške posljedice po lice ili grupu lica. Iako je ova norma predstavljala važan pravni mehanizam, njen obuhvat bio je ograničen i nije u potpunosti prepoznavao kompleksne oblike savremene diskriminacije, naročito one koji nastaju kada se više identitetskih osnova prepliću ili kada diskriminacija proizlazi iz duboko ukorijenjenih društvenih struktura.

Novi Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, kroz svoj član 17, značajno proširuje i precizira pojam težih oblika diskriminacije, uvodeći standarde koji su u potpunoj harmoniji s evropskim pravom i praksom. **On zadržava osnovne kategorije iz ranijeg zakona, višestruku, ponovljenu, produženu i propagandnu diskriminaciju, kao i diskriminaciju sa naročito teškim posljedicama, ali ih dodatno razrađuje i normativno unapređuje.**

Prva ključna razlika tiče se pojma **višestruke diskriminacije**, koji je u ranijem zakonu obuhvatao samo situacije kada je isto lice diskriminisano po više osnova. Novi zakon ovdje pravi važno razlikovanje: osim višestruke diskriminacije, uvodi se potpuno nov i izuzetno značajan institut **interseksijske diskriminacije**. Za razliku od višestruke diskriminacije, gdje se više osnova može jasno razlikovati, interseksijska se odnosi na situacije u kojima se osnove međusobno prepliću i djeluju istovremeno, na način da posljedica diskriminacije nije zbir pojedinačnih osnova, već sasvim novi, složeniji oblik povrede. Ovo je od presudnog značaja za LGBTIQ osobe, posebno za trans, interseks ili LGBTIQ osobe koje su ujedno pripadnici etničkih manjina, osoba sa invaliditetom ili socijalno ugroženih grupa. Raniji zakon nije prepoznavao ovaj fenomen, što je u praksi dovodilo do nedovoljne zaštite.

Druga velika razlika odnosi se na uvođenje pojma **sistemske diskriminacije**, koji raniji zakon nije poznavao. Novi član 17 prepoznaje diskriminaciju koja je sveobuhvatna, kontinuirana i duboko ukorijenjena u društvenom ponašanju, uključujući praksu institucija, politike, zakonska pravila, ali i preovlađujuće kulturne stavove. Ovakva definicija prvi put omogućava pravno adresiranje situacija u kojima diskriminacija nije incidentna ili pojedinačna, već proizlazi iz struktura moći, normi i institucionalne inertnosti. Ovo je posebno važno u oblastima obrazovanja, zdravstva, policijskog postupanja i socijalne zaštite, gdje diskriminacija može biti normalizovana do te mjere da je nevidljiva, iako proizvodi sistemsku nejednakost.

Treća razlika ogleda se u normativnoj preciznosti i dosljednosti. Novi zakon jasno razdvaja pojmove „višestruka“ i „interseksijska“ diskriminacija, dok ih je stari zakon tretirao pod jednom kategorijom. Takođe, novi tekst po prvi put normativno prepoznaje da težim oblicima diskriminacije ne mogu biti samo incidenti ponavljanja ili dugotrajnosti, već i situacije kada diskriminacija nastaje iz šireg društvenog ambijenta, a što je naročito prisutno kod manjinskih grupa koje su izložene ukorijenjenim stereotipima.

Sadržinski, novi zakon zadržava kategorije ponovljene i produžene diskriminacije, ali ih stavlja u širi kontekst, povezujući ih sa obavezom institucija da prepoznaju obrasce koji ukazuju na strukturirane oblike povreda prava. Time se postiže veći stepen zaštite žrtava, jer se ne posmatra samo pojedinačan čin diskriminacije, već i širi obrazac koji može ukazivati na institucionalni propust.

Konačno, **novi zakon potvrđuje da se teži oblici diskriminacije smatraju otežavajućim okolnostima prilikom odmjeravanja kazne i utvrđivanja visine naknade štete, čime jača efikasnost sankcija i obezbjeđuje odvraćajući efekat.** Iako se ovo načelo implicitno primjenjivalo i prema ranijem zakonu, sada je eksplicitno propisano, što uklanja prostor za neujednačenu sudsku praksu.

Sveukupno posmatrano, novi član 17 donosi značajno unapređenje u odnosu na raniji zakon. Uvodi jasnije, savremenije i obuhvatnije definicije težih oblika diskriminacije, prepoznaje složenost identiteta i različitih osnova, uvodi koncept sistemske i interseksijske diskriminacije, te osigurava snažniji institucionalni odgovor. Time se postiže veća pravna sigurnost, bolja zaštita žrtava i veća usklađenost sa evropskim standardima, što ovaj zakonski okvir čini modernijim i efikasnijim u odnosu na prethodno rješenje.

Zaštita od viktimizacije

Novinu u zakonu predstavlja **uvođenje posebnog i samostalnog člana o zaštiti od viktimizacije.** Raniji Zakon o zabrani diskriminacije nije sadržao ovakvu odredbu, što je u praksi predstavljalo ozbiljan nedostatak. Novi zakon uvodi vrlo široku i savremenu definiciju viktimizacije. Suština je da **niko ne smije trpjeti nikakvu štetnu posljedicu zato što je prijavio diskriminaciju, dao iskaz, ponudio dokaze ili odbio naređenje da diskriminiše.** Ovaj koncept je u potpunosti usklađen sa evropskim standardima i praksom Sudova EU, jer se žrtve diskriminacije najčešće suočavaju upravo sa odmazdom na poslu, u instituciji ili u zajednici, što odvraća ljude od prijavljivanja.

Dodatno, novi zakon uvodi još dvije kategorije zaštite koje raniji zakon nije poznao:

- zaštita osoba koje šire svijest o diskriminaciji (npr. aktivisti, savjetnici, predstavnici NVO),
- zaštita osoba koje pružaju podršku žrtvi ili joj pomažu u postupku.

Ovo je važno jer se viktimizacija najčešće javlja ne samo prema onome ko prijavi diskriminaciju, nego i prema osobama koje se usude da mu pomognu. Novi zakon po prvi put prepoznaje tu dinamiku i propisuje da se svi oni moraju zaštititi od svakog oblika štetnog postupanja. Takva zaštita je od ključnog značaja u kontekstu LGBTIQ populacije, gdje se strah od izlaganja i posljedica često navodi kao glavni razlog neprijavlivanja nasilja ili diskriminacije.

Na kraju, član 18 je napisan tako da štiti i situacije kada osoba **odbije naređenje da diskriminiše,** što raniji zakon apsolutno nije prepoznao. Time se stvara ambijent u kojem službenici, radnici i drugi pojedinci koji se ponašaju zakonito ne mogu biti kažnjeni zato što odbijaju da učestvuju u protivpravnom postupanju.

Dakle, ovaj član predstavlja jedno od najvažnijih unapređenja: on uvodi kompletnu zaštitu od odmazde i stvara pravni okvir koji ohrabruje prijavljivanje diskriminacije.

Član 19 novog zakona predstavlja proširenu i preciziranu verziju starog člana 2a Zakona o zabrani diskriminacije. Iako su obje norme osmišljene da definišu situacije u kojima se nejednako postupanje ne smatra diskriminacijom, novi zakon donosi nekoliko značajnih unapređenja, preciziranja i dopuna.

Stari član 2a sadržio je osnovni okvir u kojem su izuzeci od zabrane diskriminacije bili dozvoljeni, poput postupanja propisanog zakonom radi očuvanja zdravlja, bezbjednosti ili javnog reda, pravila u vjerskim zajednicama, starosne dobi u osiguranju, polno orijentisanih usluga, uslova starosne dobi u zapošljavanju i državljanstva. Međutim, ta rješenja bila su uža, manje precizna i bez jasnog mehanizma kontrole njihove primjene. **Novi član 19 zadržava sve ove kategorije, ali ih razrađuje detaljnije, uz jasniju vezu između svrhe mjere i profesionalne ili javne funkcije koju lice obavlja.** Postupajući na naveden način, zakonodavac smanjuje mogućnost zloupotrebe izuzetaka, posebno kada je riječ o profesionalnim ulogama u vjerskim zajednicama, gdje je zakon sada mnogo precizniji u određivanju kada je razlika u postupanju opravdana.

Najvažnije poređenje navedene odredbe u odnosu na stari zakon jeste **potpuno uvođenje standarda proporcionalnosti na evropskom nivou.** U prethodnom zakonu ovaj princip bio je primjenjivan samo na dvije kategorije izuzetaka, dok novi zakon zahtijeva da svako odstupanje od jednakog postupanja bude nužno, razumno, srazmjerno i strogo povezano s legitimnim ciljem, što praktično onemogućava proizvoljno pravljenje različitog postupanja prema određenim grupama, jer institucija ili poslodavac mora dokazati postojanje jasnog, opravdanog i proporcionalnog razloga.

Novi zakon uvodi i obavezu restriktivnog tumačenja izuzetaka, što raniji zakon nije sadržao. Time se postavlja jasan standard, odnosno **da se svaki izuzetak mora tumačiti u duhu osnovnog načela jednakosti i nikada ne smije ići dalje nego što je nužno.**

Posebno značajna novina jeste određivanje da **transrodne žene stiču pravo na penziju pod istim uslovima kao cisrodne žene.** Ovo predstavlja važan korak u pravnom priznavanju rodnog identiteta i ujedno rješenje koje raniji zakon uopšte nije poznao. Na taj način zakon jasno prepoznaje stvarne životne okolnosti trans osoba i uvodi rješenje koje je u skladu sa savremenim evropskim praksama.

Još jedna važna razlika je uvođenje stroge zabrane primjene izuzetaka na osnovu rase i etničkog porijekla. U ranijem zakonu ovo nije bilo predviđeno, pa je novi tekst uspostavio apsolutnu zaštitu, u potpunoj harmoniji sa međunarodnim i evropskim standardima koji zabranjuju bilo kakvo opravdavanje nejednakog postupanja na tim osnovima.

Novi zakon proširuje obuhvat izuzetaka i uvodi jasniju profesionalnu logiku u postupanjima koja se ne smatraju diskriminacijom. Pravila o pristupu robama i uslugama sada su razrađena detaljnije i preciznije, uz jasno propisane granice kada je ograničenje zasnovano na polu ili invaliditetu opravdano legitimnim ciljem. U starom zakonu ova regulacija bila je uža i ostavljala više prostora za subjektivnu procjenu.

Sve ove promjene doprinose značajnom unapređenju sistema zaštite jednakosti. Novi zakon prvi put uvodi eksplicitnu zaštitu od viktimizacije i posljedica prijavljivanja diskriminacije; po prvi put uvodi savremeni evropski standard proporcionalnosti na sve izuzetke; po prvi put ograničava mogućnost zloupotrebe zaštitnih mehanizama; po prvi put prepoznaje specifične potrebe transrodnih osoba u oblasti penzijskog sistema; i po prvi put jasno propisuje da se

izuzeci nikada ne smiju primjenjivati na osnovu rase ili etničkog porijekla. Takođe, prvi put se uvodi obaveza restriktivnog tumačenja izuzetaka, što znači da se u svim dilemama zaštita tumači u korist žrtve, a ne počinioca.

U konačnom, novi član 19 postavlja daleko viši standard zaštite jednakosti u odnosu na stari član 2a, što zakonu daje dodatnu preciznost i usklađenost sa evropskim pravnim standardima.

Uporedna analiza sudske zaštite: Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije

Sudska zaštita od diskriminacije u ranijem zakonskom okviru bila je zasnovana na relativno jednostavnoj, ali ograničenoj procesnoj strukturi koja je građanima omogućavala da tužbom pokrenu postupak radi zaštite svojih prava, uz primjenu parničnih pravila i garanciju hitnosti postupka. Iako je ovaj model predstavljao važnu tačku oslonca za žrtve diskriminacije, u praksi je pokazao znatna operativna ograničenja. Novi zakon, međutim, uvodi znatno širi, precizniji i efikasniji koncept sudske i administrativne zaštite, modernizujući procesna pravila i otvarajući dodatne mehanizme zaštite koji ranije nijesu postojali.

Naime, novi zakon značajno proširuje pristup pravnoj zaštiti uvođenjem pojma **administrativnog postupka i upravnog spora** kao ravnopravnog vida zaštite od diskriminacije. Dok je stari zakon obezbjeđivao isključivo parničnu zaštitu pred sudom, novi zakon izričito predviđa da žrtva diskriminacije može ostvariti zaštitu i u upravnom postupku kada diskriminatorski čin potiče od organa uprave. Time se remedijacija povrede proširuje i na situacije u kojima je diskriminacija rezultat upravnog akta ili radnje javne vlasti, što raniji zakon nije eksplicitno predviđao. Uvođenjem ove mogućnosti, žrtvama se otvara širi prostor pravne sigurnosti u slučajevima gdje su povrede prava posljedica birokratskih, upravnih ili regulatornih postupanja.

Druga važna razlika ogleda se u uvođenju **mirnog rješavanja spora** kao mogućnosti prije pokretanja postupka. Stari zakon nije poznavao ovu fazu, dok novi zakon propisuje da stranke treba da, kada god je to moguće, pokušaju spor riješiti sporazumno, a mogu se sporazumjeti i tokom cijelog postupka. Ovaj pristup ima dva efekta: smanjuje opterećenje sudova i pruža žrtvi alternativni put do zaštite koji može biti brži, manje stresan i manje izložen sekundarnoj viktimizaciji.

Novi zakon zadržava institut hitnog postupanja, ali ga dodatno precizira širim procesnim instrumentima. Iako je i raniji zakon sadržao odredbu da je postupak hitan, novi zakon naglašava hitnost kroz dodatne proceduralne garancije, uključujući jedinstvenu mogućnost pokretanja postupka i nakon prestanka pravnog odnosa u kojem je diskriminacija nastala. Raniji zakon nije obuhvatao ovu situaciju, što je u praksi otežavalo zaštitu u slučajevima kada je diskriminatorski odnos prestao, ali su posljedice povrede ostale aktuelne.

Kada je riječ o tužbenim zahtjevima, **novi zakon sadrži sve zahtjeve iz ranijeg zakona, poput utvrđenja diskriminacije, zabrane ponavljanja diskriminatorske radnje, uklanjanja posljedica i naknade štete, ali uvodi dvije značajne novine. Prva je preciznije formulisano pravo na objavljivanje presude, dok je druga direktno davanje mogućnost da se tužbom traži poništenje diskriminatorskog upravnog akta ili radnje.** Ova intervencija direktno jača pristup pravdi u slučajevima u kojima je diskriminacija posljedica postupanja javne uprave, što

je čest obrazac diskriminacije prema LGBTIQ osobama, Romima, osobama s invaliditetom i drugim ranjivim grupama.

Privremene mjere su zadržane, ali dodatno precizirane. Novi zakon naglašava potrebu sprečavanja teške povrede prava ili nasilja, dok raniji zakon nije formulaciju izričito usmjerio prema nasilju, već samo prema sprječavanju nenadoknadive štete. Ovo proširenje omogućava preventivnu, neposrednu intervenciju i u slučajevima kada postoji rizik od eskalacije diskriminatornog postupanja u zlostavljanje ili nasilje.

Jedno od ključnih poboljšanja u novom zakonu odnosi se na **kolektivnu zaštitu**. Prethodnim zakonom je bilo dopušteno da NVO i pojedinci podnesu tužbu u ime žrtava, ali samo uz njihov pisani pristanak. Novi zakon uvodi naprednije rješenje: kolektivnu tužbu može podnijeti organizacija, tijelo ili ustanova koja se bavi zaštitom od diskriminacije, i to ne samo uz pristanak grupe lica, već i u izuzetnim situacijama bez tog pristanka, kada identitet žrtava nije poznat ili bi pribavljanje saglasnosti ugrozilo zaštitu grupe. Ovo rješenje značajno povećava pristup pravdi u situacijama gdje je žrtve teško identifikovati ili gdje se one plaše javnog istupanja, što je naročito značajno za LGBTIQ osobe, Rome i osobe s invaliditetom.

Novi zakon uvodi i institut **umješača**, koji raniji zakon nije poznavao u ovakvoj formi. Organizacije koje se bave zaštitom prava ranjivih grupa sada mogu aktivno učestvovati u postupku na strani tužioca, čime se osigurava stručna, institucionalna i psihološka podrška žrtvi, ali i stvaranje prakse koja reflektuje standarde ljudskih prava.

U pogledu tereta dokazivanja, novi zakon zadržava osnovno pravilo iz ranijeg zakona da se **teret kreditne argumentacije prebacuje na tuženog kada tužilac učini vjerovatnim da je diskriminacija postojala, ali upravo tu uvodi terminološko i pojamovno preciziranje, prepoznajući i posrednu diskriminaciju**. Formulisući odredbu na naveden način, zakonodavac dodatno jača procesnu poziciju tužioca, posebno u složenim predmetima gdje je teško dokazati namjeru, ali je posljedica diskriminacije jasno vidljiva.

Najzad, novo zakonsko rješenje uvodi obavezu organa – sudova, tužilaštava, policije i inspekcija – da vode posebnu evidenciju o slučajevima diskriminacije i da tu evidenciju dostavljaju Zaštitniku. Raniji zakon ovu obavezu nije poznavao, što je otežavalo praćenje obima, dinamike i strukture diskriminacije u praksi. Uvođenjem evidencija i institucionalnog nadzora dobija se prvi put jasno postavljen sistem praćenja i analize, koji omogućava razvoj javnih politika zasnovanih na podacima.

Dakle, sudska zaštita prema novom Zakonu o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije daleko je modernija, šira i efektivnija od zaštite predviđene starim zakonom. Novi zakon uvodi širi spektar mehanizama, omogućava kolektivnu i administrativnu zaštitu, precizira procesne garancije, jača preventivnu dimenziju i uspostavlja sistem evidencije i nadzora, čime stvara znatno snažniji i sveobuhvatniji okvir zaštite ljudskih prava.

2.2. Krivičnopravni okvir i postupak

Krivičnopravni sistem predstavlja drugi stub zaštite, posebno u slučajevima nasilja, prijetnji i djela motivisanih mržnjom. Norme koje uređuju zločine iz mržnje obuhvataju motive neprijateljstva prema različitim ličnim svojstvima, uključujući i seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Teorijski, takva rješenja omogućavaju težu kvalifikaciju djela, strože sankcionisanje i jasnu poruku da društvo ne toleriše nasilje koje pogađa ne samo žrtvu, već i čitavu zajednicu. Pored toga, govor mržnje i podstrekavanje na nasilje formalno su kažnjivi, čime se uspostavlja zaštitna linija protiv eskalacije diskriminatornog diskursa u fizičko nasilje.

U praksi, međutim, krivičnopravni okvir prečesto ostaje neiskorišćen u svojoj punoj mjeri. Djela koja imaju jasne elemente mržnje i dalje se kvalifikuju kroz blaže ili opšte inkriminacije, bez prepoznavanja posebnog motiva koji pojačava društvenu opasnost. Prijave za govor mržnje se nerijetko odbacuju zbog visokog praga dokazivanja namjere ili uskog tumačenja slobode izražavanja, a inicijativa organa gonjenja i policije često zavisi od lične senzibilisanosti i iskustva pojedinaca. Evidencija i statističko praćenje slučajeva iz mržnje nisu uvijek dosljedni, što otežava razvoj specijalizovane prakse i ciljanih obuka. Sve ovo ukazuje da su krivičnopravne norme nužne, ali nedovoljne bez specijalizovanih protokola, jasnih uputstava za kvalifikaciju djela i kontinuirane edukacije policijskih službenika, tužilaca i sudija o specifičnostima zločina motivisanih predrasudama.

U krivična djela protiv sloboda i prava čovjeka i građana spadaju krivična djela koja imaju različiti zaštitni objekat, ali ono što je zajedničko ovim krivičnim djelima jeste pretežno zaštita ličnih prava i sloboda (povreda prava upotrebe jezika i pisma, povreda ravnopravnosti, povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti, protivpravno lišenje slobode, otmica, prinuda, zlostavljanje, mučenje, ugrožavanje sigurnosti i dr.)

Članom 159 ovog Zakona⁵ propisane su kazne za krivično djelo povreda ravnopravnosti, te je stavom 1 predviđen osnovni oblik ovog krivičnog djela, koje čini onaj „*ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči ljudska prava i slobode utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti*”, dok će se učinilac ovog krivičnog djela kazniti kaznom zatvora do tri godine.

Kvalifikovani oblik navedenog krivičnog djela sadržan je u stavu 2 ovog člana i postoji ako je povreda ravnopravnosti učinjena **“zbog mržnje prema pripadniku grupe određene na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti”**, te će se **počinilac ovog oblika krivičnog djela kazniti zatvorom od tri mjeseca do pet godina.**

⁵ Krivični zakonik Crne Gore, Krivični zakonik Crne Gore, (*“Službeni list RCG”, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i “Službeni list CG”, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021 - ispravka, 144/2021 i 145/2021.*)

Najteži oblik ovog krivičnog djela određuje se u odnosu na učinioca, te ukoliko krivično djelo predviđeno stavom 2 učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.

Ovim krivičnim djelom štiti se **Ustavom proklamovana pravna jednakost svih građana Crne Gore**, i ista je od dana donošenja Krivičnog zakonika Crne Gore mijenjana zbog usaglašavanja sa ratifikovanim i opšteprihvaćenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, na način što je proširen objekat krivičnopravne zaštite i na druga svojstva koja nisu bila obuhvaćena prvim zakonskim rješenjem.

Učinilac ovog krivičnog djela može biti bilo koje lice. Međutim iz prirode djela proizilazi da izvršilac može biti lice koje je u mogućnosti da odlučuje o pravima građana.⁶

Nadalje, Krivični zakonik Crne Gore članom 168⁷ propisuje kazne za učinioce krivičnog djela ugrožavanje sigurnosti, koje postoji onda kada se ugrozi sigurnost nekog lica prijetnjom da će napasti na život ili tijelo tog lica ili njemu bliskog lica, te je kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela propisan stavom 2 navedenog člana, onda kada se ovo krivično djelo „*učini prema više lica ili ako je djelo izazvalo uznemirenost građana ili druge teške posljedice ili je „učinjeno iz mržnje*“, u kom slučaju će se učinilac kazniti zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

Krivičnopravna zaštita obezbjeđuje se i u slučaju izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, te je ovo krivično djelo posebno propisano članom 370 Krivičnog zakonika Crne Gore. Stavom 1 navedenog člana određeno je da će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina kazniti onaj **“ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti”**.

Osim navedenih odredbi, zabrana izražavanja mržnje inkriminisana je i članom 443 Krivičnog zakonika Crne Gore, te je stavom 3 ovog člana propisano da **“ko širi ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira mržnju ili netrpeljivost po osnovu rase, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili drugog ličnog svojstva ili podstiče na rasnu ili drugu diskriminaciju, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.”**

Za krivična djela za koja je kao glavna kazna propisana novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina u prvom stepenu sudi sudija pojedinac, osim za djela organizovanog kriminala ili ako zakonom nije drukčije određeno. Za sva druga djela sud u prvom stepenu sudi u vijeću od troje sudija.

Krivični postupak pokreće se po službenoj dužnosti od strane državnog tužioca, za teža krivična djela, ili podnošenjem privatne tužbe, nadležnom sudu od strane privatnog tužioca u roku od tri mjeseca od dana kad je privatni tužilac saznao za krivično djelo i učinioca.

Kad je oštećeni⁸ podnio krivičnu prijavu, a u toku postupka se utvrdi da se radi o krivičnom djelu za koje se goni po privatnoj tužbi, prijava će se smatrati blagovremenom privatnom tužbom ako je podnesena u roku predviđenom za privatnu tužbu.

6 Kiurski, J., Antonijević, M., op. cit. str. 69.

7 Krivični zakonik Crne Gore, (Službeni list RCG", br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i "Službeni list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015 - drugi zakon, 44/2017, 49/2018, 3/2020, 26/2021 - ispravka, 144/2021 i 145/2021.)

8 Prema Zakoniku o krivičnom postupku, oštećeni je lice čije je kakvo lično ili imovinsko pravo krivičnim djelom povrijeđeno ili ugroženo

Ukoliko oštećeni podnese krivičnu prijavu nadležnom državnom tužiocu, pisano ili usmeno, a državni tužilac nađe da nema osnova da preduzme gonjenje za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, dužan je da, **u roku od osam dana**, o tome obavijesti oštećenog, uputi ga da može sam preduzeti gonjenje i dostavi mu rješenje o odbacivanju krivične prijave.

2.3. Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola

Usvajanjem Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, Crna Gora je načinila važan iskorak u priznavanju porodičnih i statusnih prava istopolnih parova. Zakon je uspostavio okvir za niz materijalnih prava koja prate porodični život: od pitanja nasljeđivanja i imovinsko-pravnih odnosa, preko prava iz zdravstvene i socijalne zaštite, do uređenja statusnih i porodično-pravnih pitanja na način koji istopolnim partnerima obezbjeđuje pravnu sigurnost u svakodnevnim situacijama. Normativno, poruka je jasna: pravni poredak prepoznaje i štiti različite oblike porodičnog života, u skladu sa standardima jednakosti i nediskriminacije.

Ipak, upravo na polju implementacije, otvaraju se problemi koji umanjuju praktični domet zakona. U zdravstvenom sistemu i dalje dolazi do situacija u kojima se partneru ne priznaju procesna prava u vezi sa informacijama i odlučivanjem, ako službenici nisu obučeni ili nemaju jasna interna uputstva. U socijalnoj zaštiti, ostvarivanje prava može zavisiti od tumačenja pojedinačnih službenika, dok administrativne procedure, evidencije i obrasci često nijesu prilagođeni novom pravnom institutu. Nasljeđivanje i statusna pitanja ponekad nailaze na formalne barijere u notarskoj i sudskoj praksi, što usporava ili otežava ostvarivanje prava. Ove pukotine u primjeni ne proizlaze iz nedostatka zakonskog teksta, već iz neusklađenosti sektorskih propisa, izostanka jasnih procedura i nedovoljne obuke i senzibilisanosti institucija koje sprovode zakon.

Postupak zaključenja partnerstva

Normativna rješenja koja uređuju postupak zaključenja partnerstva predstavljaju jedan od najvažnijih dijelova Zakona o životnom partnerstvu, jer konkretizuju procesna pravila, administrativne nadležnosti i garancije pravne sigurnosti partnera. Ove odredbe ne uređuju samo tehnički dio postupka, već stvaraju institucionalni okvir koji omogućava da pravo na životno partnerstvo bude ostvarivo, dostupno, pravno sigurno i nediskriminatorno. Njihova analiza pokazuje jasno opredjeljenje zakonodavca da ovaj institut bude uređen na nivou pravne ozbiljnosti koji je uporediv sa brakom, uz određene specifičnosti koje proizlaze iz same prirode partnerstva kao posebnog pravnog instituta.

Sam postupak počinje podnošenjem prijave za zaključenje partnerstva nadležnom organu lokalne uprave. Već u ovoj fazi zakon insistira na administrativnoj transparentnosti i identifikaciji partnera kroz podnošenje izvoda iz matičnog registra rođenih i, po potrebi, dodatnih isprava. Time se postiže dvostruka svrha: omogućava se provjera pravne sposobnosti partnera, ali se istovremeno štiti i javni interes u pogledu tačnosti evidencija, sprečavanja zloupotreba i obezbjeđenja pravnog kontinuiteta registra partnerstava.

Provjera ispunjenosti uslova za zaključenje partnerstva povjerena je matičaru kao stručnoj i neutralnoj osobi javnog autoriteta. On ne ispituje samo formalnu potpunost dokumentacije, već i stvarnu podobnost partnera da zaključe partnerstvo. Ako utvrdi da uslovi nijesu ispunjeni, dužan je da o tome najprije usmeno obavijesti podnosioc, a potom i donese formalno rješenje o odbijanju prijave u izuzetno kratkom roku od tri dana. Ova kombinacija usmene i pisane komunikacije obezbjeđuje efikasnost postupka, ali i garantuje da se nijedno lice ne može naći u pravnoj nesigurnosti u pogledu svoje sposobnosti da zaključi partnerstvo. Pravo žalbe glavnom administratoru, uz veoma kratak rok za odlučivanje, predstavlja važnu procesnu garanciju protiv arbitrarnosti i osigurava kontrolu zakonitosti rada matičara.

Ustanovljavanje datuma i časa zaključenja partnerstva dodatno naglašava autonomiju partnera u organizovanju tog čina, jer se on određuje u sporazumu sa matičarom. Ovo rješenje potvrđuje da partnerstvo, iako je pravni institut, ima i emocionalnu, ceremonijalnu i javnu dimenziju, što zakon prepoznaje kroz obavezu da se zaključenje obavi na svečan način u prigodno uređenoj prostoriji. Izuzetno, matičar može odobriti zaključenje partnerstva i na drugom mjestu, ukoliko postoje opravdani razlozi. Ovo omogućava partnerima fleksibilnost, ali istovremeno osigurava da ceremonija zadrži svoju pravnu formu i dostojanstvo.

Čin zaključenja partnerstva jasno pokazuje da zakon tretira partnerstvo kao instituciju koja, iako je različita od braka, dijeli njegovu javnu i svečanu prirodu. Zaključenju moraju prisustvovati oba partnera, matičar, odbornik opštine i dva svjedoka. Prisutnost odbornika unosi element javne legitimacije i simboličnu vezu partnerstva sa lokalnom zajednicom. Svjedoke može predstavljati svako poslovno sposobno lice, što ublažava formalizam i omogućava partnerima da ceremoniju prilagode svojim okolnostima.

Postupak započinje provjerom identiteta partnera i utvrđivanjem da su prisutne iste osobe koje su podnijele prijavu. Ovaj korak ima ključnu ulogu u sprečavanju zloupotreba, ali i u zaštiti prava partnera, jer se na taj način garantuje da se partnerstvo ne može zaključiti bez njihove stvarne, neposredne i lične saglasnosti. Nakon što utvrdi da su svi uslovi ispunjeni, matičar upoznaje partnere sa njihovim pravima i obavezama, čime zakon potvrđuje da partnerstvo nije samo ceremonijalna radnja, već pravni odnos sa materijalnim i statusnim posljedicama. Potom matičar svakog partnera pojedinačno pita da li pristaje da zaključi partnerstvo, čime se obezbjeđuje neposredna, dobrovoljna i personalna saglasnost kao osnov pravnog odnosa.

Regulisanje prezimena partnera predstavlja element koji dodatno naglašava jednakost, autonomiju i simboličnu važnost partnerstva. Partneri mogu zadržati svoja prezimena, usvojiti zajedničko prezime, kombinovati oba prezimena ili dodati prezime jednog partnera drugome. Ovakva rješenja omogućavaju fleksibilnost i jednakost, jer se partnerima daje jednako pravo da oblikuju svoj zajednički identitet prema vlastitoj volji.

Nakon davanja saglasnosti, matičar proglašava partnerstvo zaključenim. Ovo proglašenje ima karakter konstitutivnog akta, jer tek tim činom partnerstvo stiče pravno dejstvo. Odmah zatim partnerstvo se upisuje u registar partnerstava, istog dana kada je zaključeno, čime se obezbjeđuje pravni kontinuitet i verifikacija statusa. Upis se obavlja potpisom partnera, svjedoka i matičara, što dodatno potvrđuje javnu prirodu postupka i sprečava eventualne sporne situacije u budućnosti. Nakon upisa izdaje se izvod iz registra, koji služi kao dokaz o postojanju partnerstva i omogućava ostvarivanje svih prava koja iz njega proizlaze.

Prestanak partnerstva uređen je precizno, jasno i na način koji odražava ozbiljnost ovog instituta. Partnerstvo može prestati smrću partnera, proglašenjem nestalog partnera umrlim,

poništenjem ili raskidom. Time zakon pokriva sve životne situacije koje mogu dovesti do prestanka pravnog odnosa. Ako je partner proglašen umrlim, partnerstvo prestaje retroaktivno danom za koji je utvrđeno da predstavlja njegov dan smrti. Poništenje i raskid proizvode dejstvo tek kada odluka suda postane pravosnažna, čime se naglašava da partnerstvo, kao i svaki drugi statusni odnos, mora prestati u formalnom, pravno prepoznatom postupku.

Sve ove odredbe zajedno pokazuju da je zakonodavac dao posebnu pažnju proceduri zaključenja partnerstva, ne samo radi administrativne pravilnosti, već radi davanja pravnog, institucionalnog i simboličnog značaja ovom odnosu. Time se obezbjeđuje pravna sigurnost partnera, transparentnost postupka i jednak tretman životnih partnerstava u odnosu na uporedne porodičnopravne institucije, uz poštovanje specifičnosti koje njihov status nosi.

Imovinski režim životnih partnera

Imovinski režim životnog partnerstva jedan je od najznačajnijih i najsloženijih dijelova zakonskog uređenja ovog instituta, jer određuje kako partneri stiču, koriste, upravljaju i dijele imovinu tokom partnerstva i nakon njegovog prestanka. Zakonodavac je, uvažavajući uporednopravna rješenja i logiku porodičnog prava, izgradio sistem u kojem se zajednička imovina životnih partnera tretira na sličan način kao zajednička imovina bračnih drugova, ali uz određene specifičnosti koje proizilaze iz prirode instituta životnog partnerstva. Ovaj imovinski okvir obezbjeđuje pravnu sigurnost partnera, štiti ekonomski slabijeg partnera i sprečava imovinske zloupotrebe, što predstavlja jedan od ključnih elemenata suštinske jednakosti između partnera.

Zajednička imovina definiše se kao imovina koju su partneri stekli radom tokom trajanja partnerstva, uključujući prihode iz te imovine. Ova definicija je široka i obuhvata sva primanja koja proizlaze iz rada, bez obzira na to na čije ime se formalno vode. Time se naglašava suštinski, a ne formalni kriterijum sticanja, što znači da se prihod ili imovina stečena radom jednog partnera tretira kao imovina oboje. Zakon dodatno precizira da i prihodi od posebne imovine, ali samo kada su rezultat rada partnera, ulaze u zajedničku imovinu. Time se pravi važna distinkcija između pasivnih prihoda (koji ostaju posebna imovina) i prihoda koji nastaju angažovanjem partnera. Posebno je zanimljivo da zakon predviđa da i imovina stečena igrom na sreću postaje zajednička, osim ako jedan partner nije uložio svoju posebnu imovinu. Ovim se sprečava arbitrarnost i nejednakost, ali se istovremeno poštuje princip da ko ulaže svoju imovinu u rizik zadržava individualnu kontrolu nad takvim ulaganjem.

Prava partnera na zajedničkoj imovini moraju biti vidljiva i u javnim registrima. Zakon zato predviđa obavezan upis zajedničke imovine u katastar i druge odgovarajuće registre kao imovine oba partnera sa neopredijeljenim djelovima. Posebno je važno pravilo prema kojem, ukoliko je imovina upisana samo na ime jednog partnera, smatra se da je upisana na oboje, sve dok nije postojao pisani ugovor kojim se izričito isključuje zajednički režim. Ovo rješenje ima snažan zaštitni efekat, jer sprječava situacije u kojima ekonomski jači partner upisom imovine na svoje ime pokušava da isključi drugog iz imovinskih prava. Ujedno se uvodi i presumpcija diobe u slučajevima kada je imovina upisana na ime oba partnera kao suvlasnika sa opredijeljenim djelovima, čime se štiti jasnost pravnog statusa imovine.

Posebno važan institut jeste ograničenje raspolaganja zajedničkom imovinom. Partner ne može samostalno raspolagati svojim dijelom u nepodijeljenoj zajedničkoj imovini niti ga može opteretiti pravnim poslom među živima. Ovo sprječava preprodaju, zalaganje ili poklanjanje

dijela zajedničke imovine bez pristanka drugog partnera i time štiti ekonomski interes zajednice, ali i stabilnost partnerstva. Racionalnost ovog rješenja ogleda se u tome što zajednička imovina nije zbir individualnih dijelova, već zajednički stečena vrijednost koja se kao takva mora štititi.

Kada je riječ o odgovornosti za obaveze, zakon pravi jasnu razliku između individualnih i partnerskih obaveza. Za sopstvene obaveze koje jedan partner preuzme prije ili poslije partnerstva odgovara se posebnom imovinom, ali i sopstvenim dijelom u zajedničkoj imovini. Time se postiže balans između zaštite povjerilaca i zaštite drugog partnera, jer se zajednička imovina ne može neograničeno opteretiti ličnim dugovima jednog partnera. Različit režim važi za obaveze preuzete prema trećim licima radi podmirenja tekućih potreba partnerstva ili za obaveze koje po zakonu terete oba partnera. U tim slučajevima partneri odgovaraju solidarno i zajedničkom i posebnom imovinom. Ovo rješenje odražava logiku porodičnog prava prema kojoj partneri zajednički snose ekonomske potrebe domaćinstva. Zakon predviđa i pravo regresa, što znači da partner koji je iz svoje imovine podmirio zajedničku obavezu može zahtijevati od drugog da nadoknadi svoj dio.

Partneri imaju mogućnost da unaprijed urede svoje imovinske odnose ugovorom o imovini partnera. Ovaj ugovor mora biti sačinjen u pisanoj formi i ovjeren kod notara, pri čemu notar ima obavezu da partnere upozori da se takvim ugovorom isključuje zakonski režim zajedničke imovine. Ovim se osigurava informisanost partnera, sprečavaju zloupotrebe i garantuje da promjena imovinskog režima bude rezultat slobodne i promišljene odluke. Ukoliko ugovor obuhvata nepokretnosti, mora se upisati u katastar, što obezbjeđuje transparentnost i zaštitu trećih lica.

Važna novina jeste zabrana primjene prava druge države na imovinske odnose partnera. Time se sprečavaju situacije u kojima bi primjena stranog prava mogla dovesti do umanjenja imovinskih prava partnera ili do sudara pravnih sistema koji različito tretiraju istopolna partnerstva.

Upravljanje i dioba zajedničke imovine uređeni su zakonom koji se primjenjuje shodno odredbama porodičnog prava, što znači da se na sve situacije koje Zakon o životnom partnerstvu nije izričito uredio primjenjuju rješenja koja već postoje u oblasti bračne imovine. Time se obezbjeđuje pravna sigurnost i sistemski konzistentnost, jer se istopolnim partnerima omogućava zaštita kroz provjerene institute porodičnog prava.

Sveukupno, imovinska pravila životnog partnerstva postavljena su tako da štite zajedničku ekonomsku osnovu partnera, sprečavaju imovinske zloupotrebe, garantuju jednakost partnera, štite ekonomski slabijeg partnera i osiguravaju transparentnost u upravljanju imovinom. Ovaj imovinski režim stvara jasnu pravnu infrastrukturu koja omogućava životnim partnerima da svoje odnose uređuju autonomno, ali uz garancije koje osiguravaju pravnu stabilnost i jednakost.

Problemi u primjeni Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola

Iako Zakon o životnom partnerstvu predstavlja jedan od najznačajnijih iskoraka u razvoju pravne zaštite LGBTIQ osoba u Crnoj Gori i uspostavlja normativni okvir koji je u velikoj mjeri uporediv sa porodičnopravnim rješenjima braka, njegova primjena u praksi pokazuje niz izazova koji utiču na dosljednost i efikasnost njegovog sprovođenja. Teškoće koje se javljaju ne proizlaze iz samog teksta zakona, jer je on normativno jasno i kvalitetno postavljen, već prvenstveno iz institucionalnih, administrativnih i društvenih okolnosti u kojima se primjena odvija. Zakon

funkcioniraju kao pravna norma, ali nailazi na otpor i ograničenja u svakodnevnom životu, tamo gdje se pravna regulacija susreće sa institucijama, ljudima i preovlađujućim društvenim stavovima.

Jedan od prvih i najizazovnijih problema odnosi se na ulogu jedinica lokalne samouprave i njihovih matičara. Iako zakon precizno propisuje proceduru zaključenja partnerstva, **u praksi se pokazalo da matičari često nijesu dovoljno upoznati sa sadržajem zakona, njegovom svrhom ni obavezama koje iz njega proizlaze.** Nerijetko se bilježi oklijevanje u postupanju, nesigurnost u tumačenju procedura, pa čak i pasivni otpor ili prebacivanje nadležnosti. Zbog neujednačenog nivoa znanja i senzibilisanosti lokalnih službenika, pristup pravima iz zakona zavisi od mjesta prebivališta partnera, što dovodi do situacije u kojoj se isti pravni institut primjenjuje različito širom zemlje. Time se ugrožava načelo jednakosti pred zakonom, a partneri u pojedinim opštinama suočavaju se sa ozbiljnim administrativnim barijerama.

Dodatni problem proizilazi iz činjenice da **administrativna infrastruktura nije u potpunosti prilagođena novom institutu.** Iako registar partnerstava formalno postoji, mnoštvo drugih registara i službenih sistema, i to od zdravstvenih kartona i socijalnih evidencija do poreskih baza, obrazovnih registara i evidencije javnih servisa, **često ne prepoznaje životno partnerstvo kao relevantnu pravnu kategoriju.** Partneri se zato susreću sa praktičnim preprekama kada žele ostvariti prava koja bi trebala da proizlaze automatski: pristup informacijama o zdravstvenom stanju partnera, pravo posjete u bolnici, ostvarivanje socijalnih davanja, regulisanje porodično-pravnih statusa ili sprovođenje nasljeđivanja. **Formalno pravo, u takvom administrativnom okruženju, gubi dio svoje praktične vrijednosti.**

Zdravstvene i socijalne ustanove predstavljaju možda najosjetljivije područje u kojem se ispoljavaju problemi u primjeni zakona. Uprkos jasnim normama o ovlaštenjima partnera, u praksi se dešava da zdravstveni radnici odbiju da priznaju životnog partnera kao lice koje ima pravo na učešće u donošenju odluka, pristup medicinskoj dokumentaciji ili pravo posjete. Najčešće se izgovara formalizam zasnovan na pogrešnom tumačenju da takva prava pripadaju isključivo bračnim supružnicima, što ukazuje na nedovoljnu edukaciju i određeni nivo otpora prema primjeni zakona. Slični problemi prisutni su u centrima za socijalni rad, gdje se partnerima nekada osporava status porodice, što utiče na ostvarivanje prava u oblastima socijalne zaštite, roditeljske podrške i drugih usluga vezanih za porodične odnose.

Pored toga, sudska i notarska praksa se tek formira. Iako zakon detaljno uređuje imovinske odnose, ugovore o imovini partnera, raspolaganje zajedničkom imovinom i prestanak partnerstva, sudije i notari često nijesu prošli sistemsku edukaciju o ovom institutu. U manjim sredinama to može dovesti do neujednačenog tumačenja zakona, nesigurnosti u postupcima, pa čak i odbijanja da se pruži određena pravna usluga zbog nedovoljnog poznavanja pravnog okvira životnog partnerstva. Ovakva situacija stvara pravnu nesigurnost za partnere, koji ne mogu unaprijed znati kako će njihova situacija biti tretirana pred nadležnim organom.

Društveni kontekst, koji je i dalje duboko obilježen tradicionalnim i patrijarhalnim vrijednostima, ima veliki uticaj na stvarnu dostupnost instituta partnerstva. U mnogim manjim sredinama LGBTIQ osobe izbjegavaju da javno stupe u partnerstvo iz straha od stigme, diskriminacije, gubitka posla ili narušavanja privatnosti. Zbog toga zakon u formalnom smislu pruža zaštitu, ali je ona ograničena društvenim pritiskom i negativnim stavom okoline. Normativna jednakost tako ostaje djelimično nedostupna onima kojima je najpotrebnija.

Nedovoljna koordinacija među državnim organima dodatno otežava ostvarivanje prava partnera. Svaki postupak koji zahtijeva interakciju između različitih institucija — poput poreznih obaveza, registracije nepokretnosti, nasljeđivanja, regulisanja zdravstvenog osiguranja ili uvođenja partnera u radno-pravne evidencije — može dovesti do različitih tumačenja. Partneri se često suočavaju s time da dobijaju različite informacije u zavisnosti od toga kojim se službenicima obrate, što umanjuje pravnu predvidivost i stvara dodatni administrativni pritisak.

Poseban problem predstavlja nedostatak specijalizovanih nadzornih mehanizama. Zakon se oslanja na opšte inspekcijske službe i sudsku zaštitu, ali **ne predviđa poseban organ ili proceduru koja bi bila nadležna za nadzor nad pravilnom primjenom instituta partnerstva**. To znači da slučajevi u kojima institucija odbije da primijeni zakon (npr. odbijanje upisa partnera u evidenciju, nepriznavanje prava na posjetu, ili uskraćivanje administrativne informacije) mogu proći bez sankcija ili se rješavaju kroz dugotrajne i opterećujuće postupke.

Sve ove slabosti ukazuju na ključni zaključak: zakon je normativno dobro postavljen, sveobuhvatan i usklađen sa evropskim standardima, ali njegova stvarna, svakodnevna primjena nailazi na ozbiljne prepreke. Institucije nijesu dovoljno obučene, administrativni sistemi nijesu prilagođeni, sudska i notarska praksa je nedovoljno ujednačena, zdravstvene i socijalne ustanove često nijesu senzibilisane, a društvena stigma i dalje snažno utiče na odluku partnera da uopšte koriste prava koja im zakon garantuje. Drugim riječima, zakon funkcioniše na nivou propisa, ali u mnogim aspektima još uvijek ne funkcioniše u praksi na nivou života.

3. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI

Institucionalni mehanizmi zaštite ljudskih prava predstavljaju temelj svakog funkcionalnog i demokratskog pravnog poretka. Njihova svrha nije samo da sankcionišu povrede prava nakon što se dese, već i da ih spriječe, ublaže njihove posljedice i izgrade povjerenje građana u sposobnost države da ih zaštiti. U idealnom sistemu, institucije bi morale biti dovoljno dostupne, efikasne, nepristrasne i senzibilisane da svaka osoba može biti sigurna da će dobiti zaštitu bez obzira na lična svojstva, društveni status ili predrasude sredine. Međutim, u praksi, posebno kada je riječ o marginalizovanim i ranjivim grupama poput LGBTIQ osoba, često se postavlja pitanje koliko su ovi mehanizmi zaista dostupni, koliko su djelotvorni i da li u dovoljnoj mjeri odgovaraju na specifične potrebe onih kojima su najviše potrebni.

Crna Gora formalno nudi čitav niz institucionalnih instrumenata zaštite: Zaštitnika ljudskih prava i sloboda kao poseban nezavisni organ, policiju i državno tužilaštvo kao nosioce krivičnopravne zaštite, te mrežu institucija u oblasti zdravstva, socijalne zaštite i obrazovanja koje imaju zakonsku obavezu da postupaju u skladu sa načelima jednakosti i nediskriminacije. Na normativnom nivou, ova mreža izgleda dovoljno široka da bi mogla prepoznati i odgovoriti na sve oblike diskriminacije i nasilja prema LGBTIQ osobama. Međutim, deklarativna postavka često se razlikuje od stvarnih kapaciteta sistema i od nivoa spremnosti institucija da primijene zakon onako kako je napisan.

Pravilo koje se uočava u analizi jeste da postojanje mehanizma po sebi nije garancija da će on biti efikasan. Povjerenje građana u institucije ne zasniva se na normativnim ovlašćenjima, već na praktičnoj sposobnosti institucija da djeluju brzo, jasno, bez predrasuda i uz razumijevanje stvarnog konteksta u kojem se diskriminacija i nasilje dešavaju. Kada institucije ne djeluju dovoljno odlučno, kada kasne, kada izbjegavaju odgovornost ili postupaju formalistički, povjerenje opada, a zajedno sa njim slabi i spremnost žrtava da uopšte potraže zaštitu.

Uprkos postojanju formalnih mehanizama, LGBTIQ osobe u Crnoj Gori i dalje se rijetko odlučuju da prijave diskriminaciju ili nasilje. Ovaj jaz između onoga što zakon nudi i onoga što se dešava u praksi ukazuje na brojne probleme: nedostatak znanja među službenicima, niske nivoe senzibilisanosti, administrativne barijere, neujednačenu primjenu zakona širom države, ali i duboko ukorijenjene društvene predrasude. Situacija ukazuje da institucionalna mreža postoji, ali ne funkcioniše svuda jednako, niti jednako uspješno.

Iako Crna Gora ima razvijene mehanizme koji bi, u teoriji, trebalo da budu dovoljni da obezbijede adekvatnu zaštitu LGBTIQ osobama, praksa pokazuje da je prostor za unapređenje i dalje veoma širok. Ključno pitanje nije da li mehanizmi postoje, već koliko su spremni da odgovore na realne potrebe zajednice, koliko je osoblje obučeno da ih primijeni, koliko se institucionalna kultura udaljava od predrasuda i koliko je sistem u stanju da prepozna i sankcioniše diskriminaciju u svim njenim oblicima. Ova analiza upravo iz tog razloga razmatra tri ključna segmenta institucionalnog sistema — Ombudsmana, policiju i tužilaštvo, te zdravstvene, socijalne i obrazovne ustanove — i sagledava u kojoj mjeri ovi mehanizmi doprinose stvarnoj zaštiti LGBTIQ osoba, gdje su njihovi dometi, a gdje ograničenja.

3.1. Uloga i ograničenja institucije Ombudsmana

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda predstavlja ključni i formalno najvažniji mehanizam zaštite od diskriminacije u Crnoj Gori. Kao nezavisna institucija, ona ima zakonski mandat da prima i obrađuje pritužbe građana, pokreće postupke na sopstvenu inicijativu, istražuje povrede ljudskih prava, izdaje preporuke, prati postupanje institucija i inicira izmjene propisa kada uoči systemske probleme. Uprkos tome što posjeduje široka ovlašćenja i normativnu podršku, praktični domet njenog djelovanja u oblasti zaštite prava LGBTI osoba vidljivo je ograničen.

Broj pritužbi koje se odnose na diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili polnih karakteristika dugoročno ostaje nizak. Ovaj podatak, međutim, nije odraz manjka diskriminacije u društvu — naprotiv, dostupni izvještaji organizacija civilnog društva i međunarodnih tijela ukazuju na kontinuirano prisustvo homofobije, transfobije i strukturalne marginalizacije LGBTI zajednice. Nizak broj prijava prije svega govori o duboko ukorijenjenom nepovjerenju LGBTI osoba prema institucijama, strahu od sekundarne viktimizacije i izlaganja, nedovoljnoj informisanosti o dostupnim mehanizmima zaštite, ali i o uvjerenju da podnošenje pritužbe rijetko dovodi do opipljivog ishoda.

U Izvještaju o radu za 2024. godinu⁹ predstavljeni su podaci o krivičnim djelima u vezi sa diskriminacijom, te je tako Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom¹⁰ dostavilo podatak

⁹ Na zvaničnom sajtu jop uvijek nije dostupan izvještaj za 2025. godinu, dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html

¹⁰ Podaci dostavljeni aktom Tu.br. 588/24 od 27. decembra 2024. godine

da je podnijeta jedna (1) krivična prijava protiv jednog lica zbog postojanja osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo ugrožavanje sigurnosti iz člana 168 stav 1 KZCG na štetu NVO Kvir Montenegro (LGBT), iz Podgorice, te da se predmet nalazi u fazi izviđaja. U odnosu na predmete procesuirane po Zakonu o javnom redu i miru, iz tabelarnog prikaza predmeta proizilazi da je **pred Sudom za prekršaje u Podgorici u radu bio 71 predmet u kojem je za osnov diskriminacije navedena seksualna orijentacija – LGBT.**

U Izvještaju je takođe konstatovano da kašnjenje sa donošenjem Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta na osnovu samoodređenja predstavlja dodatni razlog za zabrinutost. Ovaj zakon će građanima/kama omogućiti da promijene oznaku pola i matični broj u registrima i ličnim dokumentima, na osnovu rodnog samoodređenja, a koje neće biti uslovljeno obavezom promjene pola i drugim medicinskim postupcima i intervencijama. Ako se imaju u vidu ova i druga pitanja koja ova zakon treba da reguliše jasno je da njegovo donošenje mora predstavljati jednu od prioritarnih aktivnosti kada je u pitanju rad na unaprjeđenju ljudskih prava LGBTIQ osoba.¹¹

Podaci iz izvještaja jasno pokazuju da institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije prema LGBTIQ osobama i dalje funkcionišu ograničeno i nedovoljno djelotvorno. Iako je evidentan određeni broj prekršajnih predmeta i pojedinačni krivični slučaj, ovi postupci ne odražavaju suštinsku zaštitu, već prije ukazuju na to da se problemi nasilja, diskriminacije i govora mržnje pretežno rješavaju u blažim postupcima i bez dublje reakcije sistema. Paralelno, izostanak usvajanja Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta potvrđuje da ključne oblasti koje direktno utiču na živote trans osoba ostaju van prioriteta, produžavajući pravnu nesigurnost i institucionalnu prazninu u zaštiti njihovih osnovnih prava. Sveukupno, ovi nalazi upućuju na to da je neophodno ubrzano, usklađeno i odlučno djelovanje institucija kako bi se obezbijedio minimum standarda zaštite i stvarni napredak u oblasti ljudskih prava LGBTIQ osoba.

Među slučajevima kojima se Zaštitnik najčešće bavi ističu se govor mržnje na internetu i u medijima, nepropisno ili pasivno postupanje institucija, nepravilnosti u vođenju postupaka, neadekvatan institucionalni pristup trans osobama te onemogućen ili otežan pristup javnim uslugama. Ove povrede često ukazuju ne samo na individualne propuste, već i na šire sistemske probleme — nedovoljno znanje i senzibilitet zaposlenih, nejasne procedure, odsustvo internih politika za postupanje prema LGBTI osobama, kao i nedostatak proaktivnog nadzora nad radom organa.

Iako Zaštitnik ima ovlašćenje da institucijama izda preporuke za otklanjanje povreda prava, njihova implementacija u praksi je spora, neujednačena i često bez dugoročnog efekta. Određeni organi državne uprave i lokalne samouprave preporuke tretiraju više kao savjetodavne smjernice nego kao obavezujuće akte koje su dužni sprovesti. Pošto u pravnom sistemu ne postoji efikasna sankcija za institucije koje ignorišu ili ne sprovode preporuke, mnoge od njih ostaju bez stvarnog uticaja, što dodatno podriva važnost ovog mehanizma zaštite.

Ovakva situacija jača percepciju građana da podnošenje pritužbi nema smisla, istovremeno slabeći legitimitet i autoritet institucije. Nedovoljna participacija LGBTI osoba, izostanak dosljednog sprovođenja preporuka i pasivnost drugih državnih organa zajedno doprinose tome da formalni mehanizam zaštite ostane daleko ispod svog potencijala. U tom kontekstu,

¹¹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj za 2024. godinu, dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/Izvjestaji_Zastitnika.html

jačanje povjerenja, unapređenje institucionalnih kapaciteta, sigurniji ambijent za prijavljivanje i proaktivniji rad Ombudsmana predstavljaju ključne preduslove da ova institucija u potpunosti odgovori svojoj ulozi u zaštiti ljudskih prava LGBTI osoba.

3.2. Policija i tužilaštvo kao nosioci krivičnopravne zaštite

Policija i državno tužilaštvo imaju presudnu ulogu u zaštiti LGBTI osoba od nasilja, prijetnji i zločina iz mržnje, jer upravo od njihovog djelovanja zavisi početak, kvalitet i epilog svakog postupka. Međutim, uprkos postojanju jasnog krivičnopravnog okvira, praksa ukazuje na duboko ukorijenjene institucionalne slabosti koje umanjuju djelotvornost zaštite.

Jedan od najozbiljnijih problema je i dalje nedovoljno prepoznavanje zločina iz mržnje. Krivična djela motivisana predrasudom prema LGBTI osobama često se ne tretiraju kao takva, već se kvalifikuju kao „obična“ djela protiv života, tijela ili imovine. Ovakva praksa nije samo tehnička greška — ona ima sistemski karakter i proizvodi niz negativnih posljedica. Neprimjenjivanje otežavajuće okolnosti mržnje utiče na blaže kazne, nedovoljno ozbiljno procesuiranje i izostanak jasne društvene poruke da je nasilje motivisano homofobijom neprihvatljivo i strogo sankcionisano. Pogrešna kvalifikacija, u suštini, briše motiv i kontekst, ostavljajući žrtvu bez adekvatnog priznanja štete koju je pretrpjela.

Dodatni problem predstavlja neujednačena i fragmentisana evidencija slučajeva zločina iz mržnje. Ne postoji jedinstveni sistem koji bi povezao podatke policije, tužilaštava i sudova, pa institucije nerijetko vode različite evidencije zasnovane na sopstvenim metodologijama. Ovakva nepovezanost onemogućava precizno praćenje trendova, otežava identifikaciju učestalosti nasilja i sprečava kvalitetno planiranje javnih politika. Bez pouzdanih i objedinjenih podataka, država ne može razvijati niti evaluirati strategije prevencije, niti može objektivno procijeniti efekat postojećih zakonskih rješenja.

Nedostatak adekvatne obuke službenika dodatno komplikuje situaciju. Policijski službenici nerijetko nemaju dovoljno znanja o specifičnostima postupanja prema LGBTI osobama, posebno kada su te osobe žrtve nasilja ili prijetnji. Ovo dovodi do neujednačenog pristupa, sporosti u reakcijama i ponekad do sekundarne viktimizacije. Sa druge strane, tužioci često imaju suženo tumačenje zločina iz mržnje i traže eksplicitne verbalne iskaze mržnje, zanemarujući kontekst, prethodna ponašanja počinioca, simbole ili druge oblike indirektnog izražavanja homofobije. Takva praksa propušta da u potpunosti obuhvati realne obrasce zločina motivisanih mržnjom, koji se često odigravaju u prikrivenijoj, ali ne manje opasnoj formi.

Krajnji rezultat ovih institucionalnih ograničenja jeste sistem koji ne pruža dovoljnu zaštitu i ne šalje jasnu poruku o neprihvatljivosti nasilja nad LGBTI osobama. Žrtve se nerijetko osjećaju neshvaćeno, nevidljivo i nezaštićeno, što ih dodatno obeshrabruje da prijavljuju nasilje. Odsustvo dosljedne institucionalne reakcije oslabljuje preventivni efekat zakona i ostavlja prostor za ponavljanje nasilja motivisanog mržnjom. U takvom ambijentu, formalni zakonski mehanizmi gube svoju svrhu, a povjerenje žrtava u sistem ostaje nisko.

3.3. Socijalni rad, zdravstvo i obrazovanje – sistemi sa najvećim teretom odgovornosti i izazova

Sistemi socijalne zaštite, zdravstva i obrazovanja imaju najdirektniji, svakodnevni kontakt sa LGBTI osobama i zbog toga predstavljaju stub stvarne, a ne samo normativne zaštite ljudskih prava. Uprkos tome, ovi sektori se često pokazuju kao najslabije karike u lancu institucionalne podrške, upravo zato što manjak znanja, protokola i odgovornosti dolazi do izražaja u realnim, životnim situacijama u kojima se LGBTI osobe nalaze.

U sistemu socijalne zaštite, centri za socijalni rad često funkcionišu bez jasnih smjernica o tome kako postupati u situacijama koje se tiču partnerskih prava, diskriminacije ili nasilja nad LGBTI osobama. Odsustvo stručne pripreme dovodi do toga da se zakonske obaveze tumače proizvoljno ili pogrešno, zbog čega korisnici dobijaju netačne, pa čak i kontradiktorne informacije. Posljedica je stvaranje administrativnih barijera koje nijesu stvarno utemeljene u zakonu, ali značajno utiču na to da LGBTI osobe odustanu od ostvarivanja svojih prava ili se u startu osjećaju isključeno. Ovakva praksa pokazuje da je formalni zakonski okvir suštinski bezvrijedan ukoliko institucije na prvoj liniji kontakta nemaju kapacitete da ga primijene.

Slična ograničenja vidljiva su i u zdravstvenom sistemu. Iako zakon eksplicitno reguliše prava životnih partnera u pogledu informacija, posjeta i donošenja odluka, zdravstveni radnici često nijesu adekvatno upoznati sa ovim obavezama. Time se otvara prostor za proizvoljno odlučivanje pojedinaca, što dovodi do situacija u kojima bolnice odbijaju da priznaju partnera kao zakonski relevantno lice. Takav vid uskraćivanja prava predstavlja oblik institucionalne diskriminacije — ne zato što zakon ne postoji, već zato što se ne primjenjuje. Ove pojave takođe ukazuju na postojanje latentnog otpora dijela sistema prema primjeni propisa koji se odnose na LGBTI osobe, što dodatno komplikuje ostvarivanje prava u kontekstu zdravstvene zaštite, gdje bi profesionalna neutralnost trebalo da bude neupitna.

U sistemu obrazovanja, formalna posvećenost principima nediskriminacije ne prati se konkretnim mehanizmima zaštite učenika i studenata. Nedostatak jasnih protokola za reagovanje na homofobično vršnjačko nasilje, nepostojanje procedura za postupanje prema transrodnim učenicima, kao i odsustvo adekvatne podrške mladima koji se suočavaju sa diskriminacijom, stvaraju okruženje koje može postati neprijateljsko i psihološki destabilizujuće. Obrazovne ustanove često prebacuju odgovornost između odjeljenja, psiholoških službi i uprava, što rezultira time da se problemi LGBTI učenika rješavaju parcijalno, sporo ili uopšte ne rješavaju. Ovakvo institucionalno okruženje direktno utiče na mentalno zdravlje, akademski uspjeh i dugoročnu dobrobit LGBTI mladih.

Zajednički imenitelj za sve ove sektore jeste nedostatak sistemskih obuka, odsustvo specifičnih procedura i nejasno definisana institucionalna odgovornost. To dovodi do situacije u kojoj zakonske norme ostaju deklarativne, a njihova primjena zavisi od ličnog znanja, senzibilnosti ili dobre volje pojedinih službenika. Upravo ova diskrepanca između formalne jednakosti pred zakonom i stvarne prakse ukazuje na institucionalnu nezrelost i nedostatak strateškog pristupa implementaciji propisa.

Sveukupno posmatrano, analiza ova tri sektora pokazuje da se ključni problem ne nalazi u samom zakonodavnom okviru, već u nepostojanju sistemskog napora da se zakon operacionalizuje kroz

jasne procedure, standarde rada i kontinuiranu edukaciju. Tek kada se ovi elementi usklade, moguće je govoriti o stvarnom unapređenju svakodnevnog života LGBTI osoba i usklađivanju institucionalne prakse sa osnovnim principima ljudskih prava.

4. ANALIZA SUDSKE PRAKSE U KRIVIČNIM PREDMETIMA PRED SUDOVIMA CRNE GORE

Sa ciljem sveobuhvatnog sagledavanja načina na koji sudovi tumače, primjenjuju i konkretizuju krivičnopravne norme u okviru pojedinačnih slučajeva, u nastavku dajemo analitičku analizu pojedinih krivičnih predmetima koji su se našli u proteklom periodu pred sudovima Crne Gore.

Polazeći od značaja sudske prakse kao važnog izvora pravne sigurnosti i ujednačavanja pravnih standarda, kroz prikaz i kritičku analizu odabranih sudskih odluka nastoji se identifikovati dominantne pravne stavove, uočiti tendencije u sudskom odlučivanju, kao i sagledati kriterijume koje sudovi primjenjuju prilikom odmjeravanja krivičnih sankcija.

Posebna pažnja biće posvećena odnosu između formalne primjene zakona i ostvarivanja svrhe kažnjavanja, naročito u kontekstu zaštite osnovnih sloboda i prava čovjeka i građanina. U tom smislu, analiza će obuhvatiti način na koji sudovi vrednuju otežavajuće i olakšavajuće okolnosti, motive izvršenja krivičnih djela, kao i značaj priznanja krivice i sporazuma o priznanju krivice u krivičnom postupku.

Imajući u vidu savremene društvene i tehnološke promjene, poseban fokus biće stavljen na sudsku praksu u predmetima koji se odnose na govor mržnje, ugrožavanje sigurnosti i druga krivična djela izvršena putem digitalnih i društvenih mreža, kao i na način na koji sudovi procjenjuju dokaznu vrijednost digitalnih dokaza. Na taj način, ovo poglavlje ima za cilj da ukaže na ulogu sudske prakse ne samo u primjeni važećih krivičnopravnih normi, već i u njihovom daljem razvoju, prilagođavanju savremenim oblicima kriminaliteta i jačanju krivičnopravne zaštite od diskriminacije i nasilja.

4.1. Analitički prikaz predmeta K. br. 720/17

Presuda Osnovnog suda u Podgorici u predmetu K. br. 720/17 predstavlja ilustrativan primjer načina na koji pravosudni sistem u Crnoj Gori postupa u slučajevima nasilja usmjerenog prema LGBTI osobama. U ovom slučaju, sud je utvrdio da su dva okrivljena fizički napala vlasnika ugostiteljskog objekta koji je identifikovan kao prostor okupljanja LGBTI populacije, pri čemu je napadu prethodila verbalna homofobija – uključujući izjave poput „ovo je LGBT kafana“ i „ti si LGBT“. **Uprkos tome što je identitetski motiv jasno iskazan u iskazima oštećenog i svjedoka, niti tužilaštvo niti sud nijesu kvalifikovali djelo kao zločin iz mržnje, već isključivo kao nasilničko ponašanje prema članu 399 KZCG, bez primjene otežavajuće okolnosti mržnje.**

Sud je zaključio da su okrivljeni, djelujući kao saizvršioc, ničim izazvani napali oštećenog, zadali mu više udaraca i potom ga gađali flašama i čašama, usljed čega mu je nanijeta laka tjelesna povreda u vidu odbrambene sjekotine na podlaktici. Činjenice o toku događaja i motivima potkrijepljene su višestrukim, međusobno konzistentnim svjedočenjima, a sud je u potpunosti prihvatio iskaze o homofobnim komentarima napadača. Ipak, uprkos postojanju elemenata koji nedvosmisleno ukazuju na motiv mržnje, tužilaštvo nije predložilo pravnu kvalifikaciju koja bi uključila predrasudni motiv, niti je sud samostalno razmatrao otežavajuću okolnost mržnje pri odmjeravanju kazne. Naprotiv, djelo je tretirano kao klasično narušavanje javnog reda i mira, bez ikakvog uvažavanja identitetske dimenzije napada.

Kaznena politika u ovom predmetu takođe ukazuje na sistemske slabosti u zaštiti LGBTI osoba. **Okrivljenima je izrečena kazna rada u javnom interesu u trajanju od 180 sati, i to na osnovu uvažavanja brojnih olakšavajućih okolnosti, dok otežavajuće okolnosti nijesu identifikovane.** Takva blagost kazne odražava širi obrazac tretiranja homofobnog nasilja kao prekršaja ili blažeg krivičnog djela, što šalje slabu poruku o društvenoj neprihvatljivosti ovakvih djela i umanjuje preventivni efekat krivičnog prava.

Ovaj predmet je posebno značajan jer pokazuje jasnu diskrepancu između zakonskog okvira koji prepoznaje zločine iz mržnje i sudske prakse u kojoj se predrasudni motivi u pravilu ignorišu. Čak i kada su verbalni dokazi o homofobiji eksplicitni, kao u ovom slučaju, oni se najčešće tumače kao dio „okolnosti događaja“, a ne kao kvalifikatorni element djela. Posljedica je da se nasilje prema LGBTI osobama sistemski banalizuje – kako kroz izostanak adekvatne kvalifikacije, tako i kroz izuzetno blage sankcije.

Kao rezultat, ova presuda potvrđuje ključne slabosti u pristupu pravosuđa slučajevima nasilja prema LGBTI osobama u Crnoj Gori: nedovoljno prepoznavanje motiva mržnje, sužen pristup dokazivanju predrasudnosti, oslanjanje na blaže forme procesuiranja i kazni, te opšte odsustvo razumijevanja specifične društvene opasnosti koju nose napadi motivisani homofobijom. Ovaj slučaj stoga ima važnu analitičku vrijednost, jer jasno pokazuje kako formalna zakonska rješenja ostaju neprimijenjena u praksi, te kako sudska praksa doprinosi reprodukciji institucionalne nevidljivosti nasilja prema LGBTI zajednici.

4.2. Analitički prikaz predmeta K 272/2015

Presuda Osnovnog suda u Podgorici protiv tri lica zbog krivičnog djela ugrožavanje sigurnosti (čl. 168 st. 2 u vezi st. 1, u vezi čl. 23 st. 2 KZCG) predstavlja jasan primjer dosljedne primjene koncepta „zločina iz mržnje“ u praksi nižestepenog suda. Sud je, na osnovu usklađenih iskaza oštećenog i svjedokinje, uz potvrdu video-snimkom, utvrdio da su okrivljeni zajednički i dogovorno, iz mržnje prema seksualnoj orijentaciji oštećenog (javno prepoznatog LGBTI aktiviste), uputili ozbiljne prijetnje napadom na život i tijelo, praćene ponižavajućim gestovima (simuliranje masturbacije, pokazivanje stražnjice) i omalovažavanjem („pederu, pederčino... dođi, čekamo te ispred“), čime su izazvali stvaran osjećaj straha i uznemirenosti. Za razliku od čestih slučajeva u kojima predrasudni motiv ostaje „nevidljiv“ u kvalifikaciji, ovdje je tužilaštvo od početka kvalifikovalo djelo „iz mržnje“, a sud takvu kvalifikaciju prihvatio i obrazložio.

Činjenični mozaik je čvrsto oslonjen na tri vrste dokaza: (1) iskaz oštećenog koji precizno opisuje

ponavljanje prijetnji i selektivno, ali kontinuirano učešće sve trojice, (2) iskaz svjedokinje koja potvrđuje prijetnje, gestikulacije i prenošenje scene iz spolnog prostora u lokal, te (3) video-nadzor koji „sidri“ vremenski slijed – od prvog kontakta vidljivog kroz izlog, preko ulazaka u lokal, razmazivanja kečapa i prijetećih gesti, do poziva policiji. Sud je jasno odbacio odbrane o pijanstvu, „izvinjenju“ i navodnoj neznanju o identitetu oštećenog, cijeneći ih sračunatim pokušajem umanjavanja odgovornosti; pri tom je izričito naveo da verbalna i neverbalna dinamika scene ne ostavlja dilemu da su okrivljeni znali da je žrtva LGBTI osoba i da su radnje preduzimali „iz predrasuda zbog seksualne orijentacije“.

Pravno, presuda je važna iz najmanje tri razloga. Prvo, sud eksplicitno razdvaja pojam „mržnje“ od emotivno-afektivne odbojnosti: motiv iz mržnje razumije se kao predrasuda – stereotipna netrpeljivost prema grupi – što je usklađeno sa savremenim standardima kvalifikacije zločina iz mržnje. Drugo, pokazuje kako se i „neoružane“ radnje (verbalne prijetnje i ponižavanja uz gestikulacije) mogu kvalifikovati kao ugrožavanje sigurnosti iz mržnje, kada objektivno i subjektivno stvaraju realan osjećaj straha za život i tjelesni integritet. Treće, sud je uredno obrazložio saizvršilaštvo: iako je intenzitet pojedinačnih radnji varirao, kontinuitet zajedničkog djelovanja, izmjena uloga (ulazak/izlazak, prijetnje, gestovi), kao i kumulativni efekat na žrtvu ispunjavaju uslove zajedničkog umišljaja.

Kaznena politika, u ovom slučaju okrivljeni su dobili **po tri mjeseca zatvora za svakog okrivljenog uz uračunavanje zadržanja, spada u donji spektar kratkih kazni zatvora, ali je značajna poruka u odnosu na blaže, alternativne sankcije koje se u srodnim predmetima često izriču**. Sud je prilikom odmjeravanja kazne cijenio neosuđivanost i mladost kao olakšavajuće okolnosti, ali je jasno kontekstualizovao slučaj kroz društvenu ranjivost LGBTI populacije i obaveze države u zaštiti od diskriminacije i nasilja motivisanog predrasudom. Time presuda dobija i normativno-pedagošku dimenziju: potvrđuje da su prijetnje motivisane homofobijom krivičnopravno relevantne i da zahtijevaju zatvorski odgovor, čak i kada nema fizičkog napada.

Analitički posmatrano, ovaj predmet služi kao kontrapunkt praksama u kojima se homofobni motiv „razvodnjava“ i djela svode na opšte delikte bez kvalifikatora mržnje. Ovdje su tri elementa urađena ispravno: identifikacija motivacije (verbalni sadržaj i gestovi kao dokazi predrasude), validacija subjektivnog osjećaja ugroženosti (objektivizovan video-snimkom) i pravilna konstrukcija saizvršilaštva (kolektivni pritisak i prijetnje). Upravo ta metodologija dokazivanja čini ovu presudu relevantnom za preporučenu praksu: policijsko-tužilačko prikupljanje video i svjedočkih dokaza o verbalizovanim predrasudama, precizno opisivanje konteksta i kvaliteta straha žrtve, te insistiranje da „performativno poniženje“ (simboličke gestikulacije usmjerene na seksualnu orijentaciju) nije benigno, već integralni dio zločina iz mržnje.

U širem pregledu sudske prakse, predmet potvrđuje da je pravni okvir dovoljan kada se motiv mržnje dosljedno dokazuje i kvalifikuje, te da su sudovi sposobni prepoznati i sankcionisati homofobno nasilje i prijetnje i bez nastupanja fizičke povrede. Istovremeno, blage, kratkotrajne kazne zatvora upućuju na potrebu daljeg usklađivanja kaznene politike sa generalnom prevencijom: kako bi se poslala jasnija društvena poruka o neprihvatljivosti zastrašivanja LGBTI osoba, naročito kada su prijetnje javno demonstrirane i ciljano performirane pred žrtvom i svjedocima. Ova presuda je, stoga, vrijedan pozitivan presedan za kvalifikaciju i dokazivanje zločina iz mržnje u Crnoj Gori, ali i podsjetnik da mjerilo adekvatnosti sankcije mora pratiti specifičnu društvenu opasnost djela motivisanih predrasudom.

4.3. Analitički prikaz presude Osnovnog suda u Podgorici K.br. 17/19

Presuda Osnovnog suda u Podgorici K.br. 17/19 predstavlja značajan primjer sudske prakse u krivičnim predmetima koji se odnose na krivično djelo ugrožavanja sigurnosti, naročito u kontekstu prijetnji upućenih putem društvenih mreža i postojanja kvalifikovanog oblika djela motivisanog mržnjom. Sud je odlučivao po optužnom predlogu Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici protiv okrivljenog X, kome su stavljena na teret dva krivična djela ugrožavanja sigurnosti iz člana 168 Krivičnog zakonika Crne Gore, jedno u kvalifikovanom obliku iz stava 2 u vezi sa stavom 1, a drugo u osnovnom obliku iz stava 1 navedenog člana.

Iz činjeničnog opisa proizlazi da je okrivljeni u dva odvojena vremenska perioda, koristeći društvenu mrežu Facebook, uputio prijetnje po život i tijelo dvjema različitim osobama, pri čemu je u odnosu na oštećenog postojala dodatna otežavajuća okolnost jer je prijetnja bila motivisana mržnjom prema njegovoj pripadnosti LGBT zajednici. Sud je posebno cijenio sadržinu poruka koje su bile izuzetno uvredljive, eksplicitne i prijetee, te je zaključio da su iste kod oštećenih objektivno mogle, ali i faktički jesu izazvale osjećaj straha, nesigurnosti i ugroženosti, čime je ostvaren bitan element bića krivičnog djela ugrožavanja sigurnosti.

Procesno posmatrano, predmet je okončan zaključenjem Sporazuma o priznanju krivice između okrivljenog, njegovog branioca i Osnovnog državnog tužilaštva, koji je sud prihvatio nakon što je utvrdio da postoje dovoljni dokazi o krivici okrivljenog i da je sporazum zaključen dobrovoljno, svjesno i u skladu sa zakonom. Sud je na ročištu za razmatranje sporazuma izvršio uvid u obimnu dokaznu građu, uključujući svjedočenja oštećenih, materijalne dokaze u vidu izvoda sa Facebook profila, kao i podatke pribavljene putem međunarodne pravne pomoći, čime je dodatno potvrđena ozbiljnost i dokazna utemeljenost optužbe.

U pogledu krivične sankcije, sud je prihvatio predlog stranaka i **izrekao kaznu rada u javnom interesu za oba krivična djela, te potom odmjerio jedinstvenu kaznu u trajanju od 240 časova.** Prilikom odmjeravanja kazne, sud je očigledno uzeo u obzir okolnosti koje se odnose na ličnost okrivljenog, činjenicu da je ranije bio neosuđivan, kao i njegov pristanak na priznanje krivice, ali istovremeno nije zanemario društvenu opasnost izvršenih djela, naročito u dijelu koji se odnosi na govor mržnje i prijetnje prema pripadnicima ranjivih društvenih grupa. Na taj način, sud je nastojao da postigne svrhu kažnjavanja u smislu individualne i generalne prevencije, bez pribjegavanja strožim sankcijama poput kazne zatvora.

Presuda je značajna i sa aspekta sudske prakse jer potvrđuje stav da prijetnje upućene putem društvenih mreža imaju isti krivičnopravni značaj kao i prijetnje izrečene neposredno, ukoliko su podobne da izazovu osjećaj ugroženosti kod oštećenog.

Odluka suda da okrivljenom izrekne kaznu rada u javnom interesu može se ocijeniti kao **zakonita, razmjerna i utemeljena na pravilnoj primjeni olakšavajućih i otežavajućih okolnosti**, te kao takva odgovara opštoj koncepciji savremenog krivičnog prava koje favorizuje alternativne sankcije u odnosu na kaznu zatvora, naročito prema ranije neosuđivanim licima. Izrečena sankcija nesporno ostvaruje elemente **generalne prevencije**, jer jasno potvrđuje da su govor mržnje i prijetnje upućene putem društvenih mreža krivičnopravno relevantne i društveno neprihvatljive.

Međutim, kada je riječ o **specijalnoj prevenciji**, odnosno o pitanju da li će ovakva sankcija dovesti do trajne promjene stavova okrivljenog i spriječiti ga u budućem ispoljavanju homofobnih i diskriminatornih ponašanja, njen efekat ostaje **neizvjestan**. U odsustvu dodatnih korektivnih mjera usmjerenih na edukaciju, senzibilizaciju ili psihosocijalni tretman, postoji realan rizik da kazna bude svedena na formalno izvršenje bez dubljeg vaspitnog učinka. Stoga se može zaključiti da je izrečena krivična sankcija adekvatna u pogledu ostvarivanja zakonom propisane svrhe kažnjavanja u njenom preventivnom i represivnom aspektu, ali da njena sposobnost da dugoročno utiče na promjenu vrijednosnih stavova okrivljenog zavisi od šireg institucionalnog i društvenog odgovora na pojave govora mržnje i diskriminacije.

4.4. Analiza presude Osnovnog suda u Kotoru K. 177/15/15

Predmetna presuda odnosi se na krivičnu odgovornost okrivljenog X zbog produženog krivičnog djela teške tjelesne povrede iz člana 151 stav 1 u vezi sa članom 49 Krivičnog zakonika Crne Gore, izvršenog prema dva oštećena lica. Sud je, nakon sprovedenog opsežnog dokaznog postupka, nesumnjivo utvrdio da su radnje okrivljenog ispunile sva zakonska obilježja navedenog krivičnog djela, kako u objektivnom, tako i u subjektivnom smislu.

Sud je činjenično stanje utvrdio na osnovu saglasnih i međusobno potvrđujućih iskaza oštećenih i svjedoka, bogate medicinske dokumentacije, kao i nalaza i mišljenja sudskih vještaka medicinske i neuropsihijatrijske struke. Posebno je značajno što je sud kritički cijenio odbranu okrivljenog i pravilno odbacio one njene dijelove koji su bili usmjereni na umanjeње krivične odgovornosti, a koji nisu bili potkrijepljeni drugim dokazima. Sud je opravdano prihvatio iskaze oštećenih kao vjerodostojne, jer su bili dosljedni, međusobno saglasni i potvrđeni objektivnim medicinskim dokazima. Time je osiguran visok stepen pouzdanosti utvrđenog činjeničnog stanja, što je posebno važno imajući u vidu težinu povreda i broj oštećenih lica.

Pravna kvalifikacija djela kao produženog krivičnog djela teške tjelesne povrede u potpunosti je u skladu sa zakonom. Sud je pravilno primijenio institut produženog krivičnog djela, cijeneći jedinstvo mjesta, vremena, načina izvršenja i umišljaja okrivljenog. Činjenica da su teške tjelesne povrede nanesene dvjema osobama u kratkom vremenskom razmaku, korišćenjem iste situacije, opravdava ovakvu kvalifikaciju. Posebno je važno istaći da je sud jasno razgraničio pitanje postojanja umišljaja od pitanja uračunljivosti, te pravilno zaključio da je okrivljeni postupao sa umišljajem, ali uz bitno smanjenu uračunljivost usljed emocionalno nestabilnog poremećaja ličnosti.

Sud je okrivljenom izrekao kaznu zatvora u trajanju od četiri mjeseca, iako je za predmetno krivično djelo propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ovakvo ublažavanje kazne sud je zasnovao na zakonskoj mogućnosti iz člana 14 stav 2 KZ CG, cijeneći bitno smanjenu uračunljivost okrivljenog kao naročito značajnu olakšavajuću okolnost.

Međutim, postavlja se legitimno pitanje **srazmjernosti izrečene kazne u odnosu na težinu posljedica**. Okrivljeni je nanio izuzetno teške tjelesne povrede dvjema osobama, uključujući višestruke prelome kostiju lica i nosa, potres mozga i dugotrajne zdravstvene posljedice, pri čemu je ranije već bio osuđivan. Sa tog aspekta, kazna zatvora u trajanju od četiri mjeseca

može se ocijeniti kao izrazito blaga, naročito imajući u vidu intenzitet nasilja i broj oštećenih.

Ipak, izrečena kazna ne može se posmatrati izolovano, već u **kombinaciji sa mjerom bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja na slobodi**, koja u ovom predmetu ima ključni značaj. Izricanje mjere bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja na slobodi predstavlja jedan od najznačajnijih elemenata ove presude. Sud je pravilno uvažio nalaze stručnih vještaka da kod okrivljenog postoji realna opasnost od ponavljanja nasilnog ponašanja ukoliko se ne sprovede adekvatno liječenje.

Za razliku od same kazne zatvora, koja ima pretežno represivni karakter, ova mjera ima **izražen preventivni i korektivni efekat**, jer je usmjerena na otklanjanje uzroka kriminalnog ponašanja. U tom smislu, može se zaključiti da je sud pokazao visok stepen individualizacije kazne, prilagođavajući je ličnosti okrivljenog i njegovom zdravstvenom stanju.

Ukoliko se mjera obaveznog psihijatrijskog liječenja dosljedno i kontinuirano sprovodi, postoji realna mogućnost da se rizik od ponavljanja nasilnog ponašanja značajno umanjuje. Ukoliko, međutim, mjera ostane formalna ili nedovoljno kontrolisana, preventivni efekat presude može biti ozbiljno doveden u pitanje.

Iako je sud pravilno uzeo u obzir bitno smanjenu uračunljivost okrivljenog kao olakšavajuću okolnost i zakonito ublažio kaznu zatvora, **postavlja se pitanje da li je ukupna sankcija u potpunosti adekvatna sa stanovišta zaštite društva i ostvarivanja specijalne prevencije**. Kratkotrajna kazna zatvora, sama po sebi, ima ograničen preventivni efekat kod lica kod kojih postoji poremećaj ličnosti i sklonost nasilnom ponašanju, te njen značaj u ovom slučaju ostaje sekundaran. Ključni element sankcije predstavlja mjera obaveznog psihijatrijskog liječenja na slobodi, čija efikasnost u velikoj mjeri zavisi od intenziteta nadzora i dosljednosti u njenom sprovođenju. U tom smislu, može se postaviti opravdana dilema da li je sud, imajući u vidu težinu posljedica i rizik od ponavljanja krivičnih djela, trebao razmotriti primjenu strože mjere bezbjednosti, umjesto oslanjanja na kratkotrajnu kaznu zatvora kao dopunski vid reakcije.

5. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Institucije Savjeta Evrope su poslednjih decenija odigrale važnu ulogu u unaprijeđenju ljudskih prava LGBT+ osoba. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), je imao posebno značajnu ulogu, s obzirom da je donio niz ključnih presuda o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, ubrzavajući reforme širom Evrope, a i van granica evropskog područja.

Iz značajnih presuda u predmetima **Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva** i **Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva**, koje su potvrdile da su zakoni koji kriminalizuju homoseksualnost i apsolutne zabrane zakonskog priznavanja roda nekompatibilni sa članom 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), ESLJP je identifikovao brojna prava koja LGBT+ osobe treba da uživaju bez obzira na seksualnu orijentaciju ili rodni identitet. Ova sudska praksa je takođe ojačana važnim **odlukama Evropskog komiteta za socijalna prava o diskriminaciji u obrazovanju o seksualnom i reproduktivnom zdravlju, i o sterilizaciji koja je nametnuta kao preduslov za zakonsko prepoznavanje pola**.

5.1. Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva

Jeffrei Dudgeon je 1976. godine podnio prijavu Evropskoj komisiji za ljudska prava žaleći se na potpunu zabranu muških homoseksualnih činova u Sjevernoj Irskoj, sprovedenu kroz zakon koji reguliše sve radnje zavaravanja i grube nepristojnosti između muškaraca. Ovaj zakon je dao osnov za policijske racije u domovima gej muškaraca, koji su bili podvrgnuti opsežnoj istrazi i prijetnji krivičnim gonjenjem.

Policija je Džefrija ispitala o njegovim seksualnim aktivnostima, te uzimala i čuvala dnevnike i ličnu prepisku iz njegovog doma. 1977. godine je obaviješten da je donijeta odluka da se ne goni i da mu se vraćaju papiri koje je od njega oduzela policija. Džefri se požalio da zakon koji zabranjuje muške seksualne radnje ima „smrzavajuće ili ograničavajuće dejstvo na slobodno izražavanje njegove seksualnosti“.

Evropski sud za ljudska prava je 22. oktobra 1981. usvojio Džefrijevu tužbu da je inkriminisanje homoseksualnih radnji između punoljetnih osoba po pristanku u Sjevernoj Irskoj predstavljalo neopravdano miješanje u njegovo pravo na poštovanje privatnog života prema članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Ova presuda je bila veliki pomak za ljudska prava LGBT+ osoba jer je to bio prvi slučaj koji je odlučen na Evropskom sudu za ljudska prava u korist prava LGBT osoba.

To je navelo britanski Parlament da djelimično dekriminalizuje seksualne radnje između muškaraca u Sjevernoj Irskoj 1982. Ali je takođe utrlo put dekriminalizaciji homoseksualnosti u Evropi, jer bi svaki zakon koji kriminalizuje homoseksualno ponašanje između odraslih osoba koje su pristale na to u državama članicama Savjeta Evrope kasnije bio smatra kršenjem člana 8 (pravo na poštovanje privatnog života) po Konvenciji o ljudskim pravima.

Slučaj je podržao druge presude Suda u Strazburu protiv država koje su sprovele potpunu zabranu homoseksualnih radnji (npr. **Noris protiv Irske, 1988. i Modinos protiv Kipra, 1993.**). Međutim, trebalo je do 2014. godine (Sjeverni Kipar) da se postigne potpuna dekriminalizacija homoseksualnih radnji u svim državama članicama Savjeta Evrope.

Slučaj Dudgeon je takođe oblikovao jurisprudenciju van Evrope – na primjer, u Sjedinjenim Državama, gdje je **citiran u odluci Vrhovnog suda SAD Lorens protiv Teksasa (2003) koja je utvrdila da su zakoni protiv homoseksualizma u 14 država u tom slučaju proglašeni neustavni.**

Ono što istorija sudske prakse ESLJP-a pokazuje jeste da je ključni aspekt razvoja LGBT+ ljudskih prava pod ESLJP -om borba koju su LGBT+ osobe vodile i nastavljaju da vode. Takav pristup zahtjeva od LGBT+ osoba da stalno podnose prijave Evropskom sudu za ljudska prava u pokušaju da postepeno steknu puno priznanje i zaštitu njihovih ljudskih prava.

5.2. Goodvin protiv Ujedinjenog Kraljevstva

Predmet je formiran na osnovu predstavke (br. 28957/95) protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je, na osnovu nekadašnjeg člana 25 EKLJP državljanka Ujedinjenog Kraljevstva, gđa Kristin Gudvin podnijela Evropskoj komisiji za ljudska prava (u daljem tekstu: Komisija), 5. juna 1995.

Podnositeljka predstavke tvrdila je da je došlo do povrede članova 8, 12, 13 i 14 Konvencije u pogledu pravnog statusa transseksualaca u Ujedinjenom Kraljevstvu, a naročito u pogledu postupanja prema njima u oblasti zapošljavanja, socijalne zaštite, penzije i braka.

Podnositeljka predstavke tvrdi da su je, u periodu od 1990. do 1992, kolege na poslu seksualno uznemiravale. Pokušala je da pred Sudom za radne sporove dobije spor zbog seksualnog uznemiravanja, ali je tvrdila da u tome nije uspjela jer se, u očima zakona, tretira kao muškarac. Ovu odluku nije osporila ulaganjem žalbe Drugostepenom sudu za radne sporove. Nakon toga, podnositeljka predstavke otpuštena je s posla iz razloga vezanih za njeno zdravstveno stanje, ali ona tvrdi da je pravi razlog bio taj što je transseksualac.

Podnositeljka predstavke je 1996. godine počela da radi kod novog poslodavca i od nje je zatraženo da dostavi svoj broj socijalnog osiguranja (u daljem tekstu: SO). Strahovala je da će novi poslodavac na taj način moći da dođe do podataka o njoj, pošto će, kad dobije taj broj, biti u prilici da sazna ko su njeni bivši poslodavci i da od njih dobije informacije. Iako je od Službe za socijalnu zaštitu (u daljem tekstu: SSZ) zatražila novi broj SO, njen zahtjev je odbijen, pa je na kraju novom poslodavcu dala svoj broj SO. Podnositeljka predstavke tvrdi je otkrivanjem identiteta počela da ima probleme na poslu. Kolege su prestale da razgovaraju s njom i rečeno joj je da je svi ogovaraju iza leđa.

Agencija SSZ za doprinose obavijestila je podnositeljku predstavke da pravo na državnu penziju neće moći da stekne s navršenih 60 godina života, što je starosna granica za sticanje tog prava za žene u Ujedinjenom Kraljevstvu. Aprila 1997, SSZ je obavijestio podnositeljku predstavke da će njeni doprinosi za penziju i dalje morati da se uplaćuju sve dok ne navrši 65 godina – što je starosna granica za sticanje tog prava za muškarce – odnosno do aprila 2002.

Ispitujući podnijetu predstavku, i sve okolnosti i činjenice vezane za pritužbu, ESLJP je našao da je u konkretnom slučaju došlo do kršenja prava na privatan život, čime je **prekršen član 8 Konvencije**.

Podnositeljka predstavke takođe je tvrdila da je došlo do povrede člana 12 Konvencije, kojim je propisano: „*Muškarci i žene odgovarajućeg uzrasta imaju pravo da stupaju u brak i zasnivaju porodicu u skladu s unutrašnjim zakonima koji uređuju vršenje ovog prava.*“

Sud je ustanovio da je **došlo do povrede člana 12 Konvencije u ovom predmetu**.

5.3. X protiv bivše Jugoslovenske Republike Makedonije

Predstavku je podnio X koji je rođen 1987. godine i živio u Skoplju. X je u matične knjige rođenih zaveden kao djevojčica i dobio je očigledno žensko ime ali je kasnije postao savjestan da je muško a ne žensko.

Utvrđena mu je dijagnoza „transseksualnosti“ i otpočeo je hormonsku terapiju koju su mu preporučili ljekari kako bi povećao nivo testosterona. Podnosiocu predstavke je izdata nova lična karta sa njegovim novim muškim imenom ali je na njoj i dalje bilo navedeno da je ženskog pola. X je podnio zahtjev za ispravljanje ove greške, uz koji je kao dokaz priložio dokumentaciju o dijagnozi ali je njegov zahtjev odbijen uz obrazloženje da nema dokaza da je promijenio pol. Upravni sud je prvo odbio a potom usvojio žalbu podnosioca predstavke, ustvrdivši da je upravni organ trebalo da u prvobitnoj odluci konkretno navede dokaze koje je podnosilac predstavke trebalo da podnese radi izmjene podataka u relevantnim ispravama i da mu nije dalo odgovarajuće obrazloženje. Međutim, potonji zahtjev podnosioca predstavke za priznavanje njegovog pola na ličnoj karti ponovo je odbijen zbog nedostatka dokaza.

Podnosilac predstavke se žalio na povredu člana 8 zbog nepostojanja regulatornog okvira kojim se uređuje zakonsko priznavanje njegovog rodnog identiteta, kao i na to da je uslov da se podvrgne operaciji promjene pola kako bi njegov muški identitet bio priznat u suprotnosti sa Konvencijom. Sud je potvrdio da su države u obavezi kako da se ne miješaju u prava zajamčena članom 8 tako i da ih obezbjede njihovo ostvarivanje. Sud je konstatovao da ova potonja pozitivna obaveza iziskuje uspostavljanje regulatornog okvira kojim se obezbjeđuju prava iz člana 8. U vrijeme izricanja presude Suda u relevantnom domaćem pravu nije bilo nijedne odredbe kojom se izričito dozvoljavala promjena pola/roda nekog lica u matičnim knjigama a nije postojalo ni telo koje je moglo da odlučuje o zahtjevima za te promjene.

Sud je konstatovao da Država nikada nije podnijela dokaze koji bi ukazivali na to da je postupanje po zahtjevu podnosioca predstavke za promjenu pola/roda u zvaničnim ispravama uređeno domaćim pravom ili ustaljenom sudskom praksom. Upravni sud nikada nije ni pokušao da odlučuje o meritumu predmeta podnosioca predstavke, a Uprava za vođenje matičnih knjiga je u konačnoj odluci navela da nije nadležna da odlučuje o zahtjevu podnosioca predstavke. Sud je utvrdio da ova situacija izaziva uznemiravajuću neizvjesnost kod podnosioca predstavke u vezi sa njegovim privatnim životom i priznavanjem njegovog identiteta, te da se dugotrajno razmatranje njegovog zahtjeva negativno održava na njegovo psihičko zdravlje. **Sud je stoga zaključio da u pravnom okviru tužene Države ne postoje djelotvorni i pristupačni postupci za promjenu registrovanog pola/roda podnosioca predstavke koje član 8 iziskuje i da je došlo do povrede Konvencije**

Presuda u ovom predmetu predstavljala je odličnu priliku da Sud potvrdi i razjasni svoj stav, kao i da poviši standarde zaštite transrodnih osoba te tako spriječi bilo kakvu diskriminaciju i stigmatizaciju koje i dalje postoje u brojnim državama članicama Savjeta Evrope. Sud je prilikom utvrđivanja nepostojanja regulatornog okvira za priznavanje roda/pola potvrdio pozitivnu obavezu država članica iz člana 8 da uspostave „brze, transparentne i pristupačne“ postupke u tom pogledu. Sud se, međutim, nije pozabavio obavezom podvrgavanja operaciji promjene pola kao posebnim pitanjem, što je moglo dovesti do zaključka o dodatnoj povredi Konvencije. Ipak,

potrebno je pozdraviti njegovu izričitu izjavu da pravo na poštovanje porodičnog i privatnog života zajemčenog Konvencijom obuhvata i rodni identitet kao sastavni deo ličnog identiteta i da se to odnosi na sve pojedince, uključujući transrodne osobe koje ne žele da se podvrgnu takvoj operaciji.

Ova presuda nastavak je prakse Suda uspostavljene presudom u predmetu *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, koja je predstavljala revolucionarni korak u jurisprudenciji Suda u ovoj oblasti, kao i presudom u predmetu *A.P., Garçon i Nicot protiv Francuske*, kojom je zabranjena sterilizacija kao uslov za priznavanje roda. Obije presude su dovele do povećanja broja država članica koje dozvoljavaju priznavanje roda.

6. PRIMJERI DOBRE PRAKSE ZEMALJA ČLANICA EU

U različitim državama članicama Evropske unije razvijale su se i usklađivale politike, zakonodavstvo i prakse usmjerene na unapređenje prava LGBTI osoba i sprječavanje krivičnih djela motivisanih homofobijom i transfobijom, čime se nastoji osigurati da svi građani uživaju jednakost pred zakonom, zaštitu od diskriminacije i sigurnost u svakodnevnom životu. Na najvišem nivou, Evropska komisija je uspostavila **LGBTIQ+ strategiju za period 2026–2030.** koja predstavlja nastavak ranijih politika i sadrži konkretne ciljeve usmjerene na unapređenje zaštite LGBTI osoba od mržnje i nasilja, uključujući borbu protiv govora mržnje, promociju aktivne zaštite žrtava i integraciju pitanja ravnopravnosti u širu pravosudnu i obrazovnu politiku članica EU-a, kao i podršku civilnom društvu i organizacijama koje rade na tim pitanjima.

U mnogim drugim državama članicama, zakonodavstvo protiv diskriminacije i mržnje predstavlja temelj za pravnu zaštitu LGBTI zajednica. Direktive EU kao što je Direktiva o žrtvama i druge anti-diskriminacijske norme obavezuju zemlje članice da identifikuju i posebno štite žrtve mržnje već pri prvom kontaktu sa policijom i pravosudnim organima, čime se direktno potiče prijavljivanje krivičnih djela motivisanih netrpeljivošću i olakšava pravna zaštita žrtava. Ovi zakoni obavezuju i zakonodavce da smatraju motiv mržnje otežavajućom okolnošću pri odmjeraivanju sankcija, čime se povećava i specijalna i generalna prevencija protiv takvih djela.

Prakse pojedinih država uključuju i aktivnosti koje idu izvan samog zakonodavstva prema mjestima gdje LGBTI osobe najčešće doživljavaju nesigurnost ili diskriminaciju. U nekim policijskim snagama, poput inicijativa unutar helenske policije, formirani su sindikati i organizacije koje aktivno zastupaju prava LGBTI i ženskih pripadnika policije, ali i učestvuju u zajedničkim akcijama protiv homofobije i rasizma, čime se pokušava izgraditi kultura poštovanja ljudskih prava unutar same institucije javnog reda i mira i podići povjerenje marginalizovanih grupa u policijske službe.

Pored institucionalnih mjera, značajnu ulogu igraju i nevladine organizacije i društveni pokreti koji doprinose promjeni društvenih stavova i pružanju podrške žrtvama. U mnogim članicama EU-a civilne organizacije daju praktične vodiče i edukativne materijale za policiju, pravosuđe i druge javne službe o tome kako prilagoditi postupanje i pružiti zaštitu žrtvama homofobnog nasilja, te kako pravilno procijeniti i evidentirati krivična djela iz mržnje, što predstavlja dobru

praksu saradnje državnih organa sa civilnim partnerima u borbi protiv diskriminacije i nasilja.

Drugi vid pozitivnih praksi ogleda se u organizaciji i podršci javnim događajima koji afirmišu LGBTI zajednice i javno iskazuju društvenu inkluziju, kao što su parade ponosa i druge manifestacije koje, uz zakonsku zaštitu i javnu podršku vlasti, šalju društveno snažnu poruku o jednakosti i protivljenju mržnji. Ove aktivnosti, kada su praćene adekvatnim bezbjednosnim mjerama i saradnjom sa lokalnim institucijama i policijom, ne samo da ojačavaju vidljivost i sigurnost LGBTI osoba, nego i doprinose kulturi ne-tolerancije prema homofobnim i transfobnim ponašanjima. Iako izazovi ostaju, te se u nekim državama i dalje suočava sa otporom i ekstremističkim reakcijama, sam kontinuitet takvih događaja u mnogim sredinama ukazuje na napredak u društvenom prihvatanju i zaštiti prava manjina.

Sve ove prakse pokazuju da integrisani pristup, kombinacija jasnog zakonodavstva, specifičnih mjera protiv mržnje i diskriminacije, zaštite žrtava, obrazovnih i preventivnih politika, kao i uključivanja policije i civilnog društva, predstavlja efikasnu i održivu strategiju za unapređenje LGBTI prava i sprječavanje počinilaca krivičnih djela iz mržnje da se ponovo oglašavaju ili nasilno ponašaju. Ta kombinacija pravne zaštite i društvene integracije može poslužiti kao model državama koje tek uspostavljaju slične mjere, jer se efektivna zaštita ne postiže samo kaznama, nego i promjenom društvenih normi, osnaživanjem žrtava da prijave krivična djela i jačanjem povjerenja u institucionalne mehanizme zaštite.

Države članice imaju ključnu ulogu u unapređenju LGBTIQ+ ravnopravnosti na terenu. Zahvaljujući podsticaju koji je donijela prva Strategija EU za LGBTIQ ravnopravnost, mnoge države članice su već preduzele korake ka unapređenju LGBTIQ+ ravnopravnosti na nacionalnom nivou. **Evropska komisija sada poziva sve države članice da do 2027. godine usvoje nacionalne akcione planove za LGBTIQ+ ravnopravnost, u skladu sa smjernicama za izradu strategija i akcionih planova za unapređenje LGBTIQ ravnopravnosti, kao i pratećom kontrolnom listom za praćenje.** Radi podsticanja nacionalnih mjera u oblasti LGBTIQ+ ravnopravnosti i njihove dosljedne primjene, države članice se takođe ohrabruju da imenuju nacionalne koordinate za LGBTIQ+ ravnopravnost ili da za tu svrhu osnaže postojeće institucionalne strukture.

Komisija će nastaviti da podržava i prati ove napore kroz **Visoku grupu za nediskriminaciju, ravnopravnost i raznolikost, a posebno kroz njenu podgrupu stručnjaka za LGBTIQ+ ravnopravnost, čiji će mandat biti dodatno ojačan uključivanjem predstavnika država kandidata i unapređenjem saradnje sa predsjedništvima Savjeta EU.** U okviru rada ove stručne grupe, države članice i drugi relevantni akteri biće pozvani da redovno dostavljaju informacije o svojim aktivnostima i da ih dijele radi povećanja vidljivosti mjera za unapređenje LGBTIQ+ ravnopravnosti. Državama članicama biće omogućeno i učešće u tematskim aktivnostima usmjerenim na specifične oblasti javnih politika, kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje i vještačka inteligencija.

Zdrava demokratija počiva na otvorenom i snažnom prostoru za djelovanje civilnog društva, u kojem organizacije mogu slobodno da djeluju, a pojedinci da izražavaju svoj identitet bez straha. Međutim, organizacije civilnog društva koje se bave LGBTIQ pitanjima suočavaju se sa sve većim izazovima, jer je njihova sposobnost da pružaju podršku zajednicama, zagovaraju ljudska prava i štite demokratske vrijednosti pod sve snažnijim pritiscima.

Predstojeća Strategija EU za civilno društvo uspostaviće zajednički okvir za saradnju Komisije sa organizacijama civilnog društva i njihovu podršku u različitim oblastima javnih politika. Strategija ima za cilj i dalje jačanje saradnje sa državama članicama u promovisanju i očuvanju vitalnog prostora za djelovanje civilnog društva širom EU, uključujući organizacije i branitelje ljudskih prava koji aktivno doprinose zaštiti i promociji vrijednosti EU, među kojima su ravnopravnost i nediskriminacija.

Važno je naglasiti da su države članice EU dodatno ohrabrene u integrisanju principa ravnopravnosti u nacionalne reforme i investicije putem relevantnih instrumenata finansiranja EU, kao što su **Instrument za tehničku podršku i Mehanizam za oporavak i otpornost**.

U EU važi pravilo ravnovjorne i pravične primjene fondova EU i uz kontinuirano praćenje ispunjavanja tzv. „horizontalnog uslova omogućavanja“ koji se odnosi na efikasnu primjenu Povelje EU o osnovnim pravima u periodu 2021–2027, za sva sredstva obuhvaćena Uredbom o zajedničkim odredbama. Takođe sprovodi se i **izmijenjena Finansijska uredba, kojom se izričito propisuje da podsticanje na diskriminaciju, mržnju ili nasilje predstavlja osnov za isključenje iz finansiranja iz fondova EU**.

Važnu ulogu u kreiranju dobrih praksi zemalja članica EU igraju i **organizacije civilnog društva** koje se bave LGBTIQ pitanjima i lokalnim aktivizmom. Ove organizacije imaju pristup programu **AgoraEU**, u okviru kojeg će biti izdvojeno 3,6 milijardi eura za novi segment Građani, jednakost, prava i vrijednosti+, čime se više nego udvostručuje budžet postojećeg programa Građani, jednakost, prava i vrijednosti, a sve sa ciljem veće promocije i zaštite prava LGBTIQ osoba.

Pouzdati i uporedivi podaci o ravnopravnosti od suštinskog su značaja za kreiranje i praćenje politika zasnovanih na dokazima, uz primjenu intersekcionalnog pristupa. **U saradnji sa Agencijom EU za osnovna prava (FRA), Stručna grupa za podatke o ravnopravnosti u okviru Visoke grupe za nediskriminaciju, ravnopravnost i raznolikost se bavi prikupljanjem podataka o ravnopravnosti, uključujući podatke o izazovima sa kojima se suočavaju LGBTIQ osobe.** Zemlje članice EU imaju pri tome tehničku podršku u oblasti prikupljanja podataka o ravnopravnosti, uključujući ciljane podatke o intersekcionalnoj diskriminaciji.

Imajući u vidu sve prednje navedeno, evidentno je da zemlje članice EU ostaju posvećena podizanju svijesti o LGBTIQ ravnopravnosti i nediskriminaciji, te će pokrenuti komunikacionu kampanju u okviru inicijative „Unija jednakosti“, s ciljem uključivanja građana širom EU u promociju vrijednosti ravnopravnosti i nediskriminacije.

6.1. Godišnji pregled ljudskih prava LGBTI osoba - Malta

Jedan od najznačajnijih primjera napredne prakse u Uniji je **Malta**, koja je godinama na vrhu **ILGA-Europe Rainbow indeksa**¹², što odražava najšire i najkonsekventnije zakonske zaštitne standarde za LGBTI zajednicu u Evropi. Malta je već ranih 2000-ih zabranila diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, dopustila otvorenu službu LGBTI osoba u vojsci, a kasnije legalizovala istospolni brak i omogućila pravno samoodređenje za trans i interspolne

¹² ILGA-Europe Rainbow Index je godišnji alat za upoređivanje koji rangira 49 evropskih država prema njihovim zakonima i javnim politikama koje se odnose na LGBTI osobe. ILGA Europe, dostupno na: <https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-map-2025/>

osobe bez medicinskih uslova. Zabrana tzv. "terapija konverzije", koja se smatra štetnom i potencijalno nasilnom praksom, takođe je uspostavljena kao dio malteškog pravnog okvira za zaštitu dostojanstva LGBTI osoba, čime je ova država postala primjer kako sveobuhvatna zakonska zaštita i društvena politika mogu umanjiti prostor za diskriminaciju i nasilje.

Tokom 2024. godine Malta je nastavila da potvrđuje status jedne od najprogresivnijih evropskih država u pogledu zaštite i unapređenja ljudskih prava LGBTI osoba. U više oblasti zabilježeni su značajni pomaci, ali i određeni izazovi, posebno u segmentu trans zdravstvene zaštite i transparentnosti javnih politika.¹³

U oblasti obrazovanja, Eurobarometar¹⁴ je pokazao **visok nivo podrške inkluzivnom pristupu** – čak 77% ispitanika smatra da školski program treba da uključuje sadržaje o LGBTI identitetima, dok 78% vjeruje da obrazovanje treba obuhvatiti i teme seksualne orijentacije. Ovakvi rezultati ukazuju na široku društvenu spremnost za afirmaciju različitosti već od najranijih faza školovanja. U segmentu jednakosti i nediskriminacije, zapažen je problem u vezi sa organizacijom EuroPride 2023. Nacionalna kancelarija za reviziju utvrdila je ozbiljne nepravilnosti u postupcima javne nabavke i budžetsku prekoračenje od čak 86%, što je izazvalo reakcije sedam nevladinih organizacija koje su kritikovale nedostatak transparentnosti i konsultacija.

Kada je riječ o **zdravlju**, 2024. godinu obilježile su brojne inicijative usmjerene na poboljšanje pristupa uslugama. Checkpoint Malta je pokrenuo besplatno, zajednički vođeno HIV testiranje tokom cijele godine u više gradova, čime je popunjena praznina nastala nedovoljnom dostupnošću ovakvih usluga u javnom sektoru. **Nacionalna strategija aktivnog starenja 2023–2030**¹⁵ uključila je i specifične mjere za starije LGBTI osobe, kao i radnu grupu za mapiranje njihovih socijalnih i zdravstvenih potreba. U decembru je otvorena javna rasprava o novoj Nacionalnoj politici seksualnog zdravlja, dok je Vlada najavila da će PrEP i PEP postati besplatni od 2025. godine, iako ostaje nejasno da li će biti univerzalno dostupni.

U oblasti tjelesnog integriteta zabilježeni su ozbiljni problemi u pristupu trans-specifičnoj zdravstvenoj njezi. Nakon ostavke psihijatra u Gender Wellbeing Clinic, pružanje usluga je od jula 2023. u značajnom kašnjenju.¹⁶ Ovo je dovelo do protesta koji je organizovao MGRM, zahtijevajući hitno rješavanje problema i obezbjeđivanje obećane zdravstvene zaštite za trans osobe.

Na polju prikupljanja podataka, 2021. popis stanovništva je prvi put uključio podatke o seksualnoj orijentaciji¹⁷: 2.5% osoba starijih od 16 godina identifikovalo se kao LGBTI, pri čemu

13 ANNUAL REVIEW OF THE HUMAN RIGHTS SITUATION OF LESBIAN, GAY, BISEXUAL, TRANS, AND INTERSEX PEOPLE COVERING THE PERIOD OF JANUARY TO DECEMBER 2024., dostupno na: <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2025/02/Annual-Review-2025-Malta.pdf>

14 Educate us: 77% agree with school lessons about transgender identity, dostupno na: https://www.maltatoday.com.mt/news/national/127010/educate_us_77_agree_with_school_lessons_about_transgender_identity

15 NATIONAL STRATEGIC POLICY FOR ACTIVE AGEING 2023 – 2030, dostupno na: <https://activeageing.gov.mt/wp-content/uploads/2023/04/NSPActiveAgeing2023-30.pdf>

16 Malta Independent, Absence of psychiatrist at Gender Well-being Clinic affects continuation of gender-affirming care, dostupno na: <https://www.independent.com.mt/articles/2024-05-05/local-news/Absence-of-psychiatrist-at-Gender-Well-being-Clinic-affects-continuation-of-gender-affirming-care-6736260821>

17 NSO Malta, Census of Population and Housing 2021: Final Report: Health, education, employment and other characteristics (Volume 3), dostupno na: https://nso.gov.mt/themes_publications/census-of-population-and-housing-2021-final-report-health-education-employment-and-other-characteristics/#:~:text=11%2C073%20individuals%20or%202.5%20per,having%20a%20different%20sexual%20orientation

je udio stranaca tri puta veći nego kod malteških državljana. Uz to, Gžira je identifikovana kao opština sa najvećim procentom LGBTI stanovnika. Prema anketi EU Agencije za ljudska prava, 62% LGBTI osoba na Malti osjeća se ugodno da otkrije svoju orijentaciju, što je znatno iznad EU prosjeka od 51%.

Kada je riječ o stanovanju, u decembru 2024. otvoreno je prvo sklonište za LGBTI osobe¹⁸, koje treba da počne sa radom 2025. godine, čime je unaprijeđen sistem socijalne zaštite za najranjivije pripadnike zajednice.

Institucionalna podrška je dodatno osnažena objavljivanjem rezultata FRA-ine studije¹⁹, nakon čega je parlamentarna sekretarka za jednakost Rebecca Buttigieg istakla potrebu za novim politikama protiv diskriminacije. U julu je objavljen i izvještaj o sprovođenju nacionalne LGBTIQ+ Strategije i Akcionog plana.

Posebno je značajan napredak u oblasti pravnog priznanja roda: od septembra 2024. Malta dozvoljava zvanično priznavanje nebinarnih identiteta u izvodima iz matičnih knjiga rođenih, čime se dodatno proširuju već postojeća prava iz Zakona o rodnom identitetu, izražavanju i polnim karakteristikama iz 2018. godine.

6.2. Godišnji pregled ljudskih prava LGBTI osoba - Belgija

Belgija, druga na rang-listi *Rainbow Europe* mape²⁰, tokom 2024. godine bilježi i značajne iskorake i ozbiljne izazove u oblasti ljudskih prava LGBTI osoba. Iako se radi o državi sa dugom tradicijom jednakosti, izvještaj za 2024. otkriva kompleksnu sliku u kojoj progresivno zakonodavstvo nije uvijek dovoljno da osigura dosljednu zaštitu u praksi. Najveći izazovi uočavaju se u sistemu **azila**, gdje je Komitet ministara Savjeta Evrope upozorio da Belgija nije u stanju obezbijediti dostojanstven smještaj svim tražiocima azila. Mnogi, posebno samci muškarci – uključujući i LGBTI tražioce zaštite – ostaju na ulici, a čak i oni koji dobiju smještaj nerijetko su izloženi riziku jer se nalaze u kolektivnim centrima zajedno sa osobama iz zemalja iz kojih su upravo pobjegli zbog homofobije i transfobije.

U oblasti **govora mržnje**, ljudskopravaške organizacije zatražile su izmjenu člana 150 Ustava²¹ kako bi se LGBTI-fobni iskazi tretirali kao i rasistički – dakle, procesuirali pred krivičnim sudovima, a ne isključivo pred porotom. Međutim, politički kontekst je otežavao napredak: uoči izbora, stranka Vlaams Belang intenzivno je širila anti-LGBTI retoriku, nazivajući rodno obrazovanje “opasnim” i “pedagoški neodgovornim”, uz javno ismijavanje rodnog identiteta.

Nasilje motivisano mržnjom ostalo je zabrinjavajuće prisutno. Prema istraživanju FRA²², 15% LGBTI osoba u Belgiji je pretučeno u posljednjih pet godina, a polovina je doživjela

18

19 FRA, LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges, dostupno na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges>

20 ILGA Europe, dostupno na: <https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-map-2025/>

21 UNIA, [Opinion] Mettons fin à une double discrimination dans notre Constitution, dostupno na: <https://www.unia.be/fr/actua/opinion-double-discrimination-constitution>

22 FRA, LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges, dostupno na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges>

uznemiravanje. Tokom godine izrečeno je nekoliko oštrih kazni – uključujući 30 godina zatvora za ubistvo počinjeno iz homofobne mržnje²³. U Briselu je iz aplikacije za sastanke izveden niz napada, uključujući i slučaj smrtnog ishoda, zbog čega je Grindr izdao upozorenje korisnicima.

U sektoru **obrazovanja**, zabilježen je rast vršnjačkog nasilja motivisanog predrasudama. Prema FRA, čak 67% LGBTI učenika u Belgiji doživljava ruganje ili maltretiranje. Istovremeno, studentske inicijative ukazivale su na jaz između deklarativne podrške univerziteta i stvarnog iskustva trans studenata, kao što je slučaj na Univerzitetu u Briselu početkom godine.

Belgija je, kroz **novi Krivični zakonik**²⁴, napravila pozitivan iskorak u oblasti **zapošljavanja, izjednačivši težinu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije sa rasnom diskriminacijom, čime je unaprijeđena zaštita u svijetu rada.**

U okviru **porodičnih prava**, i dalje postoji pravna nesigurnost u vezi sa surogatstvom. Nedosljedna praksa lokalnih uprava uzrokuje diskriminaciju istopolnih parova, a biološke porodice u procesu usvajanja mogu izričito odbiti da njihovo dijete usvoji istopolni par, što predstavlja otvoren oblik neravnopravnosti.

U oblasti **zdravlja**, Belgija je otvorila nove mogućnosti za trans specifičnu njegu²⁵. Pokrenute su konsultacije i formirane nove trans-timove kroz javno zdravstvo, što treba da osigura širi i finansijski dostupniji pristup. U Vervieu je uveden i besplatan dispanzer za proizvode seksualnog zdravlja, što predstavlja važnu mjeru javnog zdravlja i prevencije.

Kada je riječ o **tjelesnom integritetu**, parlamentarni rad je uključivao prijedlog zakona za zaštitu interseks djece od nepotrebnih medicinskih intervencija. Iako zakon nije usvojen zbog izborne procedure, njegov sadržaj predstavlja značajan pomak. Osim toga, Flandrija je jednoglasno podržala formiranje stručnog centra za interseks osobe.

Podaci prikupljeni kroz FRA²⁶ ankete pokazuju i druge izazove: 53% LGBTI osoba izbjegava javne izraze naklonosti zbog straha, 27% izbjegava određene lokacije, a 11% često razmišlja o samoubistvu. Takođe, uočava se pad učešća opština u kampanjama podizanja LGBTI zastava u Valoniji, dok su sve opštine u Flandriji učestvovala u sličnom programu.

Podrška institucija tokom godine bila je snažna: tri ključne LGBTI organizacije (Prisme, Çavaria, RainbowHouse Brussels) dobile su novu petogodišnju akreditaciju za pristup državnom finansiranju. Wallonija je sprovela kampanju o nasilju i diskriminaciji, a Muzej valonskog života je uspostavio arhivu istorije LGBTI pokreta. Revidirana su i uputstva za policiju i tužilaštvo, čime je poboljšano evidentiranje slučajeva homofobije.

U domenu **javnog mnjenja**, Univerzitet u Briselu objavio je izvještaj o sve snažnijim anti-gender kampanjama, koje uključuju proteste, medijske napade i politički vandalizam. Dodatno je zabrinula javna podrška transnegacionističkoj literaturi od strane potpredsjednika Vlade Davida Clarinvala.

23 Nieuwsblad, ASSISEN. 30 jaar voor homofobe en racistische doodslag, medebeschuldigde krijgt 5 jaar met uitstel, dostupno na: <https://www.nieuwsblad.be/binnenland/assisen.-30-jaar-voor-homofobe-en-racistische-doodslag-medebeschuldigde-krijgt-5-jaar-met-uitstel/55152484.html>

24 The Brussels Times, After 150 years, Belgium has a new Penal Code, dostupno na: <https://www.brusselstimes.com/937483/after-150-years-belgium-has-a-new-penal-code>

25 RTBF, Namur : création de consultations destinées aux personnes transgenres, dostupno na: <https://www.rtbf.be/article/namur-creation-de-consultations-destinees-aux-personnes-transgenres-11374761>

26 FRA, LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges, dostupno na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/lgbtiq-equality-crossroads-progress-and-challenges>

6.3. Godišnji pregled ljudskih prava LGBTI osoba - Island

Tokom 2024. godine Island je potvrdio reputaciju jedne od najnaprednijih evropskih država po pitanju LGBTI prava, ali je istovremeno pokazao i određene zabrinjavajuće regresivne trendove, naročito u oblasti azila i javnog diskursa. Ova godina istakla je snažne institucije i društvene pokrete koji čuvaju dostignuti nivo prava, ali i izazove koji dolaze iz političkih i zakonodavnih promjena.

Najveća zabrinutost tokom godine javila se u vezi sa izmjenama zakona o **azilu**²⁷. U martu je parlament usvojio zakon koji značajno ograničava prava odbijenih tražilaca azila, uključujući ukidanje pristupa smještaju i zdravstvenim uslugama 30 dana nakon odbijanja zahtjeva. Zakon takođe povećava mogućnost deportacija u skladu sa Dablinskom regulativom i uključuje potencijalno invazivne fizičke preglede osoba koje traže zaštitu. Organizacije za ljudska prava upozorile su da će ove mjere posebno teško pogoditi LGBTI tražioce azila, koji su već izloženi višestrukoj ranjivosti.

Na planu **govora mržnje**, protiv visokog partijskog funkcionera Lýðræðisflokkurinn stranke podnijeta je pravna prijava zbog kontinuiranih, višegodišnjih izjava koje su LGBTI osobe prikazivale kao prijetnju djeci i društvu. Takva retorika bila je prisutna i u političkom prostoru tokom izbornih kampanja.

Podaci organizacije Samtökin pokazuju da je tokom godine zabilježeno osam slučajeva **fizičkog nasilja** motivisanog mržnjom, što iako brojčano nije veliko, predstavlja ozbiljan signal u zemlji sa malom populacijom i visokim standardima ljudskih prava.

U oblasti **tjelesnog integriteta**, najvažniji napredak predstavlja **stupanje na snagu zakona koji zabranjuje konverzivnu terapiju na osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta i rodnog izražavanja**²⁸. Ova zabrana, usvojena 2023. ogromnom većinom, od 1. januara 2024. godine konačno je postala dio zakonske prakse i predstavlja jedan od najuzornijih evropskih modela.

Kroz **prikupljanje podataka**²⁹, Vlada Islanda objavila je nalaz sveobuhvatnog istraživanja o nasilju u porodici i partnerskim odnosima prema LGBTI osobama. Istraživanje pokazuje da su mladi LGBTI ljudi u znatno većem riziku od fizičkog nasilja u porodici, kao i nasilja u partnerskim odnosima, što ukazuje na potrebu za ciljanim politikama zaštite. Dodatni podaci iz nacionalne ankete o mladima otkrivaju da 15–20% djece i mladih na Islandu sebe identifikuje kao LGBTI – što govori o visokom stepenu vidljivosti, ali i o potrebi adekvatnih programa podrške.

Na polju **obrazovanja**, dvije političke partije javno su se usprotivile LGBTI inkluzivnom obrazovanju tokom sastanka Nacionalnog omladinskog savjeta, dok je lider Centrističke partije kritikovao uvođenje LGBTI sadržaja u škole. Ovakve izjave predstavljaju suprotan trend u odnosu na dugogodišnju islandsku praksu inkluzivnosti.

27 Iceland Review, Highly-Criticised Immigration Bill Passed in Iceland, dostupno na: <https://www.icelandreview.com/news/politics/highly-criticised-immigration-bill-passed-in-iceland/>

28 Bill on amendments to the General Penal Code, no. 19/1940, with subsequent amendments (suppressive treatment), dostupno na: <https://www.althingi.is/altext/153/s/0045.html>

29 Government of Iceland, Rannsókn á ofbeldi í nánnum samböndum og fjölskyldum hinsegin fólks á Íslandi, dostupno na: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2024/12/12/Rannsokn-a-ofbeldi-i-nanum-sambondum-og-fjolskyldum-hinsegin-folks-a-Islandi/>

Kada je riječ o **zapošljavanju**, novo istraživanje tri sindikata otkrilo je da LGBTI muškarci u prosjeku zarađuju 30% manje od heteroseksualnih muškaraca, dok je samo polovina ispitanika otvorena o svojoj seksualnoj orijentaciji na poslu. Ohrabrujući element predstavljaju prve organizacije koje su dobile Hinsegin certifikaciju za inkluzivnost, čime se promovišu rodna jednakost i raznolikost u radnim sredinama.

Islandska **LGBTI scena** ostala je veoma aktivna: održani su Pride festivali širom zemlje, uključujući zapadni, sjeverni i istočni region; obilježeno je 10 godina Pride-a u Seyðisfjörðuru; a 25. Reykjavík Pride uveličala je i obraćanjem novoizabrane predsjednice Halla Tómasdóttir, što je simbolički snažna poruka podrške.

Na polju **zdravlja**, Island je napravio veliki napredak **ukidanjem zabrane doniranja krvi za MSM osobe**³⁰, koja je stupila na snagu 2025. godine uz primjenu savremenih metoda testiranja. Ovo predstavlja jedno od najmodernijih rješenja u Evropi. Paralelno s tim, analiza nacionalne ankete mladih pokazala je izrazito visok nivo nasilja prema rodno varijantnoj djeci i mladima, što dodatno naglašava potrebu za pristupačnim uslugama mentalnog zdravlja.

Institucionalno, Island je doživio važan korak u vjerskoj zajednici: nova biskupkinja Guðrún Karls Helgudóttir javno je priznala dug crkve prema LGBTI osobama i poručila da je vrijeme za aktivnu reparaciju odnosa, čime se nagovještava jačanje inkluzivnog pristupa u instituciji koja tradicionalno ima značajan društveni uticaj.

7. REZULTATI SPROVEDENOG ISTRAŽIVANJA

7.1. Metodologija

Mreža za evropske politike – MASTER sprovela je istraživanje u okviru projekta „Zakonom ravnopravni!“, s ciljem unapređenja položaja LGBTIQ osoba u Crnoj Gori i jačanja poštovanja ljudskih prava, jednakosti i inkluzije. Istraživanje je realizovano od 7. novembra 2025. do 15. januara 2026. godine i imalo je za cilj sagledavanje iskustava, stavova i mišljenja građanki i građana o ostvarivanju prava LGBTIQ osoba, dostupnosti usluga i senzibilisanosti državnih institucija.

Anketu je popunilo 30 ispitanika različitih rodni i seksualnih identiteta, obrazovanja i regionalnog porijekla. Najviše ispitanika su žene (44%), dok su muškarci zastupljeni sa 27%, a transrodne osobe sa 17%. Manji broj ispitanika pripadao je nebinarnoj kategoriji ili je odabrao opcije „drugo“ ili „ne želim da se izjasnim“. Kada je riječ o seksualnoj orijentaciji, 30% ispitanika se izjasnilo kao biseksualno, 24% kao gej/homoseksualno, 20% kao heteroseksualno, 20% kao lezbejsko, dok je manji broj ispitanika aseksualan.

³⁰ Ministry of Health, Regulation on the (7th) amendment to Regulation No. 441/2006 on the collection, processing, storage and distribution of blood, dostupno na: <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/heilbrigdisraduneyti/nr/24196>

Većina ispitanika dolazi iz centralne regije Crne Gore (67%), dok iz južne regije dolazi 27%, a iz sjeverne 7%. Što se obrazovanja tiče, 60% ispitanika završilo je postdiplomske studije, 37% osnovne studije, a manji broj ispitanika završio je srednju školu (3%).

Rezultati pokazuju da je većina ispitanika (70%) imala direktan kontakt sa državnim institucijama u proteklih 12 mjeseci, ali da ocjena senzibilnosti službenika varira, pri čemu prevladavaju niže i srednje ocjene. Većina ispitanika se prilikom kontakta osjećala djelimično bezbjedno i uvaženo (60%), dok manji broj (30%) prijavljuje potpuno osjećanje sigurnosti. Iako polovina ispitanika nije doživjela diskriminaciju ili neprijatnosti od službenika, 27% je prijavilo takva iskustva, a 23% nije sigurno. Najkritičnije oblasti za osjećaj diskriminacije su policija i pravosuđe, dok zdravstvo i obrazovanje također bilježe određene prijave, a socijalna zaštita i druge institucije manji broj.

U zdravstvenom sistemu većina ispitanika nije doživjela diskriminaciju, iako 13 ispitanika navodi da jeste jednom, a 3 više puta. Najviše ispitanika ističe potrebu za psihološkim savjetovanjem prilagođenim LGBTIQ osobama (67%), dok više od polovine smatra da su edukacije službenika o radu sa LGBTIQ osobama od ključnog značaja (57%). Pravna i socijalna podrška prepoznata je od 43% ispitanika, dok digitalne platforme i specijalizovane zdravstvene usluge imaju manju, ali značajnu podršku.

Što se tiče zapošljavanja, 66% ispitanika nije doživjelo diskriminaciju, dok 27% prijavljuje negativna iskustva. Prihvaćenost identiteta na radnom mjestu pokazuje raznovrsna iskustva: 40% ispitanika osjeća djelimično prihvatanje, 23% potpuno prihvatanje, dok 33% doživljava odbacivanje i diskriminaciju. Informisanost o tome kome se obratiti u slučaju diskriminacije nije zadovoljavajuća – 46% ispitanika nije sigurno ili ne zna kome se može obratiti, a 43% zna.

Nizak je i nivo prijavljivanja diskriminacije i nasilja, pri čemu 63% ispitanika nije prijavilo takve slučajeve, a 20% jeste. Generalno zadovoljstvo poštovanjem i zaštitom prava LGBTIQ osoba u Crnoj Gori pokazuje izraženo nezadovoljstvo: 60% ispitanika je nezadovoljno trenutnim stanjem, 10% veoma nezadovoljno, dok svega 10% izražava zadovoljstvo.

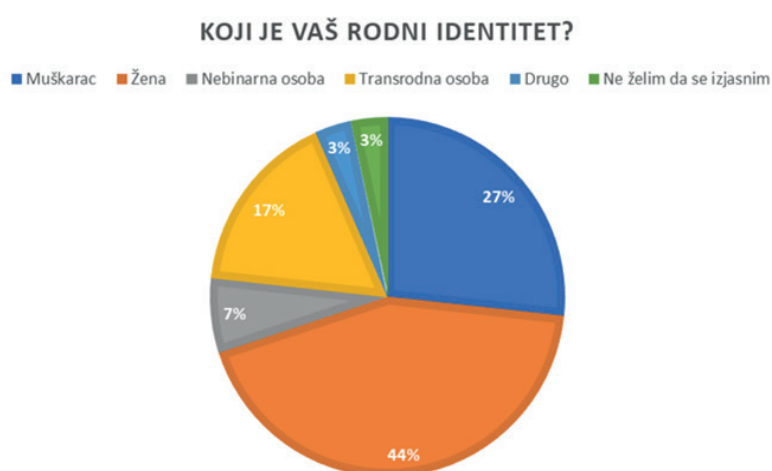
Dodatni komentari ispitanika ukazuju na potrebu strožijeg sankcionisanja zaposlenih i političara zbog govora mržnje i diskriminacije, kao i na važnost stvaranja sigurnog, inkluzivnog i odgovornog okruženja u kojem LGBTIQ osobe mogu ostvarivati svoja prava.

Jedan od ispitanika ističe sljedeće:

Po vašem mišljenju, u kojoj oblasti je najpotrebnije unaprijediti postupanje institucija prema LGBTIQ osobama i na koji način bi to unapređenje trebalo da izgleda? (*Molimo vas da navedete oblast i predložite konkretne mjere, promjene ili aktivnosti*)

“Veće kazne za zaposlene u institucijama zbog govora mržnje i diskriminacije. Ne samo za njih, već i za političare koji svojim ponašanjem i izjavama daju prostor i dozvolu zaposlenima u institucijama i široj javnosti za govor mržnje. Ne može neko ko je homofobičan, transfobičan, mizogin, itd. da bude na javnoj sceni, u politici i u državnim institucijama. Ti ljudi predstavljaju i odgovaraju svim građanima Crne Gore, a u to spadaju i LGBTQI+ lica.”

7.2. Identifikacija problema



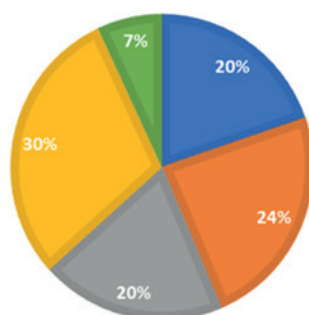
Grafikon 1.

Na osnovu odgovora na pitanje o rodnom identitetu ispitanika, uočava se raznovrsna struktura uzorka. Najveći broj ispitanika izjasnio se kao žene, 13 osoba (44%), dok se 8 ispitanika (27%) identifikovalo kao muškarci. Takođe, 5 ispitanika (17%) navelo je da se identifikuje kao transrodna osoba. Manji broj ispitanika izjasnio se kao nebinarna osoba (7%), dok su pojedini ispitanici odabrali opciju „drugo“ ili „ne želim da se izjasnim“.

Rezultati istraživanja ukazuju na značajnu rodnu raznolikost među ispitanicima. Iako se najveći dio uzorka izjasnio kao žene ili muškarci, primjetan je i broj mladih koji se identifikuju kao transrodne ili nebinarne osobe. Ovi podaci naglašavaju potrebu za većim razumijevanjem i prihvatanjem različitih rodni identiteta u društvu, kao i za stvaranjem sigurnog i podržavajućeg okruženja u kojem pojedinci mogu slobodno izraziti svoj identitet.

KOJA JE VAŠA SEKSUALNA ORIJENTACIJA?

■ Heteroseksualna ■ Gej/homoseksualna ■ Lezbejska ■ Biseksualna
■ Panseksualna ■ Aseksualna ■ Drugo

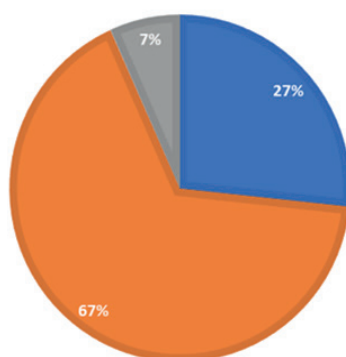


Grafikon 2.

Na osnovu odgovora na pitanje „Koja je Vaša seksualna orijentacija?“, najviše ispitanika identifikovalo se kao biseksualno (9 ispitanika, 30%), što ovu kategoriju čini najzastupljenijom u uzorku. Gej/homoseksualnu orijentaciju navelo je 7 ispitanika (24%), dok su heteroseksualna i lezbejska orijentacija zastupljene jednako, sa po 6 ispitanika (20%). Najmanji broj ispitanika pripada aseksualnoj orijentaciji (2 ispitanika, 7%), dok panseksualna orijentacija i kategorija „drugo“ nisu zabilježene. Ovi rezultati ukazuju na visok stepen raznolikosti seksualnih identiteta među mladima obuhvaćenim istraživanjem i naglašavaju važnost otvorenog i inkluzivnog pristupa temama vezanim za seksualni identitet u savremenom društvu.

IZ KOJE REGIJE CRNE GORE DOLAZITE?

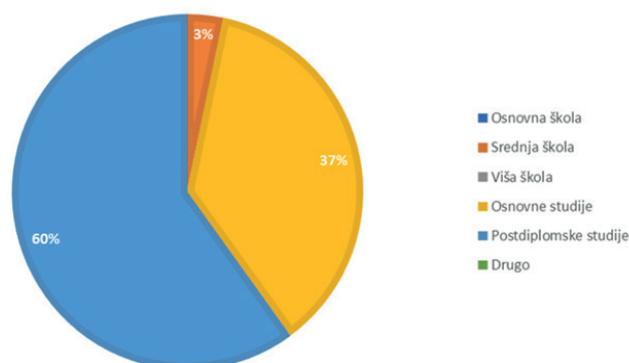
■ Južna regija ■ Centralna regija ■ Sjeverna regija



Grafikon 3.

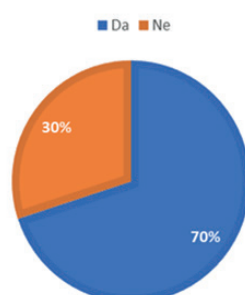
Većina ispitanika dolazi iz centralne regije Crne Gore (67%), dok je manji broj iz južne regije (27%), a najmanji broj iz sjeverne regije (7%). Ovo ukazuje da uzorak nije ravnomjerno raspoređen po regijama, s dominantnom zastupljenošću centralnog dijela Crne Gore.

KOJI JE VAŠ STEPEN OBRAZOVANJA?

**Grafikon 3.**

Analiza obrazovne strukture ispitanika pokazuje značajne razlike u nivou obrazovanja. Najmanji broj ispitanika završio je srednju školu, što čini samo 3% ukupnog uzorka (1 osoba). Veći dio ispitanika ima visoko obrazovanje: osnovne studije završilo je 3,7 % ispitanika (11 osoba), dok su postdiplomske studije najzastupljenija kategorija, sa 60 % ispitanika (18 osoba). Ovi podaci ukazuju da je većina ispitanika dobro obrazovana i da je značajan dio njih nastavio školovanje i nakon osnovnih studija. Ukupno gledano, obrazovna struktura ispitanika jasno pokazuje dominaciju visoko obrazovanih pojedinaca, dok je manji broj ispitanika sa srednjim ili nižim nivoom obrazovanja.

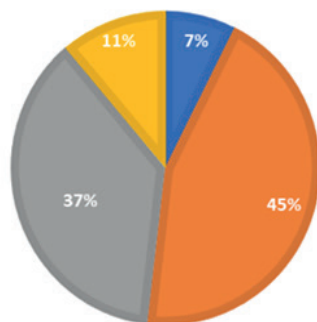
DA LI STE IMALI DIREKTAN KONTAKT SA DRŽAVNIM INSTITUCIJAMA U PROTEKLIM 12 MJESECI (OPŠTINA, POLICIJA, CENTAR ZA SOCIJALNI RAD, ZDRAVSTVENA USTANOVA, SUD ITD.)

**Grafikon 4.**

Analiza odgovora na pitanje o direktnom kontaktu sa državnim institucijama u proteklih 12 mjeseci pokazuje da je većina ispitanika imala takav kontakt. Tačnije, 21 ispitanik (70 %) navelo je da je tokom protekle godine imao direktan kontakt sa institucijama poput opštine, policije, centra za socijalni rad, zdravstvene ustanove ili suda, dok 9 ispitanika (30 %) nije imalo takav kontakt. Ovi podaci pokazuju da ispitanici aktivno komuniciraju sa državnim institucijama.

**KAKO BISTE OCIJENILI SENZIBILNOST DRŽAVNIH
SLUŽBENIKA I SLUŽBENICA SA KOJIMA STE BILI U
KONTAKTU?**

■ Ocjena 1 ■ Ocjena 2 ■ Ocjena 3 ■ Ocjena 4 ■ Ocjena 5

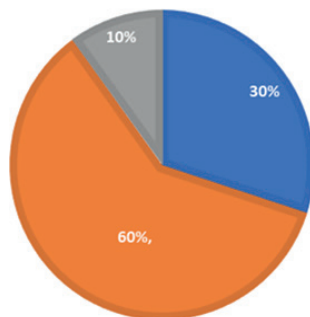


Grafikon 5.

Analiza odgovora na pitanje “Kako biste ocijenili senzibilnost državnih službenika i službenica sa kojima ste bili u kontaktu?” pokazuje da većina ispitanika ocjenjuje senzibilnost službenika ispod prosjeka ili srednje. Najveći broj ispitanika dao je ocjenu 2 (45 %), dok je ocjenu 3 dalo 37 % ispitanika. Niže ocjene (1) dali su 7 % ispitanika, dok je samo mali broj dao ocjenu 4 (11%). Najviša ocjena 5 nije zabilježena kod nijednog ispitanika. Ovi rezultati sugeriraju da postoji prostor za poboljšanje senzibilnosti i pristupa službenika prema građanima, jer visokih ocjena praktično nema.

**DA LI STE SE U KONTAKTU SA DRŽAVNIM
INSTITUCIJAMA OSJEĆALI BEZBJEDNO I UVAŽENO?**

■ Da ■ Djelimično ■ Ne



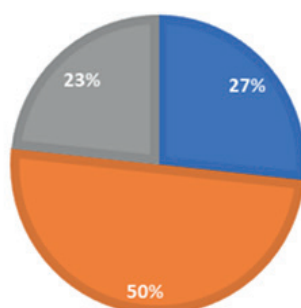
Grafikon 6.

Većina ispitanika (60 %) izjavila je da se u kontaktu sa državnim institucijama osjećala djelimično bezbjedno i uvaženo, dok je manji broj ispitanika 30 % naveo da se osjećao potpuno bezbjedno i uvaženo. Najmanji dio ispitanika (10 %) istakao je da se u kontaktu sa institucijama nije osjećao bezbjedno i uvaženo.

Ovi rezultati ukazuju na to da, iako dio ispitanika prepoznaje određeni nivo sigurnosti i uvažavanja u radu državnih institucija, značajan broj i dalje osjeća nedovoljno povjerenje i nesigurnost prilikom interakcije s institucijama. To sugerše potrebu za dodatnim unapređenjem praksi, osnaživanjem kapaciteta službenika kroz obuke i stvaranjem sigurnijih i inkluzivnijih procedura kako bi sve osobe, posebno iz LGBTIQ zajednice, mogle ostvarivati svoja prava u okruženju koje je zaista bezbjedno i uvažavajuće.

**DA LI STE IKADA IMALI ISKUSTVO DISKRIMINACIJE ILI
NEPRIJATNOSTI OD STRANE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA ILI
SLUŽBENICA ZBOG SVOG RODNOG IDENTITETA ILI
SEKSUALNE ORIJENTACIJE?**

■ Da ■ Ne ■ Nisam siguran/na

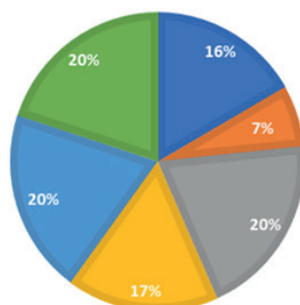


Grafikon 7.

Analiza odgovora na pitanje o iskustvu diskriminacije ili neprijatnosti od strane državnih službenika zbog rodnog identiteta ili seksualne orijentacije pokazuje da većina ispitanika (15 osoba, 50 %) nije doživjela takvo iskustvo. Ipak, 8 ispitanika (27 %) izjavilo je da jeste doživjelo diskriminaciju ili neprijatnost, dok je 7 ispitanika (23 %) navelo da nije sigurno da li se to njima desilo. Ovi rezultati ukazuju da iako većina ispitanika nema negativna iskustva, značajan dio ili jeste imao neprijatnosti ili osjeća nesigurnost, što sugerše potrebu za dodatnom pažnjom i odgovornim pristupom službenika prema različitim grupama građana.

**U KOJOJ OBLASTI STE NAJČEŠĆE OSJEĆALI
DISKRIMINACIJU I NERAZUMIJEVANJE?**

■ Zdravstvo ■ Socijalna zaštita ■ Policija ■ Obrazovanje ■ Pravosuđe ■ Nisam osjetio/la diskriminaciju i nerazumijevanje

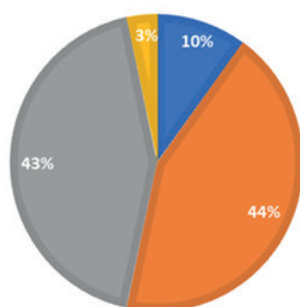


Grafikon 8.

Odgovori na pitanje "U kojoj oblasti ste najčešće osjećali diskriminaciju i nerazumijevanje?" pokazuju da ispitanici svoja iskustva najčešće povezuju sa policijom i pravosuđem (po 20 %). Sličan broj ispitanika naveo je zdravstvo i obrazovanje (po 17 %), dok je socijalna zaštita označena nešto slabije (7 %). Dok 20 % ispitanika nije osjetilo diskriminaciju ni nerazumijevanje. Rezultati sugeriraju da su najkritičnije oblasti za osjećaj diskriminacije policija i pravosuđe, dok određeni broj ispitanika nema negativna iskustva.

**DA LI STE TOKOM KORIŠĆENJA ZDRAVSTVENIH
USLUGA IKADA DOŽIVJELI DISKRIMINACIJU ILI
NEPRIMJEREN KOMENTAR ZBOG SVOG IDENTITETA?**

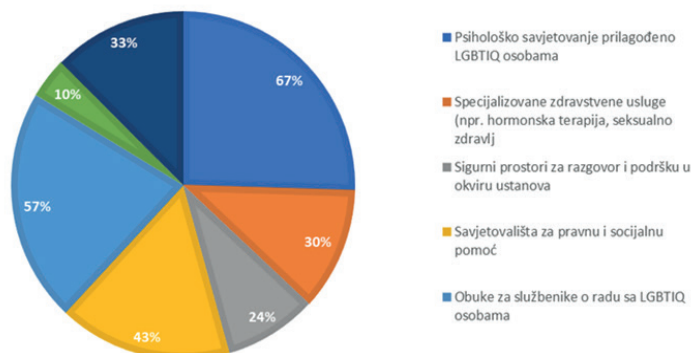
■ Da, više puta ■ Da, jednom ■ Ne ■ Nisam siguran/na



Grafikon 9.

Veći dio ispitanika nije doživio diskriminaciju ili neprimjerene komentare tokom korišćenja zdravstvenih usluga, ali značajan broj njih jeste: 13 osoba jednom, a 3 ispitanika više puta. Samo 1 ispitanik nije bio siguran u svoje iskustvo. Ovi rezultati pokazuju da diskriminacija u zdravstvenom sistemu, iako nije univerzalna, ipak predstavlja problem za određeni broj korisnika.

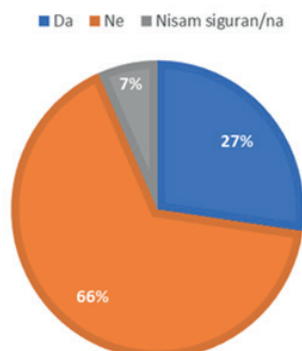
KOJE DODATNE USLUGE SMATRATE DA BI JAVNE
INSTITUCIJE TREBALO DA UVEDU KAKO BI BOLJE
ODGOVORILE NA POTREBE LGBTIQ OSOBA U OBLASTI
ZDRAVSTVENE I SOCIJALNE ZAŠTITE?



Grafikon 10.

Najveći broj ispitanika (67%) istakao je potrebu za psihološkim savjetovanjem prilagođenim LGBTIQ osobama, što ukazuje na izraženu potrebu za dostupnom i sigurnom podrškom u oblasti mentalnog zdravlja. Takođe, više od polovine ispitanika (57%) smatra da su obuke za službenike o radu sa LGBTIQ osobama od ključnog značaja, što naglašava važnost kontinuirane edukacije zaposlenih u javnim institucijama radi smanjenja diskriminacije i unapređenja kvaliteta usluga. Savjetovališta za pravnu i socijalnu pomoć prepoznaje 43% ispitanika, što ukazuje na potrebu za institucionalnom podrškom u ostvarivanju prava i pristupu socijalnoj zaštiti. Digitalne platforme za anonimno savjetovanje i informisanje podržava 33% ispitanika, dok 30% smatra važnim uvođenje specijalizovanih zdravstvenih usluga, poput hormonske terapije i usluga vezanih za seksualno zdravlje. Manji procenat ispitanika (24%) istakao je potrebu za sigurnim prostorima za razgovor i podršku unutar institucija, dok su mobilni timovi za podršku u zajednici najmanje prepoznati, sa 10% podrške. Ukupni rezultati ukazuju da ispitanici prioritet daju unapređenju podrške mentalnom zdravlju, jačanju kapaciteta institucionalnog osoblja i dostupnosti pravne i socijalne pomoći, dok su terenske i mobilne usluge percipirane kao manje prioritetne.

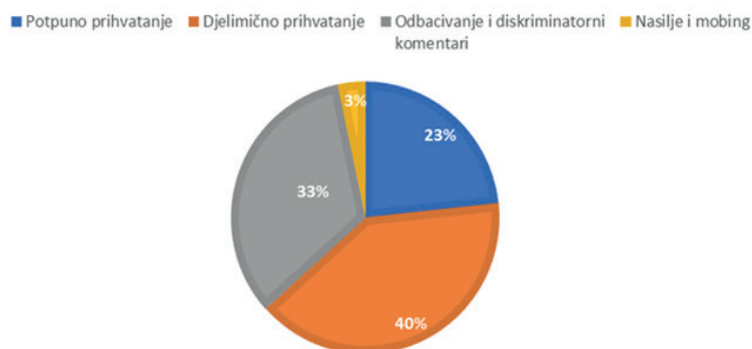
DA LI STE SE SUOČILI SA DISKRIMINACIJOM PRI
ZAPOŠLJAVANJU ZBOG SVOG RODNOG IDENTITETA ILI
SEKSUALNE ORIJENTACIJE?



Grafikon 11.

Većina ispitanika (20 osoba, 66 %) navela je da se nije suočila sa diskriminacijom pri zapošljavanju zbog svog rodnog identiteta ili seksualne orijentacije. Ipak, 8 ispitanika (27 %) prijavilo je takva iskustva, dok 2 ispitanika (7 %) nisu sigurni. Rezultati ukazuju da iako diskriminacija pri zapošljavanju nije prisutna kod većine, značajan broj ispitanika i dalje doživljava prepreke koje zahtijevaju dodatnu pažnju poslodavaca i relevantnih institucija.

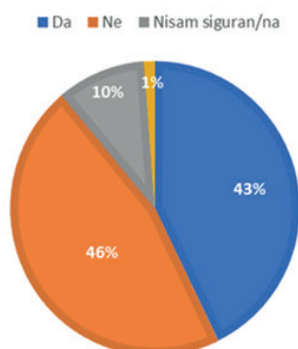
KAKO BISTE OPISALI SVOJE ISKUSTVO NA RADNOM
MJESTU U POGLEDU PRIHVATANJA VAŠEG
IDENTITETA?



Grafikon 12.

Iskustva ispitanika na radnom mjestu u pogledu prihvatanja identiteta su raznolika. Dok se manji broj (7 ispitanika, 23 %) osjeća potpuno prihvaćeno, najveći dio (12 ispitanika, 40 %) doživljava djelimično prihvatanje. Nažalost, 10 ispitanika (33%) suočava se s odbacivanjem i diskriminatornim komentarima, a 1 osoba (3 %) je doživjela nasilje ili mobing. Rezultati jasno pokazuju da i pored prisutnih pozitivnih iskustava, radna mjesta često nisu dovoljno sigurna i inkluzivna, te postoji prostor za značajna poboljšanja u kulturi prihvatanja i podrške.

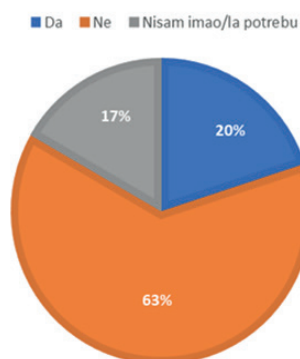
DA LI ZNATE KOME SE MOŽETE OBRATITI U SLUČAJU
DISKRIMINACIJE (NPR. OMBUDSMAN, LGBTIQ
ORGANIZACIJE, SUD)?



Grafikon 13.

Situacija je podijeljena kada je riječ o tome da li ispitanici znaju kome se obratiti u slučaju diskriminacije. Dio ispitanika (13 osoba, 43 %) zna kome može prijaviti diskriminaciju, dok 14 ispitanika (46 %) nije sigurno ili ne zna, a 3 ispitanika (10 %) su neodlučni. Rezultati ukazuju da postoji potreba za boljom informisanosti i dostupnim vodičima za zaštitu prava LGBTIQ osoba.

DA LI STE IKADA PRIJAVILI DISKRIMINACIJU ILI
NASILJE?

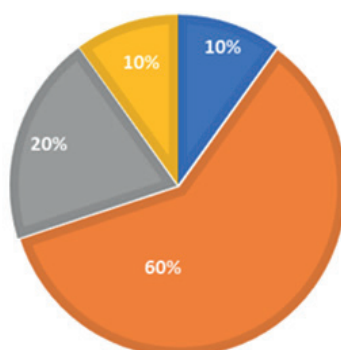


Grafikon 14.

Na pitanje „Da li ste ikada prijavili diskriminaciju ili nasilje?“, rezultati ukazuju na nizak nivo prijavljivanja ovih pojava među ispitanicima. Većina ispitanika, njih 19 (63%), navela je da nije prijavila diskriminaciju ili nasilje. Njih 6 ispitanika (20%) izjavilo je da jeste prijavilo neki oblik diskriminacije ili nasilja, dok je 5 ispitanika (17%) navelo da nisu imali potrebu za prijavljivanjem, jer nisu bili izloženi takvim iskustvima. Ovakva raspodjela odgovora ukazuje na to da značajan broj ispitanika ne prijavljuje diskriminaciju ili nasilje, što može biti povezano sa nepovjerenjem u institucije, strahom od dodatne stigmatizacije ili nedovoljnom informisanošću o dostupnim mehanizmima zaštite.

KOLIKO STE GENERALNO ZADOVOLJNI POŠTOVANJEM I ZAŠTITOM PRAVA LGBTIQ OSOBA U CRNOJ GORI?

■ Veoma nezadovoljan/na ■ Nezadovoljan/na ■ Djelimično zadovoljan/na
■ Zadovoljan/na ■ Veoma zadovoljan/na



Grafikon 15.

Na pitanje „Koliko ste generalno zadovoljni poštovanjem i zaštitom prava LGBTIQ osoba u Crnoj Gori?“, rezultati ukazuju na izraženo nezadovoljstvo ispitanika trenutnim stanjem prava i njihove zaštite. Većina ispitanika, njih 18 (60%), izjasnila se kao nezadovoljna, dok je dodatnih 3 ispitanika (10%) navelo da su veoma nezadovoljni. Djelimično zadovoljstvo iskazalo je 6 ispitanika (20%), dok je svega 3 ispitanika (10%) navelo da su zadovoljni. Nijedan ispitanik se nije izjasnio kao veoma zadovoljan. Ovakva raspodjela odgovora ukazuje na to da većina ispitanika percipira da prava LGBTIQ osoba u Crnoj Gori nisu u dovoljnoj mjeri poštovana niti adekvatno zaštićena, te da postoji značajan prostor za unapređenje institucionalnih politika i praksi u ovoj oblasti.

7.3. Fokus grupa

U Crnoj Gori, i pored relativno razvijenog zakonodavnog okvira koji formalno štiti ljudska prava LGBTIQ osoba, svakodnevni život često pokazuje značajnu razliku između zakona na papiru i njihove praktične primjene. Zakonska zaštita postoji, ali njena implementacija nailazi na brojne prepreke – institucionalnu inertnost, nedovoljnu edukaciju službenika i fragmentirane mehanizme nadzora. Članovi LGBTIQ zajednice često doživljavaju formalnu zaštitu kao deklarativnu, dok stvarni život ostaje izazovan i nesiguran.

Iskustva ispitanika jasno pokazuju da zakonske norme rijetko prevazilaze društvene predrasude i institucionalne propuste. Nedosljedna reakcija institucija stvara osjećaj nesigurnosti i obeshrabruje pojedince da prijavljuju diskriminaciju, dodatno marginalizujući zajednicu. Formalni zakoni, iako prisutni, ne garantuju sigurnost u školama, radnom okruženju ili javnom prostoru.

Podaci za ovu analizu prikupljeni su tokom fokus grupe održane 5. februara 2026. godine. Fokus grupe omogućavaju sagledavanje subjektivnog iskustva zajednice, koje statistike i zakonski okviri često ne mogu obuhvatiti. Kroz dijalog sa učesnicima istraživači su dobili uvid u svakodnevne izazove, uključujući verbalno uznemiravanje, govor mržnje, socijalnu isključenost u obrazovnim institucijama, diskriminaciju u radnom okruženju i osjećaj nepovjerenja prema institucijama. Jedan od učesnika podijelio je iskustvo koje snažno ilustrira složenost problema:

„Prije dvije godine sam dobio otkaz na poslu jer sam bio dio organizacionog odbora Montenegro Prajda. Poslodavac je rekao da nema ništa protiv, ali da moram da razumijem da je naše društvo takvo i da on nema drugi izbor.“

Ova priča pokazuje da formalna zakonska zaštita, iako prisutna, nije dovoljna da garantuje jednak tretman u stvarnom životu. Ona otkriva kako društvene norme, predrasude i institucionalni propusti zajedno oblikuju iskustvo nesigurnosti i ograničavaju sposobnost LGBTIQ osoba da budu vidljive i aktivne u društvu.

Iskustva ispitanika ukazuju na svakodnevnu izloženost diskriminaciji u različitim oblicima – verbalnom uznemiravanju, ponižavajućim komentarima, govoru mržnje na društvenim mrežama, socijalnoj isključenosti u školama i radnim sredinama, pa čak i gubitku zaposlenja zbog javne vidljivosti ili aktivizma. Dugotrajno vršnjačko nasilje, nedostatak adekvatne institucionalne reakcije i percepcija da institucije ne štite dovoljno prava dodatno produbljuju osjećaj nesigurnosti i obeshrabruju prijavljivanje diskriminacije.

Iako zakoni formalno štite prava LGBTIQ osoba, ispitanici ukazuju na njihovu nedosljednu primjenu, uključujući neadekvatnu kvalifikaciju zločina iz mržnje, izostanak efikasnih sankcija za govor mržnje i nedovoljnu odgovornost nosilaca javnih funkcija. Obrazovni sektor i dalje predstavlja posebno osjetljivo okruženje, sa slučajevima vršnjačkog nasilja, stigmatizacije i socijalne izolacije, dok zdravstveni sektor pokazuje da kvalitet usluge u velikoj mjeri zavisi od lične senzibilnosti pojedinih radnika, a ne od institucionalno ujednačenih procedura. U radnom okruženju prisutna je direktna i prikrivena diskriminacija, a percepcija da javna povezanost sa LGBTIQ organizacijama negativno utiče na zapošljavanje naglašava potrebu za jačanjem mehanizama zaštite prava zaposlenih i inspeksijskog nadzora.

Javni prostor, uključujući škole i radna mjesta, ostaje područje gdje ispitanici osjećaju najveću nesigurnost. Percepcija nedovoljno snažne institucionalne zaštite dodatno naglašava potrebu za strukturiranim i koordinisanim odgovorom, koji će kombinovati primjenu zakona, edukaciju službenika i odgovornost institucija. Samo kroz ovakav sveobuhvatan pristup moguće je stvoriti inkluzivno okruženje u kojem LGBTIQ osobe mogu jednako i sigurno učestvovati u društvenom životu.

7.4. Preporuke na osnovu fokus grupe

Preporuke za donosioce odluka:

1. Dosljedna primjena zakonodavstva

Šta: Efikasno procesuiranje zločina iz mržnje i dosljedna primjena antidiskriminacionih normi sa proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama.

Kako: Interni monitoring primjene zakona, standardizovani protokoli postupanja i specijalizovane obuke za pravosuđe i tužilaštvo.

Pokazatelji: Broj procesuiranih slučajeva; stopa dosljedne primjene zakona; broj izrečenih sankcija.

2. Jačanje kapaciteta pravosuđa i tužilaštva

Šta: Obuke i standardizacija procesa za prepoznavanje i kvalifikaciju zločina iz mržnje.

Kako: Organizovanje specijalizovanih treninga, razvoj standardizovanih protokola i kontinuirani interni monitoring.

Pokazatelji: Broj obučених službenika; usklađenost sa protokolima; smanjenje žalbi na neadekvatno postupanje.

3. Sistematska edukacija javne uprave

Šta: Obavezna edukacija državnih i lokalnih službenika o ljudskim pravima, rodno inkluzivnoj komunikaciji i antidiskriminacionim politikama.

Kako: Uvođenje obaveznih treninga, razvoj internih politika nediskriminacije i upotreba rodno inkluzivnog jezika u administraciji.

Pokazatelji: Broj završenih obuka; broj institucija sa usvojenim internim politikama; nivo zadovoljstva korisnika usluga.

4. Reforma obrazovnog sistema

Šta: Uključivanje sadržaja o ljudskim pravima i različitostima u nastavni program i prevencija vršnjačkog nasilja.

Kako: Razvoj nastavnih materijala, programi prevencije nasilja, edukacija nastavnog kadra i implementacija inkluzivnih politika u školama.

Pokazatelji: Broj škola sa inkluzivnim programima; smanjenje prijavljenih slučajeva nasilja; povećanje znanja učenika o ljudskim pravima.

5. Unapređenje zaštite u oblasti rada

Šta: Jačanje mehanizama prijave diskriminacije i pojačan inspekcijski nadzor.

Kako: Razvoj jednostavnih mehanizama prijave diskriminacije, uvođenje kvota ili podsticaja za inkluzivno zapošljavanje i redovni inspekcijski nadzor.

Pokazatelji: Broj prijava diskriminacije; broj provedenih inspekcija; smanjenje neadekvatnog tretmana zaposlenih.

6. Unapređenje zdravstvenog sistema

Šta: Standardizovani protokoli i prioritetan pristup za LGBTIQ osobe.

Kako: Razvoj i uvođenje standarda, edukacija zdravstvenih radnika, tele-savjetovanje za ruralna područja.

Pokazatelji: Broj zdravstvenih ustanova sa standardima; vrijeme čekanja; zadovoljstvo korisnika usluga.

7. Praćenje i izvještavanje

Šta: Jedinstveni informacioni sistem za praćenje ishoda u obrazovanju, zapošljavanju i pristupu uslugama.

Kako: Interoperabilnost institucija, zaštita podataka prema GDPR, redovni kvartalni dashboard.

Pokazatelji: Redovno praćenje i javno objavljeni agregirani podaci; poboljšanje pristupa uslugama.

8. Mehanizmi participacije i nadzora

Šta: Savjet mladih i nezavisni nadzor institucija.

Kako: Formalizacija savjeta i konsultacije u svim izmjenama politika, inspekcijski nadzor i uključivanje preporuka u akte.

Pokazatelji: Broj preporuka ugrađenih u politike; broj i ishodi nadzornih posjeta.

9. Održiv model finansiranja i partnerstvo s NVO

Šta: Dugoročni programi sa rezultatima i ugovaranje usluga sa NVO i privatnim pružaocima.

Kako: Programski budžet, standardi kvaliteta i plaćanje po ispunjenim rezultatima.

Pokazatelji: % kupljenih usluga po standardu; ispunjenost outcome indikatora.

Napomena za implementaciju:

Donijeti akcioni plan jačanja institucionalne primjene principa jednakosti i nediskriminacije sa rokovima, nosiocima i budžetom.

Uskladiti sve aktivnosti sa relevantnim međunarodnim standardima (CRC, ECHR) i uvesti obaveznu obuku za sve profesionalce (centri za socijalni rad, škole, zdravstvo, policija, pravosuđe).

Pokrenuti komunikacijsku kampanju za smanjenje stigme i podsticanje inkluzivnog zapošljavanja.

8. PREPORUKE I ZAKLJUČCI

Uporedna analiza praksi Malte, Belgije i Islanda pokazuje da najnaprednije evropske države u oblasti LGBTI prava ostvaruju rezultate zahvaljujući snažnoj kombinaciji zakonodavne preciznosti, institucionalne posvećenosti i dosljedne sudske i tužilačke primjene zakona, pri čemu se zločini iz mržnje tretiraju kao posebno opasan oblik društvene devijacije, a ne kao varijanta opštih krivičnih djela. U tim državama vidljiva je stalna izgradnja sistema koji istovremeno uključuje reforme, edukaciju, specijalizaciju institucija i razvoj novih politika zasnovanih na empirijskim podacima, što omogućava brzo prilagođavanje savremenim oblicima nasilja, naročito onim koji se manifestuju kroz digitalne platforme i društvene mreže. Ovakav pristup jasno se razlikuje od pristupa koji se u Crnoj Gori prepoznaje kroz analizu aktuelne sudske prakse, a koja otkriva ozbiljne nedostatke u prepoznavanju, kvalifikovanju i sankcionisanju djela motivisanih predrasudom.

Crnogorska sudska praksa, posmatrana kroz predmete analitirane u predmetnoj Analizi, pokazuje izrazitu neujednačenost u reakcijama institucija na homofobiju i transfobiju. S tim u vezi, može se zaključiti da je najveći izazov crnogorskog sistema neujednačeno prepoznavanje i kvalifikovanje motiva mržnje u krivičnim djelima protiv LGBTI osoba. U znatnom broju slučajeva identitetski motiv ostaje u „pozadini“ činjeničnog opisa, iako je verbalno eksplicitno iskazan i potkrijepljen dokazima, pa se djela svode na opšte delikte narušavanja javnog reda ili nasilničkog ponašanja. Takav pristup zamagljuje ciljani karakter napada i potcjenjuje specifičnu društvenu opasnost zločina iz mržnje, što potom vodi ka blagim sankcijama i gubitku generalno-preventivne poruke. Nasuprot tome, postoje i primjeri pravilne kvalifikacije i jasno obrazloženog rezonovanja u kojima su verbalni i neverbalni tragovi predrasude, sadržaj poruka, uvredljive gestikulacije, izbor žrtve i mjesto događaja, tretirani kao relevantni dokazi motiva mržnje i kao osnova za strožu reakciju. Ipak, ukupna slika ukazuje da se takva ispravna praksa ne afirmiše dovoljno da bi postala standard. Dodatni sloj problema javlja se kod prijetnji putem interneta: sudovi prepoznaju da digitalne prijetnje mogu realno izazvati strah i ugroženost, ali kaznena politika ostaje preblaga i često ne prati specifičnu težinu činenja kada je motiv predrasude jasno prisutan. U predmetima fizičkog nasilja uočava se sposobnost vođenja složenog dokaznog postupka i razgraničenja umišljaja i uračunljivosti, ali završne sankcije ponekad ne odražavaju težinu posljedica, broj oštećenih i rizik ponavljanja, što slabi specijalno-preventivni efekat i umanjuje povjerenje žrtava u institucionalnu zaštitu.

Prevazilaženje uočenih slabosti u crnogorskom sistemu zahtijeva istovremeno djelovanje na tri nivoa – **normativnom, institucionalnom i praktičnom** – jer se nijedan od ovih segmenata ne može posmatrati izolovano. Ukoliko se želi ostvariti dosljedna zaštita LGBTI osoba i drugih manjinskih grupa, potrebno je uspostaviti jasan pravni okvir, operativno sposobne institucije i praksu koja prepoznaje društvenu opasnost zločina motivisanih predrasudom.

Na **normativnom planu**, ključno je preciznije definisati i operacionalizovati pojam „motiva mržnje“ kako bi bio manje podložan proizvoljnom tumačenju i kako bi se izbjegla situacija u kojoj se eksplicitni verbalni tragovi homofobije tretiraju kao „okolnosti događaja“, a ne kao kvalifikatorni elementi. Normativno preciziranje bi podrazumijevalo uvođenje **indikatora predrasudnog motiva** u zakon ili podzakonski akt (poput obaveznog protokola), gdje bi se jasno nabrojali elementi koji najčešće ukazuju na mržnju: sadržaj izgovorenih riječi i poruka,

simboličke gestikulacije, izbor žrtve, okolnosti mjesta i vremena, prethodni odnosi počinioca i žrtve, i drugi faktori koji se već javljaju u sudskoj praksi. Ovo ne znači stvaranje rigidnog sistema, već afirmisanje standarda koji vode sudske i tužilačke organe kroz proces procjene motiva. Posebno je važno naglasiti obavezu suda da u obrazloženju presude **eksplicitno ocijeni** postojanje ili nepostojanje ovih indikatora, kako bi se izbjegla praksa njihovog prećutnog zanemarivanja. Uvođenje takvih standarda doprinijelo bi ujednačavanju prakse i jačanju povjerenja žrtava u institucionalnu zaštitu.

U **kaznenoj politici**, neophodno je ojačati transparentnost i obrazloženost presuda kada se radi o intencionalnim napadima motivisanim predrasudom. Sudovi često identitetski motiv tretiraju kao sporedni element koji „ne utiče bitno“ na kaznu, ili ga uopšte ne razmatraju. Da se to ne bi dešavalo, potrebno je uvesti jasna mjerila za odmjeravanje kazne u ovakvim predmetima, posebno kroz smjernice Vrhovnog suda, koje bi sudijama pružile okvir za ocjenu otežavajućih okolnosti. Kada se utvrdi predrasudni motiv, neophodno je da sud jasno obrazloži zašto su otežavajuće okolnosti imale ili nijesu imale uticaj, a izostanak ovakvog obrazloženja ne bi smio biti prihvatljiv. Ujednačena kaznena politika je posebno važna jer preblage kazne šalju poruku o blagoj društvenoj osudi, što može podstaći ponavljanje djela i dodatno obeshrabriti žrtve da prijave nasilje.

Alternativne sankcije, poput rada u javnom interesu, ne treba unaprijed isključiti, ali moraju biti upotunjene obavezanim korektivnim programima, kao što su edukacije o nenasilju, rodnoj ravnopravnosti i ljudskim pravima, psihosocijalni tretman, savjetovanje i obavezan nadzor. Bez takvog sadržaja, alternativa kazni zatvora ostaje samo formalni izgon iz sistema koji ne utiče na promjenu stavova počinioca. Uvođenje strukturiranih programa dekonstrukcije predrasuda, nalik praksama Belgije i Islanda, ključni je element specijalne prevencije.

Kada je riječ o **digitalnom prostoru**, neophodno je uspostaviti jasan institucionalni i pravni standard koji prepoznaje da su prijetnje i uznemiravanje počinjeni putem društvenih mreža jednako ozbiljni i krivičnopravno relevantni kao i radnje u fizičkom prostoru. To podrazumijeva jasna pravila prikupljanja i čuvanja digitalnih dokaza, standardizovane procedure provjere autentičnosti poruka, IP adresa, profila i naloga, te hitne mjere zaštite žrtava, uključujući privremene zabrane kontaktiranja, naloge platformama za uklanjanje sadržaja i tehničku pomoć žrtvama u dokumentovanju prijetnji. Digitalna sfera u savremenom društvu postaje primarno mjesto gdje se manifestuju oblici govora mržnje i prijetnji, što zahtijeva da tužilaštvo i sudovi razbiju predrasudu da je takva komunikacija manje opasna od verbalne agresije u fizičkom prostoru. Umjesto toga, treba afirmisati stav koji već postoji u praksi pojedinih evropskih sistema: da su prijetnje upućene putem interneta često opasnije jer su javne, amplifikovane i ostaju trajno prisutne, te mogu izazvati duboke psihološke posljedice.

U konačnom, učvršćivanje tretmana zločina iz mržnje zahtijeva promjenu pristupa, od formalne primjene normi prema stvarnom razumijevanju društvenog konteksta u kojem se ova djela dešavaju. To podrazumijeva pravnu jasnoću, institucionalnu osposobljenost i sudsku praksu koja prepoznaje predrasudu kao centralni element djela, a ne kao usputnu okolnost. Tek sa takvim pristupom, Crna Gora može ostvariti standarde zaštite koji su u skladu sa najrazvijenijim pravnim sistemima EU.

Na **institucionalnom planu**, od presudne je važnosti specijalizacija i koordinacija. Tužilaštvo i policija treba da imaju jasne protokole za identifikaciju i evidentiranje bias-indikatora od prvog

prijema predmeta, sa obaveznim poljem za „motiv predrasude“ u zapisnicima, instrukcijama za prikupljanje verbalnih i neverbalnih dokaza, osiguranje snimaka, očuvanje elektronske komunikacije i prikupljanje kontekstualnih podataka o žrtvi i mjestu događaja. Korisno je uspostaviti kontakt-tačke za zločine iz mržnje i razviti kontinuirane obuke o kvalifikaciji, dokaznim standardima i viktimološkom pristupu, kao i da sudovi ujednače praksu kroz objavljivanje preglednih stavova i presedana koji razjašnjavaju šta čini dokaz motiva mržnje. Posebnu pažnju valja posvetiti mjerama zaštite žrtava, hitnim nalogima zabrane kontakta, sigurnosnim planovima, upućivanju na psihološku i pravnu pomoć, kako bi se smanjila sekundarna viktimizacija i ojačalo povjerenje u sistem.

Važan stub unapređenja leži i u politikama zasnovanim na podacima. Redovno i metodološki pouzdano prikupljanje statistike o prijavama, kvalifikacijama, vrstama sankcija i ishodima, uključujući posebno djela motivisana predrasudom, omogućiće kalibraciju kaznene politike, ciljanje obuka i evaluaciju učinka reformi. Iskustva naprednih evropskih sistema pokazuju da integracija ovih elemenata – jasnih normi, specijalizovanih protokola, edukacije, dosljednog sankcionisanja i podrške žrtvama – vodi do vidljivog rasta povjerenja i smanjenja tolerancije na diskriminatorno nasilje. Crnogorski sistem ima solidnu osnovu, ali da bi formalna rješenja postala živa praksa, potrebno je izgraditi dosljedan standard: svaki identitetski motiv mora biti prepoznat, jasno dokazan i adekvatno sankcionisan, a svaka sankcija mora biti smisleno vezana za prevenciju ponavljanja i društvenu poruku da su zločini iz mržnje najopasniji oblik kriminaliteta motivisanog predrasudom. Samo tako se postiže realna zaštita LGBTI osoba, stabilnost sudske prakse i usklađenost sa najboljim evropskim standardima.

U poređenju sa Maltom, Belgijom i Islandom, jasno je da u Crnoj Gori nedostaje ono što se u naprednim državama smatra osnovnim uslovom efikasne zaštite: **sistemska sposobnost prepoznavanja i dokazivanja motiva mržnje**. Dok belgijski sudovi eksplicitno diferenciraju emocionalnu averziju od zakonskog pojma predrasude i dosljedno tretiraju verbalne i neverbalne radnje kao dokaze motivacije, crnogorske presude često pokazuju nesigurnost u pogledu toga šta predstavlja dokaz mržnje i kako se motiv predrasude utvrđuje. Praksa Malte i Islanda dodatno potvrđuje da se ozbiljno shvataju slučajevi u kojima verbalizovane ili digitalne prijetnje stvaraju osjećaj straha i ugroženosti, dok crnogorski sistem još uvijek oscilira između razumevanja i relativizacije takvih radnji. Posebno je važno naglasiti da napredne evropske zemlje jasno tretiraju digitalni prostor kao mjesto izvršenja krivičnih djela, dok u Crnoj Gori ovakvi slučajevi ostaju izuzetak, a ne pravilo.

Sumirajući izložene činjenice, uporedne podatke i kritičku analizu domaće sudske prakse, jasno se pokazuje da crnogorski sistem može ostvariti stvaran napredak samo kroz sveobuhvatnu i promišljenu reformu koja obuhvata istovremeno normativne izmjene, razvoj specijalizovanih institucija, osnaživanje tužilačko-sudskih kapaciteta i uspostavljanje jasnih procedura koje omogućavaju dosljedno prepoznavanje, dokazivanje i sankcionisanje motiva mržnje. Iskustva najnaprednijih evropskih država ukazuju da formalno postojanje zakonske norme nije dovoljno ukoliko institucije ne raspolažu znanjem, mehanizmima i praksom da je primijene u slučajevima nasilja i prijetnji prema LGBTI osobama. Tek kada se zakonski tekst pretoči u operativne instrumente koji obavezuju tužilaštva da tragaju za motivom predrasude, policiju da dokumentuje sve relevantne verbalne i neverbalne pokazatelje, a sudove da ih eksplicitno ocjenjuju u presudi, može se govoriti o funkcionalnom sistemu zaštite.

Najbolji evropski sistemi, uključujući malteški, belgijski i islandski model, pokazuju da suštinska zaštita proizlazi iz kombinacije jasno uređenih normi, snažnih i odgovorno vođenih institucija, kontinuiranog prikupljanja podataka i statistike, te snažne društvene i političke volje da se nasilje motivisano predrasudom sankcioniše kao teško krivično djelo, a ne kao incident marginalnog značaja. U tim sistemima prepoznaje se da su zločini iz mržnje ne samo napad na pojedinca, već i napad na samu ideju jednakosti, na osjećaj sigurnosti cijele zajednice i na društvenu koheziju. Upravo zato se ovi zločini tretiraju kao krivična djela najvišeg stepena društvene opasnosti.

Crna Gora može unaprijediti svoj institucionalni i normativni okvir samo ako uspostavi mehanizme koji obezbjeđuju da zakonska rješenja ne ostanu mrtvo slovo na papiru, već da se aktivno primjenjuju u svakodnevnoj praksi. To uključuje stvaranje protokola za tretman zločina iz mržnje, razvoj standarda dokazivanja koji usmjeravaju postupanje policije i tužilaštva, obaveznu institucionalnu edukaciju o ljudskim pravima i predrasudama, te dosljednu primjenu otežavajućih okolnosti. Jedino ukoliko se identitetski motiv prepoznaje kao centralni element krivičnog djela, a ne kao sporedna okolnost, može se izgraditi sistem koji pruža realnu i djelotvornu zaštitu.

U konačnom smislu, prepoznavanje, dokazivanje i sankcionisanje krivičnih djela motivisanih mržnjom mora postati temeljni standard savremenog crnogorskog pravosuđa. Predrasuda nije samo motiv, već društveno najopasniji oblik kriminalne poruke, jer ima za cilj zastrašivanje i isključivanje cijele grupe. Zato je ključni izazov, ali i ključna odgovornost državnog aparata, da svaki slučaj nasilja motivisanog diskriminacijom i netrpeljivošću bude tretiran onako kako priroda djela zahtijeva: kao napad na ljudsko dostojanstvo, sigurnost zajednice i temeljne vrijednosti pravne države.

Takav pristup predstavlja ne samo usklađivanje sa najboljom praksom Evropske unije, već i test zrelosti crnogorskog pravnog sistema, dokaz njegove sposobnosti da zaštiti najranjivije, afirmiše principe jednakosti i ispuni standarde koje zahtijeva savremeno demokratsko društvo. Crna Gora će pokazati da je spremna da ide tim putem tek kada zakoni dobiju punu snagu svoje primjene, a motiv mržnje dobije tretman koji mu pripada – tretman najopasnijeg oblika kriminaliteta koji zahtijeva brzu, odlučnu i strogo obrazloženu reakciju pravosudnog sistema.

Zakonom
RAVNOPRAVNI