

Institucije za zaštitu ljudskih prava/tijela za zaštitu jednakosti i zaštita prava LGBTI osoba u regionu Zapadnog Balkana – iskustva, izazovi i dobre prakse

Adrijana Hanušić Bećirović

Sarajevski otvoreni centar

www.soc.ba

www.lgbti.ba

Sarajevo, septembar, 2017.

ISSN 2303-6079

Sadržaj

Uvod	5
I Kontekst: Stanje, iskustva i problemi LGBTI osoba	7
II Rad nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti na pitanjima relevantnim za LGBTI osobe	13
II.1. Mandat institucija / zakonodavstvo i kontekst u kojem djeluju	13
II.2. Izazovi, prepreke i faktori koji pospješuju rad na LGBTI pitanjima	17
II.3. Rad institucija na kreiranju i mijenjanju odgovarajućih javnih politika	22
II.3.1. Specijalni izvještaj kao alatka za uticaj na javne politike, zakone i prakse	24
II.3.2. Zakonodavne inicijative	28
II.3.3. Zagovaranje zaštite prava LGBTI osoba u kontekstu priznanja istospolnih zajednica	30
II.3.4. Uticaj na strategije i druge strateške dokumente bitne za unapređenje situacije LGBTI osoba	32
II.4. Pravne aktivnosti institucija	33
II.4.1. Procjene razloga za nizak procenat pritužbi LGBTI osoba	36
II.4.2. Koraci poduzeti u cilju prevazilaženja problema niske stope prijavljivanja	38
II.4.3. Usvojene preporuke	40
II.4.4. Specifična područja života / specifična ograničenja u uživanju ljudskih prava koja su se pokazala posebno problematičnim za LGBTI populaciju kroz pravni rad institucija	41
II.4.5. Primjeri slučajeva na kojima su institucije radile	43
II.4.6. Multiplicirana diskriminacija LGBTI osoba	48
II.4.7. Tretiranje problema trans i interspolnih osoba – primjeri pozitivne prakse	48
II.5. Istraživački rad institucija	51
II.6. Komunikacijski rad institucija (odnosi s javnošću), kao i pojedine promotivne aktivnosti	53
II.6.1 Posebni ciljevi pri obavljanju aktivnosti koje se specifično vežu za LGBTI populaciju	57
II.6.2. Formalni i neformalni aranžmani saradnje institucija sa LGBTI populacijom i organizacijama	57
Zaključak	60
O autorici	64
O Sarajevskom otvorenom centru	65

Edicija Human Rights Papers Sarajevskog otvorenog centra

Broj publikacije: 28

Naslov: Institucije za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu
jednakosti i zaštita prava LGBTI osoba u regionu Zapadnog
Balkana – iskustva, izazovi i dobre prakse

Autorica: Adrijana Hanušić Bećirović

Lektura i korektura: Sandra Zlotrg

Prelom i dizajn: Dina Vilić

Izdavač: Sarajevski otvoreni centar, www.soc.ba

Za izdavača: Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije
cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno pismeno informisanje
izdavača na mail: office@soc.ba.

Štampu ove publikacije finansira Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.

Sa velikim zadovoljstvom, u ime organizacije ILGA-Europe, odobravam izvještaj Sarajevskog otvorenog centra “Institucije za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti i zaštita prava LGBTI osoba u regionu Zapadnog Balkana – iskustva, izazovi i dobre prakse”. Ovaj izvještaj predstavlja važan podsjetnik da samo zakonodavstvo ne donosi promjene i naglašava ključnu ulogu koju bi institucije za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti trebala imati u ostvarivanju stvarnih promjena kroz zakonodavstvo za gejeve, lezbejke, biseksualne, trans i interpolne osobe na Zapadnom Balkanu.

Tokom proteklih godina, došlo je do važnog napretka u regionu. Ako samo pogledamo Duginu mapu (Rainbow Map) organizacije ILGA-Europe, vidimo da je pravna zaštita, koja obuhvata propise od zabrane diskriminacije do zločina iz mržnje i govora mržnje po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, poprilično napredovala svugdje na Balkanu osim u Makedoniji. Proces pristupanja EU imao je važnu ulogu u tom smislu jer su u proteklim godinama kriteriji iz Kopenhagena, koje države moraju ispuniti da bi se mogle pridružile EU, značajno prošireni tako da uključuju i zaštitu LGBTI osoba. Po pitanju zakonodavstva, Zapadni Balkan je na Duginoj mapi značajno napredniji od brojnih država članica EU.

Međutim, zakonodavstvo samo po sebi nažalost ne vodi promjenama. Kako je jasno navedeno u izvještaju, LGBTI osobe se i dalje susreću sa nasiljem, diskriminacijom i sveprisutnim negativnim javnim stavovima širom Zapadnog Balkana.

Da bi se osigurala potpuna zaštita prava LGBTI osoba i smanjila stopa diskriminacije, potrebna je djelotvorna provedba propisa širom regiona. A institucije za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti imaju ključnu ulogu u osiguravanju provedbe zakonodavstva. Međutim, ove institucije, ne samo na Balkanu već i drugdje, često djeluju bez neophodnih resursa i osoblja, kao i bez relevantne obučenosti osoblja, potrebnih za djelotvorno ispunjavanje svojih zadataka. Kako vidimo iz izvještaja, neke čak rade i bez zakonskog mandata što je vrlo zabrinjavajuće.

Da bi se provedba osigurala, potrebno je da imamo odgovorna tijela i institucije koje su obučene i podržane, između ostalog i razmjenom dobrih praksi širom regiona. Ta podrška je već omogućena saradnjom sa Vijećem Evrope kroz horizontalni instrument saradnje, ali nam izvještaj jasno pokazuje da se mnogo toga još treba uraditi da se ne bi izgubio potencijal za stvarne promjene primjenom pristupa formalnog ispunjavanja liste zahtjeva. Sada trebamo zajednički, akteri civilnog društva i evropske institucije, raditi na tome da postignuti napredak dovede do stvarnih promjena za LGBTI osobe u regionu.

U izvještaju su utvrđena dva važna koraka koja je potrebno poduzeti da bi se unaprijedila ravnopravnost LGBTI osoba na Zapadnom Balkanu: s jedne strane, vlasti trebaju usvojiti jasna strateška opredjeljenja i akcione planove kojima se utvrđuju mandat i aktivnosti, kao i finansijski i ljudski resursi institucija za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti za rad na promicanju prava LGBTI osoba, provedbi zakonodavstva, podizanju svijesti i postizanju šire društvene prihvaćenosti. A drugi korak je da ove institucije trebaju blisko sarađivati sa organizacijama civilnog društva. Organizacije poput Sarajevskog otvorenog centra presudne su za postizanje promjena za LGBTI osobe, zagovaranje za zakonsku zaštitu, neumorni rad na djelotvornoj provedbi, podizanje svijesti kroz prijavljivanje diskriminacije i nasilja, kao i za podršku zajednicama. Njihova bliskost sa zajednicama nudi mnoštvo znanja i ekspertize akterima poput institucija za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti i omogućava da njihov rad bude djelotvoran i na pravi način usmjeren.

Radujemo se daljoj saradnji sa Sarajevskim otvorenim centrom i drugim organizacijama civilnog društva širom regiona, sa institucijama EU i Vijeća Evrope, kao i sa institucijama za zaštitu ljudskih prava, da bismo nastavili na putu napretka u ostvarivanju ljudskih prava LGBTI osoba na cijelom Zapadnom Balkanu.

Katrin Hugendubel

Direktorica zagovaranja

ILGA-Europe

Uvod

Ovaj izvještaj prikazuje šta nacionalne institucije za ljudska prava i tijela za zaštitu jednakosti mogu učiniti i jesu učinile za unapređenje zaštite prava LGBTI osoba u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu,¹ Makedoniji i Srbiji.

Cilj izvještaja je da kroz komparativni prikaz normativnih okvira, institucionalnih mehanizama i dobrih praksi, te nekih prepreka s kojima se institucije suočavaju i načina kako na njih odgovaraju, pruži podsticaj i ideje institucijama kako da unaprijede svoj rad na promociji jednakosti i suzbijanju diskriminacije LGBTI osoba.

Istovremeno, ovaj izvještaj može na nacionalnom i regionalnom nivou poslužiti kao dodatni izvor informacija o LGBTI pitanjima jer prikazuje relevantne lekcije iz rada nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Najzad, može doprinijeti unapređenju odnosa između ovih institucija i LGBTI osoba i njihovih organizacija, kroz predstavljanje mandata, aktivnosti i uspjeha ovih organizacija u promoviranju i zaštiti prava LGBTI osoba.

Izvještaj se najvećim dijelom oslanja na odgovore na upitnik poslan relevantnim institucijama. Upitnik je bio usmjeren na nekoliko različitih segmenata njihovog rada. Neka tijela su odgovorila na upitnike, dok druga to nisu uradila, te su u takvoj situaciji izvor informacija bili ili aktivisti_ice lokalnih nevladinih organizacija aktivnih u pojedinim državama, ili javno dostupni izvještaji o zaštiti ljudskih prava (ili specifično o situaciji LGBTI osoba), te godišnji i specijalni izvještaji o radu pojedinih tijela, kao i članci, analize i drugi relevantni dokumenti. Ovakvi izvještaji su dopunjavali informacije i u slučaju kada su dostavljeni odgovori na upitnik.

Ovom prilikom se zahvaljujemo svim institucijama koje su izdvojile svoje vrijeme i odgovorile djelimično ili u potpunosti na obiman upitnik. To su Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana Republike Srbije, Institucija ombudsmena Albanije,² Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republike Hrvatske i Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije.

Takođe se zahvaljujemo partnerskim nevladinim organizacijama i njihovim aktivisticama i aktivistima – Subverzivni Front iz Makedonije (Antonio Mihajlov i Viktorija Bondikjova), CEL – Centar za ravnopravnost i slobodu Kosovo (Gemza Burgija) – na njihovom nesebičnom doprinosu ovom istraživanju. Prilikom prikupljanja podataka pomoć je takođe pružila Inela

¹ Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

² Albanskoj Komisiji za zaštitu od diskriminacije nije upućen upitnik, te su informacije o njenom radu dobivene online istraživanjem.

Hadžić iz organizacije Sarajevski otvoreni centar.

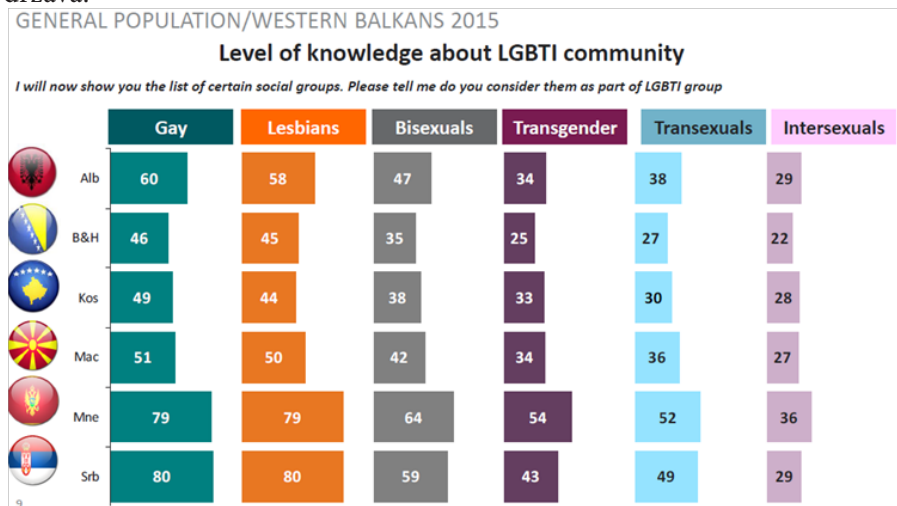
Nakon uvodnog predstavljanja društvenog konteksta u zemljama u kojima se ova tijela bave problemima s kojima se LGBTI populacija suočava (I dio), izvještaj pruža prikaz dosadašnjih iskustava, izazova i primjera dobre prakse, te druge relevantne informacije o radu ovih tijela, i to po segmentima njihovog rada, u skladu sa fokusom istraživanja (II dio).

Fokus upitnika, kao i dodatno provedenih istraživanja, u skladu s kojim je i strukturiran izvještaj, bio je na sljedećim segmentima rada ovih institucija:

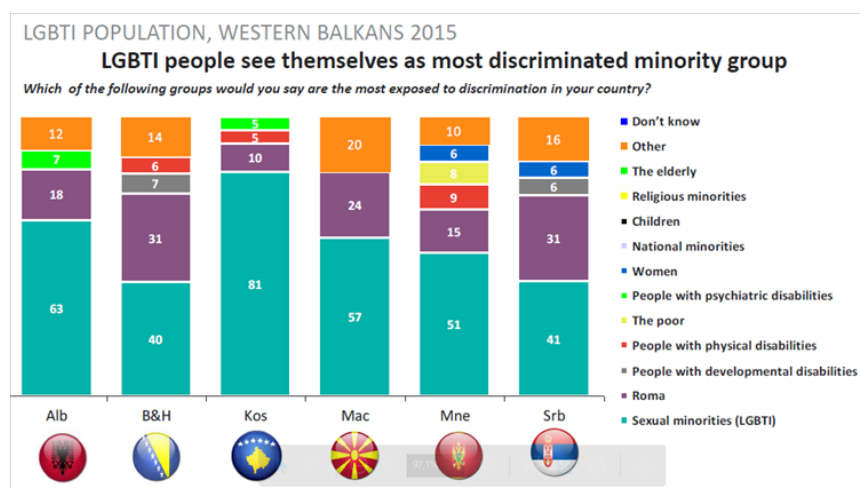
- Mandat institucije odnosno zakonodavni okvir i društveni kontekst u kojem djeluje
- Rad institucije na kreiranju i mijenjanju javnih politika, na osnovu iskustava i ekspertize
- Pravne aktivnosti institucija (prijem i rad na žalbama, pružanje pravne podrške, donošenje odluka o pojedinim predmetima)
- Istraživački i promotivni rad institucije (provođenje istraživanja, podrška pružateljima usluga da implementiraju dobre prakse kako bi se promovirala jednakost)
- Komunikacijski rad institucije / odnosi s javnošću (informiranje osoba koje su potencijalne žrtve diskriminacije, informiranje donosilaca odluka, izgradnja kulture zaštite ljudskih prava).

I Kontekst: Stanje, iskustva i problemi LGBTI osoba

Nacionalni demokratski institut (NDI) je u junu 2015. godine proveo istraživanje o LGBTI pitanjima u šest država Zapadnog Balkana.³ S jedne strane je proveo upitnik u okviru kojeg je ispitao 6.436 osoba iz generalne populacije, te 655 LGBTI osoba, iz Srbije, Makedonije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Albanije i Crne Gore, dok je s druge strane održao po tri fokus grupe, dvije sa generalnom populacijom, a jednu sa LGBTI populacijom u svakoj od ovih država.



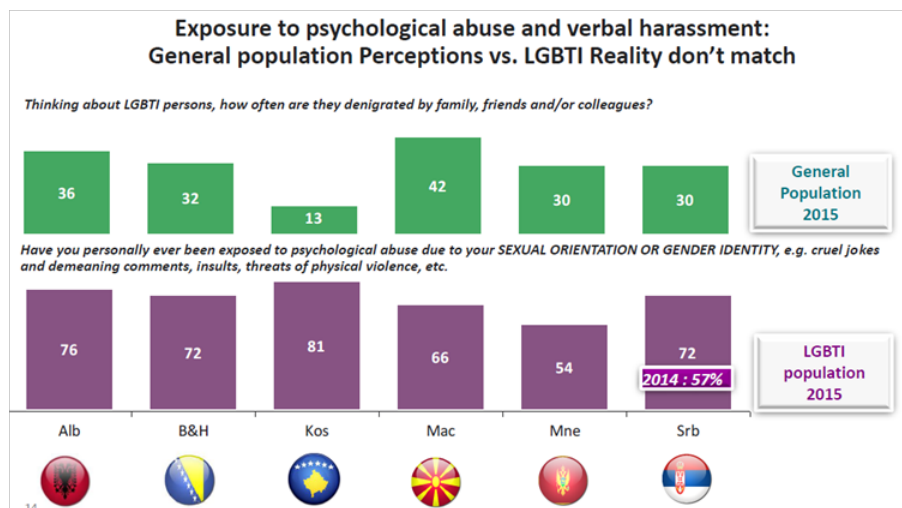
Rezultati istraživanja pružaju dobar kontekstualni uvod u stanje LGBTI populacije u državama Zapadnog Balkana. Oni nisu sveobuhvatni i do kraja reprezentativni, ali predstavljaju bitan izvor informacija o stavovima i informisanosti javnosti, te o položaju LGBTI osoba.



Podaci ukazuju na postojanje nekoliko slojeva problema. S jedne strane, uočljivo je neznanje opšte populacije o LGBTI temama, a posebno o problemima

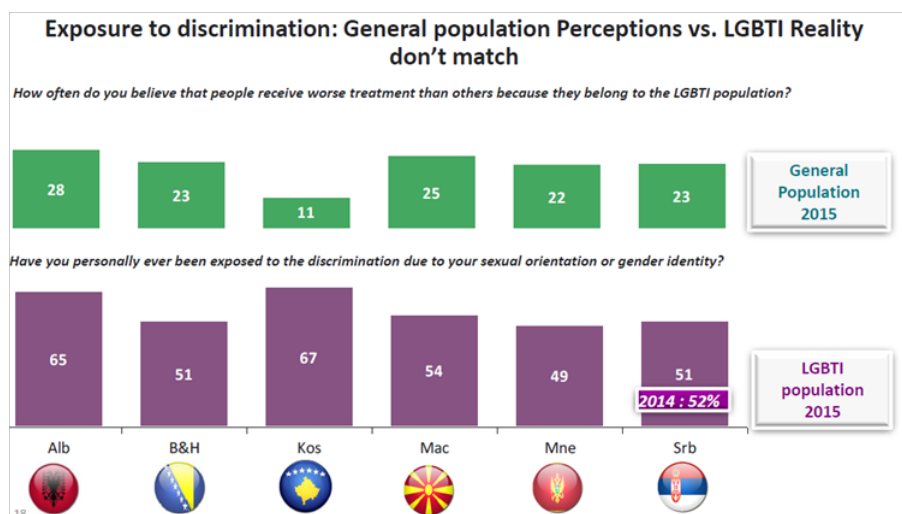
³ Regional LGBTI Public Opinion Poll – Western Balkans, 2015. Provela agencija Ipsos Strategic Marketing, uz podršku USAID-a kroz NDI-ov program REAPS, i Victory Institute i Civil Rights Defenders. Dostupno na: https://www.ndi.org/LGBTI_Balkans_poll

s kojima se LGBTI osobe uočavaju. Tako je čak sam pojam LGBTI nepoznanica. Ispitanici i ispitanice ograničavaju ga na homoseksualne osobe, bez svijesti o tome da LGBTI zajednici pripadaju i transrodne, transeksualne i interspolne osobe. Dok građani i građanke iz Crne Gore i Srbije prednjače u poznavanju ovog akronima, ispitanici iz BiH se nalaze na samom začelju.

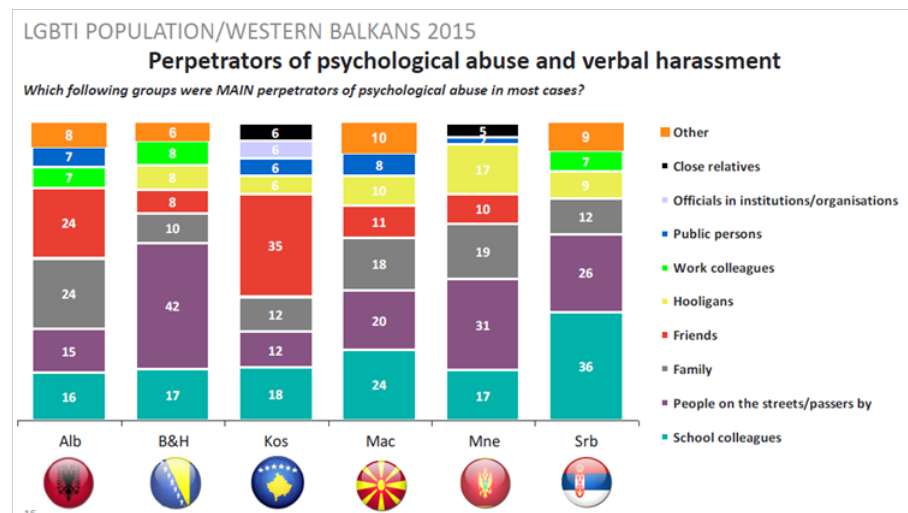


Postoji značajna razlika između percepcije o tome koja je najviše diskriminirana društvena grupacija. Na primjer, u Srbiji samo 6 % ispitanika_ca iz opšte populacije smatra da je to LGBTI zajednica, dok čak 41 % samih ispitanih LGBTI osoba smatra da su upravo oni najviše diskriminirani.

Na isti način, postoji trend diskrepancije između percepcije opšte populacije i LGBTI osoba o tome da li su LGBTI osobe žrtve posebnog psihološkog zlostavljanja i verbalnog uznemiravanja na osnovu svoje seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Na primjer, dok samo 13 % opšte populacije na Kosovu smatra da je to slučaj, čak 81 % ispitanika_ca pripadnika_ca LGBTI zajednice

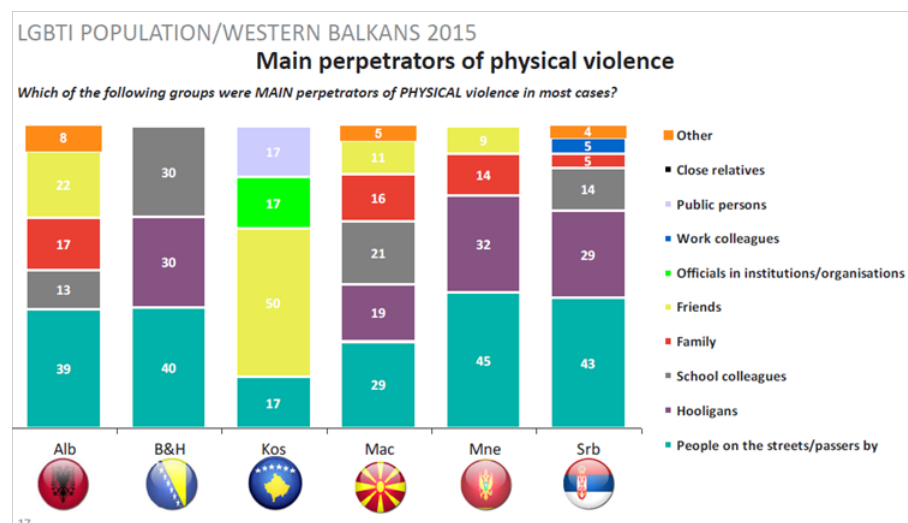


navodi da su bili_e žrtva takvog nasilja. Slična situacija je i sa percepcijom o izloženosti diskriminaciji. U Albaniji samo 28 % ispitanih iz opšte populacije primjećuje postojanje ovog problema, a 65 % LGBTI ispitanika_ca ju je iskusilo u praksi.

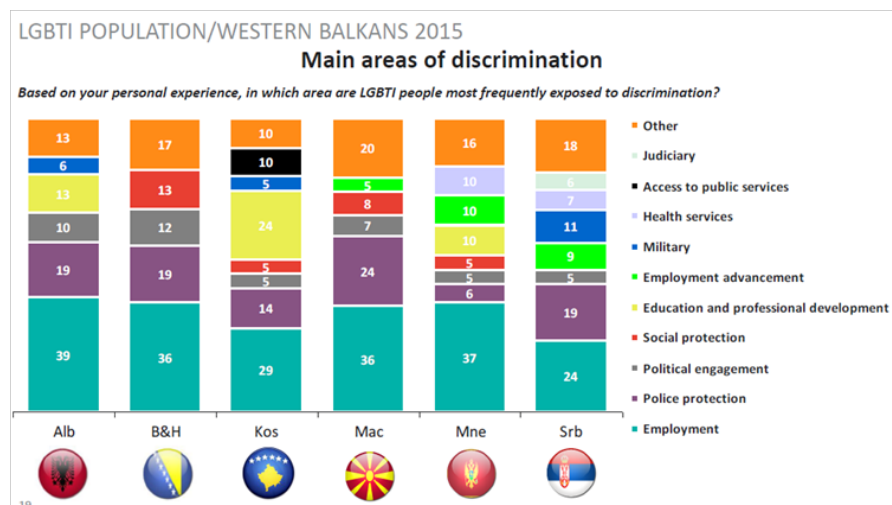


Istraživanje je nadalje ukazalo na visok nivo nasilja i diskriminacije prema LGBTI osobama u svim državama Zapadnog Balkana. Zanimljivo je da su u BiH najčešći izvor psihičkog i verbalnog nasilja nepoznati, slučajni prolaznici na ulicama – čak u 42 % slučajeva (31 u Crnoj Gori, 26 u Srbiji, 20 u Makedoniji, 15 u Albaniji, 12 na Kosovu). U Srbiji su to najčešće školske kolege – 36 % (24 u Makedoniji, 18 na Kosovu, 17 posto u Crnoj Gori, 17 u BiH, 16 u Albaniji). Na Kosovu su pak najčešće prijatelji izvor nasilja – čak 35 % slučajeva (24 u Albaniji, 11 u Makedoniji, 10 u Crnoj Gori, 8 u BiH, bez takvih primjera u Srbiji), dok u Albaniji najveći postotak takvog nasilja dolazi od strane članova porodice – 24 % (19 u Crnoj Gori, 18 u Makedoniji, 12 u Srbiji, 12 na Kosovu, 10 u BiH).

Kada je riječ o fizičkom nasilju nad LGBTI osobama, od svih država

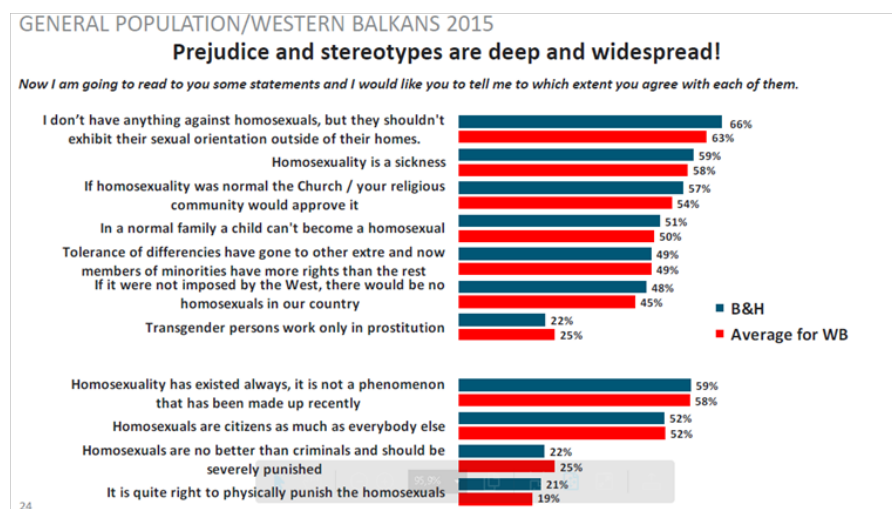


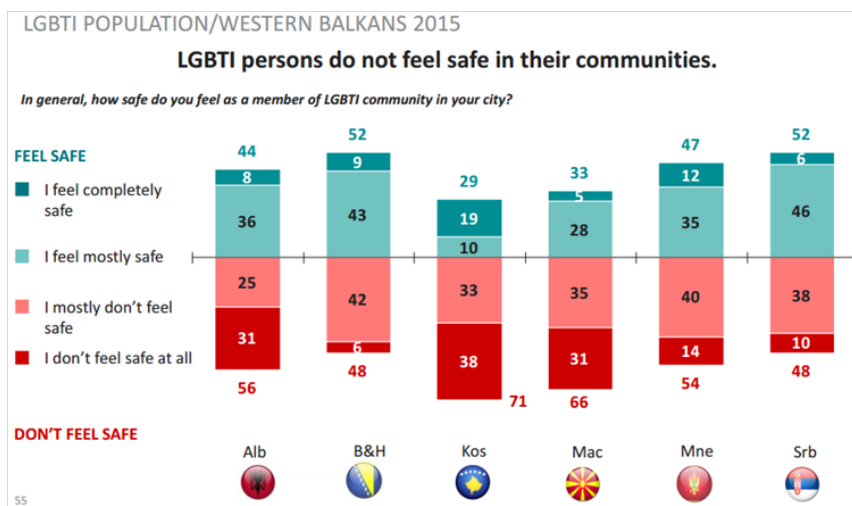
najzanimljiviji je primjer Kosova gdje čak 50 % fizičkog nasilja dolazi od prijatelja (22 u Albaniji, 11 u Makedoniji, 9 u Crnoj Gori, te bez primjera za druge države). Pored toga, najčešći izvor fizičkog nasilja u regiji jesu slučajni prolaznici, ali i huligani i školske kolege.



Rezultati istraživanja ukazuju na postojanje najviših nivoa diskriminacije prema LGBTI osobama prije svega u sferi zaposlenja (39 % u Albaniji, 37 u Crnoj Gori, 36 u BiH i Makedoniji, 29 u Kosovu, 24 u Srbiji), i kada je u pitanju policijska zaštita (24 u Makedoniji, 19 u Srbiji, Albaniji i BiH, 14 na Kosovu, 6 u Crnoj Gori). Diskriminacija je takođe prisutna u političkom djelovanju (12 u BiH, 10 u Albaniji, 7 u Makedoniji i 5 na Kosovu, u Crnoj Gori i Srbiji), u obrazovanju (24 na Kosovu, 13 u Albaniji i 10 u Crnoj Gori), u socijalnoj zaštiti (13 posto u BiH, 8 u Makedoniji, 5 u Crnoj Gori i Kosovu) i drugim sferama života.

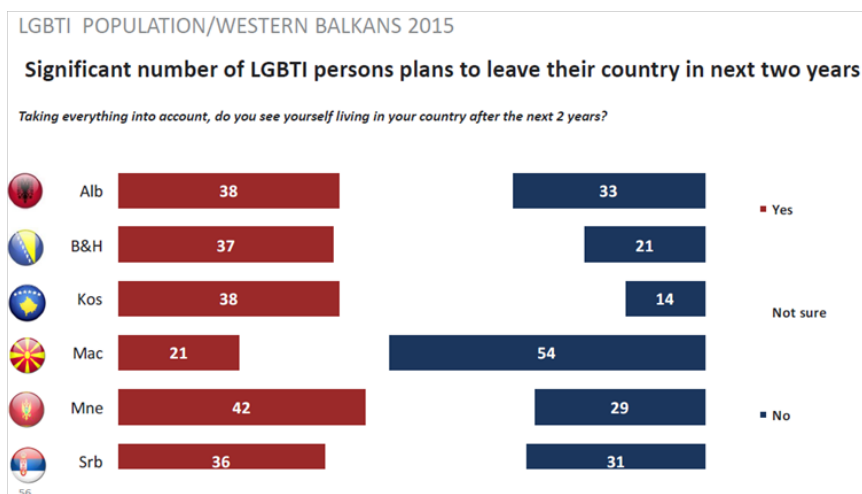
Odnos opšte populacije prema LGBTI osobama u državama Zapadnog Balkana izrazito je negativan, uključujući stavove da su LGBTI osobe bolesne – u prosjeku 58 posto, te da ih nema u „normalnim porodicama“ – što smatra 50 posto ispitanika i ispitanica opšte populacije. Ovo bi se moglo





djelimično objasniti neznanjem. Naime, zbog nevidljivosti LGBTI zajednice i stigme koja okružuje obznanjivanje svog identiteta, u prosjeku samo jedna na deset ispitanih osoba opšte populacije u državama Zapadnog Balkana ima lični kontakt sa LGBTI osobama, dok istraživanja pokazuju da poznavanje LGBTI osoba povećava i senzibiliziranost za njihove probleme.

Krajnji zaključak istraživanja je obeshrabrujući. Ogroman postotak LGBTI osoba ne osjeća se sigurnim u svojim zajednicama (71 na Kosovu, 66 u Makedoniji, 56 u Albaniji, 54 u Crnoj Gori, 48 u Srbiji i BiH), zbog čega značajan postotak njih planira da napusti zemlju u naredne dvije godine (42 u Crnoj Gori, 38 na Kosovu i Albaniji, 37 u BiH, 36 u Srbiji, 21 u Makedoniji). Ovakvi rezultati ukazuju na izraženu potrebu za kvalitetnim antidiskriminacionim zakonodavstvom, kao i njegovom dosljednom implementacijom. Upravo u procesu implementacije tijela za zaštitu jednakosti mogu odigrati značajnu ulogu. Jedna od tih uloga jeste i promoviranje prava LGBTI osoba. Ovo potkrepljuje podatak da čak 83 % LGBTI osoba u BiH, a 81 % u Srbiji (69 u Crnoj Gori, 57 na Kosovu, 53 u Albaniji i 49 u Makedoniji) smatra da su događaji njima posvećeni nevidljivi.



Međutim, uloga nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava i za promociju jednakosti nije ograničena na ovaj aspekt. Potrebno je dosta truda kako bi se, uporedo sa rušenjem stereotipa i predrasuda, odgovorilo na kršenja ljudskih prava LGBTI osoba odgovarajućom zaštitom, za što je ponovo predušlov veći procenat zvaničnog prijavljivanja diskriminacije i drugih povreda prava ove populacije.

U svakom slučaju je prijeko potrebno jačanje angažmana ovih institucija na pitanju zaštite i promocije prava LGBTI osoba. U nastavku se prikazuju primjeri dosadašnjeg angažmana u državama Zapadnog Balkana, i posebno pozitivna praksa, te se u tom smislu identifikuju provjereni načini na koje se može uticati na unapređenje položaja LGBTI osoba u ovim društvima.

II Rad nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti na pitanjima relevantnim za LGBTI osobe

II.1. Mandat institucija / zakonodavstvo i kontekst u kojem djeluju

U zemljama regiona za zaštitu prava LGBTI osoba prvenstveno je zadužena institucija s generalnim mandatom zaštite ljudskih prava, najčešće nazvana ombudsman, kao što je npr. slučaj sa Bosnom i Hercegovinom, Kosovom ili Crnom Gorom (zaštitnik ljudskih prava i sloboda), ili pored nje djeluje i posebno tijelo za zaštitu od diskriminacije ili za zaštitu ravnopravnosti, kao što je to npr. slučaj u Srbiji, gdje, pored zaštitnika građana (ombudsmana), postoji i povjerenica za zaštitu ravnopravnosti. U Hrvatskoj pored pučkog pravobranitelja postoji i pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, a u Makedoniji i Albaniji pored ombudsmana postoji i komisija za zaštitu od diskriminacije.

Tamo gdje se radi o klasičnoj nacionalnoj instituciji za zaštitu ljudskih prava (koja se na engleskom jeziku označava kao National Human Rights Institution), unutar nje obično postoje posebni odjeli koji su zaduženi za postupanje u slučajevima diskriminacije, kao što je to slučaj npr. u BiH, Crnoj Gori ili Makedoniji.

Osnovni pravni osnov za djelovanje institucija u regionu na zaštiti prava koja se tiču i LGBTI populacije, pored generalnih ustavnih odredbi⁴ (ali i uticaja određenih međunarodnih dokumenata, i nekih drugih zakona), jesu najčešće zakon o zabrani diskriminacije,⁵ zakon o ravnopravnosti spolova⁶, i/ili zakoni koji su isključivo posvećeni reguliranju rada institucije koja je u pitanju, kao npr. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori ili Zakon o ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu.

U Hrvatskoj, Zakon o ravnopravnosti spolova, na osnovu kojeg djeluje Pravobraniteljica, zabranjuje diskriminaciju na osnovu spola i bračnog/porodičnog statusa te spolne orijentacije.

Kada je riječ o institucijama čiji pravni osnov za djelovanje jeste zakon o zabrani diskriminacije, taj zakon u pravilu kao diskriminacijski osnov predviđa i rodni identitet i seksualnu orijentaciju (npr. Srbija). Isti diskriminacijski osnov se obično navodi i u zakonima o zabrani diskriminacije koji nalaze primjenu u radu onih institucija čiji rad je regulisan i posebnim zakonom (npr. Crna Gora i Kosovo). U slučaju BiH, pored rodnog identiteta i seksualne orijentacije, u Zakonu o zabrani diskriminacije se takođe navode i spolne

⁴ Npr. član 24 Ustava Kosova predviđa zabranu diskriminacije, između ostalog, po osnovu seksualne orijentacije.

⁵ Npr. u slučaju Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji.

⁶ Npr. u slučaju Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u Hrvatskoj.

karakteristike, a u Hrvatskoj se pored rodnog identiteta navode i izražavanje ili spolna orijentacija.

U zakonu kojim se reguliše mandat institucija zaštita prava LGBTI osoba ne navodi se eksplicitno kao oblast, već se ta aktivnost podvodi pod zaštitu od diskriminacije (npr. u institucijama omбудsmena u Albaniji i Kosovu), ili pod ispitivanje povreda ljudskih prava (npr. u BiH) koje se pominju u ovakvim zakonima.

Zanimljivo je da se u Kosovu u Pravilniku o internoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Instituciji ombudsmena među odgovornostima Sektora za zaštitu od diskriminacije eksplicitno navode i predmeti vezani za prava LGBTI zajednice, te se na nekoliko mjesta upućuje na prava LGBTI osoba.⁷

U Makedoniji, pak, niti Zakon o prevenciji i zaštiti od diskriminacije, niti Zakon o ombudsmenu ne predviđa zaštitu prava LGBTI populacije ili diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Ove osnove, međutim, prema navodima Komisije za zaštitu od diskriminacije, predviđaju drugi zakoni, kao npr. Zakon o radu ili Zakon o zaštiti prava pacijenata. Iako priznaju da to treba promijeniti u budućnosti, iz Komisije u odgovoru na upitnik navode da im to nije predstavljalo prepreku da se bave predmetima diskriminacije po ovim osnovama. I u drugim izvorima se navodi da je ova Komisija u praksi uprkos tome priznala seksualnu orijentaciju kao osnov za diskriminaciju i odlučuje o takvim slučajevima (s tim što se njihova praksa ipak ocjenjuje kao neefikasna zaštita LGBTI zajednice).⁸

Među drugim relevantnim zakonima koje ova tijela primjenjuju u svom radu najznačajniji su zakoni koji se izravno tiču regulacije prava LGBTI osoba, kao što je Zakon o životnom partnerstvu, tamo gdje postoji, kao i zakoni u kojima u nekim državama postoje antidiskriminacione odredbe koje se odnose i na osnov seksualne orijentacije. Ovaj osnov je npr. u Srbiji izričito propisan u Zakonu o radu, Zakonu o socijalnoj zaštiti, Zakonu o visokom obrazovanju, Zakonu o javnom informisanju i medijima te Zakonu o radio-difuziji. Pored toga, zavisno od situacije koja je u pitanju, u praksi ovih tijela relevantni postaju i drugi zakoni u vezi s čijom primjenom se može pojaviti kršenje i s tim povezana potreba zaštite prava LGBTI osoba, kao što je npr. Zakon o javnim okupljanjima ili Krivični zakon.

Kada je riječ o **unutrašnjoj organizaciji**, poslovi na zaštiti prava LGBTI populacije raspoređeni su na različite načine.

U instituciji Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji u odgovoru na

⁷ Regulation No. 01/2016 on Internal Organization and Systematization of Job Positions in the Ombudsperson Institution, član 17, stav 1, 1.2, kao i član 18, stav 1, 1.9., i 1.15. Dostupno na: http://ombudspersonkosovo.org/repository/docs/Rregullorja_01-2016_ang_528820.pdf

⁸ Subversive Front and others, *Human Rights Violations Against Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex (LGBTI) People in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Shadow Report to the Human Rights Committee*, Geneva, 2015, str. 18, dostupno na: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MKD/INT_CCPR_CSS_MKD_20814_E.pdf

upitnik se pojašnjava da relevantnim „Pravilnikom nije propisana posebna unutrašnja jedinica ili opis poslova državnih službenika koji su isključivo zaduženi za prava LGBTI populacije niti bilo koje druge grupe.“ Na isti način se čini da je ustrojeno tijelo Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova Hrvatske. Kako je rečeno u odgovoru na upitnik, nema posebnog odjela za pojedina područja rada, tako da savjetnici i savjetnice obrađuju po nekoliko pitanja – npr. zamjenik Pravobraniteljice se konkretno bavi, između ostalog, i pitanjima LGBTI osoba.

Kada je riječ o institucijama ombudsmena u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Makedoniji, tim pitanjima se bave svi službenici iz „sektora/odjela antidiskriminacije“, a u instituciji Zaštitnika građana Srbije LGBTI pitanja se tretiraju kroz Odjeljenje za rodnu ravnopravnost. U Albaniji, pak, u čijoj Instituciji ombudsmena ne postoji poseban odjel za zaštitu od diskriminacije, tzv. Opšti odjel je taj u okviru kojeg se štite i prava LGBTI osoba.

U Kosovu, u okviru Odjela protiv diskriminacije postoji nekoliko „jedinica“, uključujući jednu za socijalna pitanja i prava LGBTI osoba.⁹

U upitniku je ispitanim tijelima postavljeno pitanje o satisfakciji stepenom **obrazovanja** i prilikama za obrazovanje njihovih službenika u vezi sa LGBTI tematikom i relevantnim standardima zaštite njihovih ljudskih prava. Institucija Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti iz Srbije, te institucije ombudsmena u BiH i Crnoj Gori izrazile su svoje zadovoljstvo profesionalnim usavršavanjem iz oblasti antidiskriminacije, pri čemu je tijelo Povjerenika posebno istaklo značaj razmjene iskustava u Evropskoj mreži nezavisnih tijela za ravnopravnost (EQUINET), čiji je Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti član.

Slično tome, u godišnjem izvještaju Makedonske komisije za zaštitu od diskriminacije nalazi se podatak da je njeno osoblje prolazilo kroz dosta treninga Misije OSCE-a u Makedoniji te da je bilo uključeno u projekte civilnog društva, što je prepoznato kao šansa za prevazilaženje nedostataka u obrazovanju i profesionalnom usavršavanju imenovanih članova i članica ovog tijela.¹⁰

Istovremeno, Institucija ombudsmena u Albaniji je iskazala potrebu za obukom u vezi sa odbranom prava LGBTI zajednice. Albanski povjerenik za zaštitu od diskriminacije u svom godišnjem izvještaju za 2014. godinu direktno ukazuje na značaj provedenih treninga u smislu pozitivnog uticaja na broj podnesenih žalbi i usvojenih strateških odluka vezano za diskriminaciju, pri čemu kao primjer navodi diskriminaciju u vidu govora mržnje protiv LGBTI osoba.¹¹

9 Druge jedinice su za: prava djece; ravnopravnost spolova; protiv trgovine ljudima i protiv nasilja; za osobe s invaliditetom; za prava zajednica. Vidi godišnji izvještaj Institucije ombudsmena za 2014. godinu – Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo, *Annual Report 2014*, No. 14, 2015, Prishtina, str. 33, dostupno na: http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/RAPORTI_2014_-_anglisht_21841.pdf.

10 Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *Country report non-discrimination for Macedonia 2016*, str. 95, dostupno na: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/3709-2016-mk-country-report-nd>.

11 *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014*, str. 5-6, dostupno na: <http://www.al.undp.org/content/albania/en/home/library/poverty/annual-report-commissioner-for-protection-from>

Kada je riječ o **ovlaštenjima** tijela uključenih u istraživanje, većina institucija ima mandat za postupanje po pritužbama u slučajevima diskriminacije/kršenja ljudskih prava pojedinaca, te daju mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima diskriminacije, odnosno drugih vidova kršenja ljudskih prava. Pored toga, navodi se i dužnost informisanja pojedinaca o njihovim pravima.

Neke institucije (npr. Povjerenik u Srbiji i Zaštitnik u Crnoj Gori) mogu da podnose tužbe za zaštitu od diskriminacije, uz saglasnost diskriminisanе osobe,¹² te da podnose prekršajne prijave zbog akata diskriminacije, dok duge mogu da se uključe u sudske postupke kao umještači (npr. Pravobraniteljica u Hrvatskoj).

Još jedna mogućnost institucija predviđena u zakonskim tekstovima jeste da upozoravaju javnost na slučajeve diskriminacije, odnosno druge vidove kršenja ljudskih prava, da prate sprovođenje zakona i drugih propisa, da iniciraju donošenje ili izmjenu propisa radi unapređivanja položaja (stanja ljudskih prava) osjetljivih društvenih grupa, i unapređivanja zaštite od diskriminacije i drugih vidova kršenja ljudskih prava, da daju mišljenje o odredbama nacrtā zakona i drugih propisa radi unapređivanja položaja (stanja ljudskih prava) osjetljivih društvenih grupa i unapređivanja zaštite od diskriminacije i drugih vidova kršenja ljudskih prava, te da provode istraživanja i obuke koje se odnose na diskriminaciju i stanje ljudskih prava osjetljivih društvenih grupa (npr. Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije, Povjerenik u Srbiji). Većina institucija takođe može pratiti stanje u oblasti zaštite ljudskih prava i ravnopravnosti, te o tome mogu podnositi godišnje izvještaje ili specijalne izvještaje koji se tiču stanja ljudskih prava, diskriminacije, ili, još specifičnije, položaja LGBTI osoba.

Jedan od bitnih faktora koji se treba imati u vidu prilikom ocjene potreba i prilika za djelovanjem tijela za zaštitu ljudskih prava tj. za zaštitu jednakosti, ali i postojećih prepreka za njihov rad jeste širi **društveno-politički kontekst** u kojem djeluju.

U svim državama se u odgovorima na upitnik uglavnom ističe veoma negativno društveno-političko okruženje kada je riječ o stavu prema LGBTI osobama, što potvrđuju i u prvom poglavlju opisani rezultati ispitivanja mnijenja javnosti. Navodi se tako da u Srbiji LGBTI populacija spada među najdiskriminisanije grupe, da homofobija i transfobija imaju duboke korijene u društvu, te da uprkos relativno dobrom institucionalnom i zakonskom okviru, LGBTI populacija često ne prijavljuje slučajeve nasilja i diskriminacije, zbog nepovjerenja u institucije. U Crnoj Gori se, slično tome, ističe da je „institucionalna podrška države nesumnjiva“, ali da su „društvene prilike

discrimination-20.html.

12 Pri tome je podnošenje antidiskriminacione tužbe uglavnom diskreciono pravo, odnosno, oni odlučuju da li će i kada pokrenuti sudski spor u cilju strateškog parničenja.

još uvijek složene, naročito kada se radi o tzv. konzervativnim dijelovima društva i naročito vjerskih organizacija, ultra nacionalista i ekstremnih naviđačkih grupa“. U odgovoru na upitnik Makedonske komisije za zaštitu od diskriminacije data je ocjena da je širi društveno-politički kontekst u ovoj državi uglavnom ignorantan prema zaštiti prava LGBTI osoba, te da je opšte okruženje prema ovoj temi uglavnom neprijateljsko. U vezi sa Bosnom i Hercegovinom je istaknuto da se LGBTI populacija susreće svakodnevno sa stereotipima i predrasudama jer društvo nije spremno da ih prihvati kao ravnopravne članice i članove zajednice. Nosioци javnih funkcija ne staju otvoreno u zaštitu prava LGBTI populacije, povodom pojedinačnih incidenata, ali i generalno. Ombudsmeni tako opisuju društveni kontekst kao nepovoljan, pri čemu ističu da je odnos prema svemu drugačijem u najboljem slučaju neutralan, a često i nasilan.

Istovremeno, skrenuta je pažnja i na određene pozitivne promjene u pojedinim državama. Na primjer, i u Srbiji i u Crnoj Gori¹³ se kao ključna pozitivna promjena ističe to da se o problemima sa kojima se suočava LGBTI populacija više govori u javnosti, da se položaj LGBTI zajednice sagledava kao pitanje ljudskih prava, a percepcija javnosti u odnosu na LGBTI populaciju mijenja. I u Srbiji i u Crnoj Gori se kao veliki uspjeh ističe nesmetano održavanje parade ponosa (u Srbiji u septembru 2014. i 2015. godine) kao manifestacija slobode, i projekti promocije prava u lokalnim zajednicama (Crna Gora), uz rezervu da samo održavanje ove manifestacije kao takvo nije dovoljno.

II.2. Izazovi, prepreke i faktori koji pospješuju rad na LGBTI pitanjima

U upitniku dostavljenom ispitanim tijelima bilo je postavljeno i pitanje o **preprekama** koje postoje za napredak u njihovom radu na LGBTI tematici, u smislu specifičnih ograničenja internog karaktera, zakonskih ograničenja, ograničenja u primjeni pojedinih zakonskih koncepata u praksi, ograničenja iz društveno-političkog konteksta u kojem rade ili slično.

Među preprekama koje ometaju rad na LGBTI tematici, neke institucije su istakle „nedostatak društvene svijesti o jednakosti članova LGBTI zajednice“ (Crna Gora), i nespremnost društva da odbaci stereotipe i predrasude i bude tolerantnije prema pojavama koje nisu u skladu sa stavovima većine (BiH). Crnogorski ombudsmen je istovremeno naveo da „ne postoje opstrukcije koje su interne prirode ili se temelje na pritisku na instituciju“.

Aktivisti iz Subverzivnog Fronta iz Makedonije pojasnili su da je u Makedoniji ključna prepreka neadekvatan zakonski okvir i nedostatak sveobuhvatnog pristupa u pravnom sistemu i javnim politikama u državi u pogledu različitih

¹³ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, *Izvještaj o radu za 2015. godinu*, 2016, Podgorica, str. 154, dostupno na: http://www.ombudsman.co.me/docs/Final_Izvjestaj_za_2015.pdf.

osnova diskriminacije. Ocijenili su da se nenavođenje osnova seksualne orijentacije i rodnog identiteta u Zakonu o zabrani diskriminacije direktno odražava na provođenje aktivnosti tijela za zaštitu jednakosti u praksi. U tom pogledu su društveno-politički kontekst prepoznali kao “osnovnu prepreku za rad na LGBTI temama, zaštitu LGBTI prava i razvoju antidiskriminacionih politika za LGBTI populaciju”. Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije u svom odgovoru navodi kao prepreke takođe “status Komisije”, “status članova Komisije” i “politički uticaj na proces zaštite ljudskih prava u cjelini”.

Institucija ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini je kao dodatna interna ograničenja prepoznala neophodnost kadrovskog jačanja Odjela za zaštitu od diskriminacije u domenu sudske zaštite od diskriminacije i analize zakona i provođenja istraživanja, što su obaveze iz Zakona o zabrani diskriminacije u BiH. U pogledu eksternih ograničenja upućivali su na Specijalni izvještaj o pravima LGBTI osoba u kojem su navedeni problemi i konkretne preporuke za unapređenje položaja LGBTI osoba u bosanskohercegovačkom društvu.

Ombudsmeni iz BiH su kao prepreku takođe prepoznali činjenicu koja je relevantna za mnoga tijela, a to je zanemariv broj žalbi LGBTI osoba Instituciji ombudsmena, zbog postojanja straha LGBTI populacije da im se obrati. Kako to doprinosi smanjenom djelovanju u oblasti zaštite pripadnika LGBTI populacije, postoje nastojanja da se probudi svijest ljudi o zaštiti njihovih prava.

Na kraju, i budžetska ograničenja, koja predstavljaju strukturalni problem za funkcionisanje svih tijela u regionu, odražavaju se i na provođenje specifičnih aktivnosti u odnosu na LGBTI osobe. Primjera radi, kao potencijalnu prepreku za provođenje promotivnih aktivnosti nekoliko institucija je istaklo upravo nedostatak ljudskih i finansijskih sredstava. Nadalje, iako je albanska Institucija ombudsmena generalno navela da nema nikakvih ograničenja u radu ni po kojem osnovu, u Izvještaju Evropske komisije iz 2016. godine o napretku Albanije¹⁴ navodi se da je Ured ombudsmena i dalje ograničen problemom koji je vjerovatno dobro poznat većini institucija čiji je rad predmet ovog izvještaja – nedostatak sredstava i osoblja.¹⁵

Iako Institucija ombudsmena Kosova nije odgovorila na upitnik, iz dodatno provedenih istraživanja uočljivo je da i ovdje postoje strukturalne prepreke za koje je moguće da utiču na njihov rad. Iako je novi zakon o ombudsмену, koji je razjasnio pravni okvir za djelovanje institucije, usvojen nedavno,

¹⁴ European Commission, *Albania 2016 Report*, SWD (2016) 364 final, str. 9, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf

¹⁵ Vidi npr. takvu ocjenu za Makedonsku komisiju za zaštitu od diskriminacije, European Commission, *FYR Macedonia 2016 Report*, SWD(2016)362 final, str. 61, dostupan na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.

u maju 2015. godine, vlast je u praksi onemogućila instituciju da provodi svoje dužnosti ne osiguravajući joj potrebne resurse za provođenje mandata.¹⁶ Ovaj, kao i problem nedovoljne spremnosti za provođenje preporuka ombudsmena koji je takođe izražen na Kosovu, sistemski su problemi koji su poznati i u drugim državama,¹⁷ i odražavaju se, između ostalog, i na rad na zaštiti prava LGBTI osoba.

S druge, strane, kao ključan faktor koji **olakšava rad** na LGBTI tematici, ispitane institucije posebno su istakle dobru saradnju i podršku od organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom prava LGBTI populacije, ili šire, zaštitom ljudskih prava (tako npr. u Srbiji, BiH, Albaniji, Crnoj Gori), ali i saradnju sa međunarodnim organizacijama (Srbija), te državnim institucijama koje se bave zaštitom ljudskih prava (Albanija, Srbija).

Dodatnim istraživanjem za neke institucije, kao što je Zaštitnik građana Srbije, došlo se do značaja uloge civilnog sektora specifično u domenu „osnaživanja pripadnika svih ranjivih grupa kako bi se obratili institucijama i ukazali na povrede svojih prava“, što je upravo jedna od prethodno navedenih prepreka.¹⁸

U uslovima ograničenih budžetskih sredstava, svakako se posebno bitnim pokazala tehnička i finansijska podrška pojedinih donatora, kao što je npr. USAID, Vijeće Evrope, Evropska unija, OSCE (Albanija). Srbijanski povjerenik za zaštitu ravnopravnosti je, pri tome, dodatno posebno izdvojio seminare i obuke u organizaciji EQUINET-a (Evropska mreža tijela za ravnopravnost).

Pored društveno-političkog okruženja, sam domet antidiskriminacionog zakonodavstva se može pokazati kao prepreka ili prilika za rad tijela za zaštitu ljudskih prava, tj. zaštitu jednakosti.

U odgovoru Povjerenika iz Srbije konstatovano je da domet antidiskriminacionog zakonodavstva nije ograničen što se tiče zaštite LGBTI populacije, ali da u Srbiji nedostaju neki zakoni kojima bi se položaj LGBTI populacije poboljšao, kao što je npr. regulisanje istospolnih zajednica.

Neke od institucija posebno ukazuju na probleme u implementaciji postojećih zakona. Tako se navodi da je „primjena zakona još uvijek u znaku oportunističkog pristupa sankcijama i ostvarivanju temeljnih prava LGBTI osoba“ (Crna Gora), odnosno da „nije dovoljno usvajati zakone, nego obezbijediti pravilnu i efikasnu primjenu ZZD-a, prije svega jačanjem institucija koje mogu odgovoriti novom važnom zadatku antidiskriminacijske zaštite“ (BiH).

¹⁶ European Commission, *Kosovo 2015 Report*, SWD(2015) 215 final, str. 8-9, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf.

¹⁷ Tako, npr., u Makedoniji: Bogdanovska Aleksandra, *Analysis of the anti-discrimination legislation in the Republic of Macedonia in relation to sexual orientation and gender identity*, 2016, (Skopje: Subversive Front), str 33., dostupno na: <http://s-front.org.mk/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-ENG-UberFinal-CIP-Korica.pdf>.

¹⁸ Zaštitnik građana Srbije, „*Neophodna saradnja i usaglašena primena afirmativnih mera*“, 03.02.2015., pristupljeno 08.02. na <http://www.ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/3686-2015-02-03-08-35-54>

Ipak, jasno je da je osnovni preduslov zaštite prava usvajanje što kvalitetnijeg zakonskog okvira za zaštitu od diskriminacije, što je još uvijek nejednako urađeno u državama koje su predmet ovog izvještaja.

Tako su, npr., Izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini, usvojenim u julu 2016. godine, seksualna orijentacija i rodni identitet konačno terminološki ispravno imenovane kao osnove po kojima je zabranjena diskriminacija. Pored toga, kao što je ranije navedeno, kao zabranjena osnova diskriminacije navedene su i “spolne karakteristike”, čime BiH postaje prva država u jugoistočnoj Evropi koja kroz svoj zakon o zabrani diskriminacije predviđa i zaštitu interspolnih osoba od diskriminacije u svim oblastima života.

Istovremeno, u Makedoniji i dalje postoji bitno ograničenje – seksualna orijentacija i rodni identitet nisu uopšte eksplicitno navedeni kao posebni osnovi diskriminacije, iako je oko 20 drugih osnova predviđeno u tom zakonu.¹⁹ Iako se radi o otvorenoj listi diskriminacijskih osnova, ovo je predmet kritike, kako međunarodnih organizacija i civilnog društva, tako i opozicije,²⁰ s obzirom na to da je time “u najmanju ruku ostala neizvjesnom zaštita osoba po osnovu seksualne orijentacije”.²¹

Zanimljivo je kako su Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije i civilno društvo odgovorili na ovakvu nespremnost vlasti da ovo pitanje uredi na adekvatan način, pa makar samo za one slučajeve koji se mogu pojaviti pred ovim tijelom za zaštitu jednakosti. Tako izvori dostupni na internetu²² ukazuju na dobru praksu kao rezultat zajedničkog projekta Makedonske komisije za zaštitu od diskriminacije i udruženja H.E.R.A.²³ koji je rezultirao usvajanjem protokola za ovu komisiju kako da postupe u predmetima diskriminacije po osnovu seksualnog nasilja i rodnog identiteta.²⁴

Ispitana tijela su u svojim odgovorima na upitnik istakla i pojedine **pozitivne prakse** koje su primijećene u ovim državama, kao što je usvajanje posebnih obaveza za javni sektor, politika, strategija, akcionih planova ili sličnih dokumenata, a koji doprinose ili imaju potencijal da doprinesu unapređenju situacije LGBTI populacije.

19 U nekim analizama se pojašnjava da se radi o namjernom, svjesnom političkom potezu zasnovanom na populističkoj odluci i nepravilnom pravnom rezonovanju. Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *News Report: Equality Body and Civil Society Organizations join to make sure that sexual orientation and gender identity is regarded as a protected ground in Macedonia*, 20.11.2015, dostupno na: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/2963-equality-body-and-civil-society-organizations-join-to-make-sure-that-sexual-orientation-and-gender-identity-is-regarded-as-a-protected-ground-in-macedonia-pdf-86-kb>.

20 Bogdanovska Aleksandra, Subversive Front, *Analysis of the anti-discrimination legislation in the Republic of Macedonia in relation to sexual orientation and gender identity*, 2016, op.cit., str 26.

21 Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *News Report: Equality Body and Civil Society Organizations join to make sure that sexual orientation and gender identity is regarded as a protected ground in Macedonia*, op.cit.

22 Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, *Country report non-discrimination for Macedonia 2016*, op.cit., str. 91-92.

23 Health Education and Research Association (H.E.R.A.)

24 Više o tome na str. 39

Za Srbiju je, na primjer, istaknuta kao pozitivna činjenica usvajanje Nacionalne strategije prevencije i zaštite od diskriminacije sa Akcionim planom za sprovođenje ove strategije. Ovaj plan predstavlja prvi strateški dokument koji, između ostalog, sadrži poseban dio sa konkretnim mjerama i aktivnostima posvećenim zaštiti prava LGBTI osoba. Takođe je istaknuto da je Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije uspostavilo kontakt tačku za LGBTI zajednicu, tako da se pripadnici_e LGBTI populacije mogu direktno obratiti ovom policijskom službeniku ukoliko imaju bilo kakvih problema na koje MUP treba da reaguje.

U Bosni i Hercegovini Vlada Republike Srpske je u decembru 2015. godine usvojila Godišnji operativni plan za sprovođenje Gender akcionog plana, koji, između ostalog, uključuje konkretne mjere za promociju i zaštitu prava LGBTI osoba, što je prvi put da je jedna vlada u BiH u svoje planove uključila i prava LGBTI osoba.

U Hrvatskoj su usvojeni dokumenti Nacionalna politika za ravnopravnost spolova za razdoblje 2011. – 2015., te Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje 2013. – 2016., koji su usmjereni na unapređenje položaja LGBTIQ osoba, te zaštitu prava spolnih i rodničkih manjina. U posljednje vrijeme, međutim, nevladine organizacije u Hrvatskoj upozoravaju na negativan trend isključivanja ljudskih prava LGBTI osoba iz javnih politika, te su tako nevladine organizacije reagovala na novi nacrt Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije od 2017. do 2022. ocijenivši ga kao izrazito regresivan i opasan jer je iz njega, između ostalog, izbačen pojam roda²⁵ i svaki spomen diskriminacije lezbejki, gejeva, biseksualnih i transrodnih osoba.²⁶

U Crnoj Gori vlada je čak usvojila Strategiju unapređenja kvaliteta života LGBTI osoba za period 2013–2018. Međutim, izvještaji međunarodnih organizacija ukazuju na poseban izazov u vezi sa ovim dokumentom i sličnim aktima usvojenim širom regije – riječ je o njihovoj implementaciji. Tako se, npr., ocjenjuje da ova strategija u Crnoj Gori nije implementirana na zadovoljavajući način, zbog loše koordinacije i monitoringa implementacije.²⁷ Ističe se da je potrebno uspostaviti novi model koordinacije i monitoringa koji bi razmatrao individualne sporazume sa LGBTI zajednicom i svim državnim institucijama koje se bave uključivanjem LGBTI zajednice, te da ove dokumente moraju pratiti odgovarajuće kampanje podizanja svijesti.²⁸

U Albaniji je u odgovoru na upitnik pojašnjeno kako je u maju 2015. Albanski

25 Otvoreno pismo aktivista Ženske mreže Hrvatske i Lezbijske grupe Kontra dostupno na: http://www.osijek031.com/osijek.php?topic_id=67040#ixzz4i0633QeM

26 Otvoreno pismo Centra za mirovne studije (CMS) i Kuće ljudskih prava dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/novi-nacrt-plana-protiv-diskriminacije-regresivan-je-i-opasan---471231.html>

27 Nenad Koprivica, European Network of Legal Experts in gender equality and non-discrimination, *Country Report on Non-Discrimination – Montenegro, 2016*, str. 77, dostupno na: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/3747-2016-me-country-report-nd>.

28 *Ibid.*

parlament usvojio posebnu rezoluciju, „O zaštiti prava i sloboda osoba koje pripadaju LGBT zajednici u Albaniji“. Ova rezolucija predviđa nekoliko reformi koje albanska vlada treba poduzeti kako bi unaprijedila uslove života LGBT osoba. Među preporukama je i usvajanje LGBT akcionog plana, trening o različitosti za nastavno osoblje i jača podrška Ombudsmenu i organizacijama civilnog društva. Potom su provedene konsultacije i pripremljen tekst Nacionalnog akcionog plana 2016–2020, koji je svečano lansiran u oktobru 2016. godine.²⁹ Ipak, i u vezi s ovim pitanjem, Ombudsmen je u svom odgovoru na upitnik izrazio brigu o efektivnoj implementaciji akcionog plana, alokaciji sredstava, monitoringu i evaluaciji.

II.3. Rad institucija na kreiranju i mijenjanju odgovarajućih javnih politika

Iz odgovora na upitnik i dodatnih istraživanja na internetu dobija se uvid u široku lepezu aktivnosti koje su ispitana tijela poduzimala u prošlosti, a koje su usmjerene na uticaj na javne politike koje će unaprijediti situaciju LGBTI populacije.

Kao jednu od značajnijih inicijativa Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana u Srbiji izdvajaju inicijativu u vezi sa položajem transpolnih osoba koju su zajedno pokrenuli. U okviru te inicijative, formirana je zajednička radna grupa, urađena je analiza propisa od značaja za položaj transpolnih osoba i date su preporuke, odnosno predložene su izmjene i dopune postojećih pravnih propisa čija bi realizacija značajno unaprijedila položaj ove ranjive grupe (posebno u pogledu pravnih posljedica prilagođavanja/promjene spola i rodnog identiteta), ali su izdate i druge, sveobuhvatne preporuke nadležnim organima u odgovoru na uočene probleme.³⁰

Srbijanski Zaštitnik građana u odgovoru ističe, između ostalog, i namjeru da utiče na pojedine probleme iz godišnjih izvještaja, kao što je problem sa kojim se suočavaju mlade LGBTI osobe koje su morale da napuste svoje domove jer su ih porodice, nakon saznanja o njihovoj seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu, odbacile. Kao pozitivan primjer ističe činjenicu da je u Beogradu bez incidenata 2016. godine treći put zaredom održana Parada ponosa, kao i obilježavanje Dana ponosa, čime je, između ostalog, postupljeno po preporukama Zaštitnika građana iz godišnjih izvještaja za 2013, 2014. i 2015. godinu, te iz posebnog izvještaja „LGBT populacija u Srbiji - stanje ljudskih prava i društveni položaj“ iz 2011. godine.

Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u Hrvatskoj u odgovoru na

²⁹ Vidi, npr., <http://www.coe.int/en/web/sogi/-/the-launching-of-its-lgbti-national-action-plan>

³⁰ Za više detalja, vidjeti Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, „Analiza propisa od značaja za pravni položaj transpolnih osoba“ : <http://ravnopravnost.gov.rs/analiza-propisa-od-znacaja-za-pravni-polozej-transpolnih-osoba/>, pristupljeno 08.11.2016.

upitnik navodi kako, pored redovnog učešća u procesu izrade i provođenja relevantnih propisa i strateških dokumenata,³¹ na razne načine utiče na poboljšanje javnih politika. Tako npr. ukazuju resornom ministarstvu na potrebu mijenjanja udžbeničkih standarda zbog diskriminatornih sadržaja u udžbenicima etike, vjeronauka na osnovu spolne orijentacije i rodnog identiteta.³²

Drugi primjer koji Pravobraniteljica navodi jeste posebna pažnja koju posvećuju praćenju svih homofobnih izjava i fizičkog nasilja nad LGBTI populacijom, tražeći da se ono okarakterizira kao zločin iz mržnje. Upravo u cilju rješavanja problema postojećih predrasuda prema LGBTIQ osobama Pravobraniteljica se „odlučila za proaktivnu ulogu, koja se među ostalim manifestira pažljivim praćenjem policijskih statistika kaznenih i prekršajnih djela nasilja prema LGBTIQ osobama, rada i ponašanja policijskih službenika/ica te njihova prepoznavanja zločina iz mržnje, uključujući primjerenost pravne kvalifikacije pojedinačnih slučajeva nasilja.“³³

Iako Institucija ombudsmena Kosova nije dala odgovor na upitnik, iz godišnjih izvještaja ovog tijela je vidljivo da ono učestvuje u radu vladine Koordinacijske i savjetodavne grupe za prava LGBT zajednice, gdje se navodi da je na sastancima dat doprinos pronalaženju najboljih načina da se LGBT osobe zaštite od diskriminacije u društvu.³⁴ U samom godišnjem izvještaju se ukazuje na neke probleme LGBT populacije, i izdaje se preporuka: Da Vlada Kosova uključi u obrazovne programe sadržaje o pravima LGBT populacije.³⁵

Institucija ombudsmena Albanije je pak u odgovoru navela mnogobrojne primjere uticaja na unapređenje prava LGBT osoba. Među ovim aktivnostima nalaze se izdate preporuke odgovornim institucijama, kao npr. preporuke Ministarstvu za socijalnu zaštitu i omladinu, Ministarstvu pravde i Ministarstvu obrazovanja, o potrebi poboljšanja zakonodavstva (Zakona o radu, Porodičnog zakona, Krivičnog zakona), u cilju uklanjanja smetnji u pogledu poštovanja ljudskih prava osoba iz LGBTI zajednice.³⁶

Nadalje se navode promotivne aktivnosti u Parlamentu Albanije putem njihovih specijalnih izvještaja kojima je, npr., izvršen uticaj na usvajanje Rezolucije Parlamenta od 7. 5. 2015. „o zaštiti prava i sloboda osoba koje pripadaju LGBTI zajednici“, i na usvajanje Nacionalnog akcionog plana po ovom pitanju.

³¹ Vidi više na stranici 32.

³² Više informacija o ovoj dobroj praksi na stranici 52.

³³ Hrvatski sabor, „Drukčije društvo je moguće: suzbijanje diskriminacije LGBT osoba“, 20.11.2013., preuzeto sa: <http://www.sabor.hr/drugacije-drustvo-je-moguće-suzbijanje-diskriminac> (pristupljeno 26.02.2017.)

³⁴ Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo, *Annual Report 2014*, No. 14, 2015, op.cit., str. 148.

³⁵ *Ibid.*, str. 109.

³⁶ Vidi i str. 30.

U ovoj rezoluciji, kako Institucija ombudsmena pojašnjava, ona je imenovana za monitoring poštovanja zakonskih prava i sloboda LGBTI osoba u Albaniji, i definisane su mjere koje nadležne institucije trebaju preduzimati. Ombudsmen je preduzeo nekoliko inicijativa za primjenu rezolucije. Tako su tražena objašnjenja od Ministarstva za socijalnu zaštitu i omladinu i od Ministarstva za obrazovanje i sport u vezi sa provođenjem obaveza koje su u ovoj rezoluciji dodijeljene ovim institucijama. Ombudsmen je od Ministarstva za socijalnu zaštitu i omladinu (MSZO) dobio u odgovoru na zahtjev informaciju u vezi sa nekoliko realizovanih obaveza koje je ono ispunilo u zaštiti LGBTI zajednice. Neke od značajnih mjera koje su poduzeli jesu poboljšanja unijeta u Zakon o radu, u vezi sa garantovanjem prava LGBTI osobama u oblasti radnih odnosa. Ministarstvo je navelo da će preko Državnog inspektorata rada stalno pratiti primjenu odredaba Zakona o radu koje se odnose na direktnu zaštitu prava LGBTI zajednice. Takođe, navodi se da će se zaposlenici ovog inspektorata stalno obučavati u vezi sa pravima ove zajednice. Jedna od tačaka Rezolucije za zaštitu prava i sloboda osoba koje pripadaju LGBTI zajednici je podsticanje Ministarstva obrazovanja i sporta da obučava nastavno osoblje o najboljoj zaštiti prava LGBTI osoba, u cilju onemogućavanja bilo kojeg oblika njihove diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, da provodi kulturne aktivnosti protiv homofobije u obrazovnim institucijama, uz učešće i predstavnika LGBTI zajednice. Ministarstvo obrazovanja i nauke obavijestilo je Instituciju ombudsmena da je novi kurikulum preduniverzitetskog obrazovanja izrađen na temelju uvažavanja načela nediskriminacije. U njemu su uključene informacije o LGBTI zajednici, u cilju stvaranja jednog propisnog i bezbjednog okruženja, bez nasilja, vrijeđanja, društvene isključivosti ili neljudskog tretiranja u vezi sa seksualnom orijentacijom ili rodnim identitetom. Takođe, Ministarstvo je objasnilo da je Institut za razvoj obrazovanja u cijeloj Albaniji učitelje i učiteljice prvih i šestih razreda obučavao o novom kurikulumu.

II.3.1. Specijalni izvještaj kao alatka za uticaj na javne politike, zakone i prakse

Posebno moćna alatka tijela za zaštitu ljudskih prava / jednakosti koja ima potencijal da utiče na javne politike, zakone i prakse jeste svakako priprema specijalnog izvještaja, kao sveobuhvatne analize o položaju i pravima LGBTI populacije, uz formulisanje odgovarajućih preporuka nadležnim organima. Jedan takav primjer jeste Specijalni izvještaj o zaštiti i poštivanju prava LGBTI zajednice u **Albaniji**, koji je usvojio albanski Povjerenik za zaštitu

od diskriminacije 2013. godine.³⁷ U ovom izvještaju je, između ostalog, ukazano na potrebu za usklađivanjem zakonodavstva sa postojećim Zakonom o zaštiti od diskriminacije. U tom smislu su predložene izmjene Krivičnog zakona, Zakona o upravnom postupku i Zakona o radu, kroz usklađivanje za antidiskriminacionim zakonodavstvom, prvenstveno sa osnovama diskriminacije koje on predviđa.³⁸

I **srbijanski** Zaštitnik građana je 2011. godine objavio poseban izvještaj, „LGBT populacija u Srbiji – Stanje ljudskih prava i društveni položaj“, koji daje pregled i analizu pravne i društvene situacije kao i položaja LGBT populacije u Srbiji.³⁹ U izvještaju su obrađene teme u vezi sa pravnom regulativom i položajem LGBT osoba, slobodom javnog okupljanja, održavanjem parade ponosa, govora mržnje i huškačkog govora usmjerenog prema osobama drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, izvještavanjem medija o LGBT tematici, negativnoj javnoj percepciji LGBT osoba i predrasudama prema ovoj populaciji, položaju transeksualnih i transrodnih osoba, aktivnostima koje je Zaštitnik građana sprovodio, kao i prijedlozi promjena.

Pozitivan primjer predstavlja sveobuhvatan izvještaj koji je 2016. godine usvojila Institucija ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini o pravima LGBT osoba u BiH. Kako je dokument tek nedavno izdat, ostaje još da se vidi koliki će on uticaj imati u praksi. Kroz analizu njegovog sadržaja se, međutim, već može uočiti niz elemenata zanimljivih u kontekstu proučavanja potencijala ovakvog tipa aktivnosti usmjerenih ka poboljšanju položaja LGBT osoba. Stoga su na ovom mjestu egzemplarno predstavljene različiti segmenti njegovog sadržaja.

Iz teksta se može razaznati cilj, svrha i korisnost pripreme ovakvih izvještaja. Tako Ombudsmeni „izražavaju nadu da će ovaj Izvještaj skrenuti pažnju na položaj LGBT osoba u bosanskohercegovačkom društvu, a preporuke upućene nadležnim organima da poduzmu odgovarajuće zakonske i druge mjere predstavljati konkretan korak ka unapređenju položaja ove populacije u svim sferama života.“ Ombudsmeni dalje pojašnjavaju da su „u cilju podizanja svijesti u javnosti, prije svega kod lica koja vrše javna ovlaštenja, (...) jasno definisali potrebu da se o pristupu pravima ugroženih kategorija građana i manjina sačine specijalni izvještaji, što za Ombudsme predstavlja stalni izazov, a ograničavajući resursi i potreba osiguranja jednakog tretmana svih grupa zahtijeva

³⁷ Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, 2013., dostupno na: http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/1419266680-special_report_lgbt_2013.pdf

³⁸ Za više detalja, vidi Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 6–9., 15; *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 23–25.

³⁹ Zaštitnik građana Republike Srbije, *LGBT populacija u Srbiji – Stanje ljudskih prava i društveni položaj*, Beograd, 2011, dostupno na: <http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/2107-2012-01-12-14-02-53>.

strateško planiranje ove aktivnosti.⁴⁰

Izrada ovog izvještaja je tako bila planirana u Strategiji Institucije ombudsmena za period 2016–2021, dok je prijedlog za njegovu pripremu prvobitno uputila nevladina organizacija Sarajevski otvoreni centar još u septembru 2013. godine. Dodatan impuls za njegovu izradu je bio zaključak Zajedničke komisije za ljudska prava Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine iz juna 2015. godine kojim je Institucija ombudsmena pozvana da pristupi izradi specijalnog izvještaja o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini.⁴¹

Kao posebni ciljevi ovog izvještaja navode se: „utvrđivanje trenutnog stanja i stvarnog pristupa ljudskim pravima od strane pripadnika LGBT zajednice, ukazivanje nadležnim tijelima koje mjere je potrebno poduzeti radi unapređenja položaja ove populacije, kao i podizanje svijesti građana Bosne i Hercegovine i informisanje javnosti o trenutnom stepenu ostvarivanja prava LGBT osoba.“⁴²

Istraživanje je zasnovano na polaznoj osnovi međunarodnih standarda ljudskih prava, te preporuka UN-ovih tijela, UPR-a i regionalnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava. Institucija ombudsmena sprovela je, između ostalog, i sveobuhvatno istraživanje slanjem upita Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH, i brojnim drugim institucijama, relevantnim nevladinim organizacijama, pojedincima i medijskim kućama.⁴³

U suštini, vidljivo je da se čak i u samom procesu istraživanja, tj. pripreme specijalnih izvještaja, postavljanjem pitanja različitim institucijama može izvršiti određeni uticaj. Ombudsmeni su tako uputili akte ministarstvima unutrašnjih poslova i policiji na različitim nivoima vlasti da se izjasne da li su propisi kojima se policija rukovodi u svom radu usklađeni sa Zakonom o zabrani diskriminacije BiH; kada su posljednji put vršene izmjene istih i o kojim se tačno propisima radi; da li je vršena obuka policijskih službenika o pravima LGBT osoba (uz potpitanja: u kojem periodu, u kojem obimu); da li su određeni službenici specijalizovani za rad sa pripadnicima LGBT zajednice i za postupanje po njihovim prijavama i slično.⁴⁴ Time su se u biti institucije već podsjetile da imaju obaveze u tom smislu i dat im je podsticaj da te obaveze izvrše. U zaključku ovog specijalnog izvještaja, Ombudsmeni iz BiH su iznijeli niz preporuka u različitim domenima. Ukazali su „da bi nosioci

40 Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, 2016, Banja Luka, str. 79, dostupno na: http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2016110413333704bos.pdf.

41 *Ibid.*, str. 10.

42 *Ibid.*, str. 10.

43 *Ibid.*, str. 10-11.

44 *Ibid.*, str. 28-29.

javnih funkcija trebali otvorenije istupati u zaštiti ove kategorije građana, povodom pojedinačnih incidenata ali i generalno, jer i dalje živimo u relativno konzervativnom društvu u kojem je prisutan jak utjecaj vjerskih organizacija.⁴⁵ Istaknuta je činjenica da prema saznanjima Ombudsmena BiH nije bilo slučajeva diskriminacije na osnovi seksualne orijentacije koji su dobili sudski epilog.

S obzirom na nekoliko incidenata u BiH povodom okupljanja LGBT osoba i onih koji ih podržavaju, Ombudsmeni su posebno ukazali na to da „Pravo na slobodu okupljanja podrazumijeva ne samo pasivan odnos države prema mirnim okupljanjima, već zahtijeva proaktivnu ulogu, što podrazumijeva pružanje zaštite grupama koje koriste pravo na mirno okupljanje, odnosno osiguranje okupljanja prilikom kojih javno izražavanje stavova pojedinih grupa ne odgovara ili je neprihvatljivo za neke druge grupacije. Organi za održavanje reda i krivičnog gonjenja u tom kontekstu trebali bi biti dodatno educirani i senzibilizirani za rad sa LGBT zajednicom radi postizanja višeg stepena tolerancije i lične sigurnosti.“⁴⁶

Pored generalnog zaključka, izdate su konkretne preporuke policijskim agencijama u Bosni i Hercegovini.⁴⁷ Tako je ukazano na probleme u pravosuđu i date su odgovarajuće preporuke Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH i entitetskim centrima za edukaciju sudija i tužilaca, prevashodno u smjeru kontinuirane edukacije pravosudnog osoblja.⁴⁸ Nadalje su izdate preporuke nadležnim ministarstvima pravde i svim kazneno-popravnim ustanovama da u saradnji sa Institucijom ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine sačine sveobuhvatan program obuke zatvorskih službenika i pristupe izradi priručnika za edukaciju zaposlenih o LGBT temama.⁴⁹ Takođe je izdata preporuka svim javnim servisima kao i svim medijskim kućama, štampanim i elektronskim medijima u BiH da rade na podizanju svijesti i promociji prava LGBT osoba u cilju senzibiliziranja javnosti i podizanja svijesti o njihovim pravima.⁵⁰ Političkim partijama Institucija ombudsmena je preporučila da u svoje programe uvrste teme zaštite od diskriminacije

⁴⁵ *Ibid.*, str. 78.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ „Da preventivno djeluju u smislu zaštite prava LGBT populacije; B. da pravovremeno reaguju u slučaju ugrožavanja bilo kojeg zaštićenog prava LGBT osoba; C. da nastave sa poduzimanjem mjera usmjerenih na jačanje senzibilnosti u radu sa LGBT populacijom; D. da poduzmu mjere iz svoje nadležnosti kako bi svakoj osobi bila garantovana lična sigurnost prilikom ostvarivanja ustavima zagantovanih prava na slobodu okupljanja; E. da u saradnji sa Institucijom ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine sačine sveobuhvatan program obuke policijskih službenika i pristupe izradi Priručnika za edukaciju zaposlenih o LGBT temama.“ *Ibid.*, str. 35.

⁴⁸ „Potrebno je poduzeti sve mjere kako bi nosioci pravosudnih funkcija bili educirani u pogledu međunarodnih i nacionalnih mehanizama i dokumenata zaštite ljudskih prava, odluka Evropskog suda za ljudska prava i načina praktične primjene istih u svakodnevnom radu. Proces edukacije mora biti kontinuiran i u skladu s razvojem mehanizama zaštite ljudskih prava, posebno u odnosu na pitanje diskriminacije gdje je jedna od osnova diskriminacije seksualna orijentacija.“ *Ibid.*, str. 38.

⁴⁹ *Ibid.*, str. 39.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 46.

na osnovi seksualne orijentacije i rodnog identiteta.⁵¹ Pravnim fakultetima u BiH je upućena preporuka da analiziraju sadržaj obavezne literature koja se koristi u nastavi kako bi se homoseksualnost shvatala kao seksualna orijentacija, a ne kao devijacija ili bolest.⁵² Kliničkim centrima i bolnicama u BiH je pak preporučeno da sistemski i kontinuirano vrše edukaciju medicinskog osoblja koje bi moglo pratiti proces tranzicije transeksualnih osoba i pružiti neophodnu medicinsku pomoć, te da poduzimaju mjere u cilju osiguravanja medicinskog kadra koji bi mogao vršiti kompletan medicinski proces promjene spola.⁵³ Takođe su izdate i druge preporuke, među kojima i sugestije za izmjene određenih zakona.

II.3.2. Zakonodavne inicijative

Kao što je vidljivo iz nekih prethodno pomenutih primjera, tijela za zaštitu ljudskih prava mogu dati doprinos dužnoj zaštiti prava LGBTI populacije kroz inicijative za usvajanje odgovarajućih zakona ili zakonske izmjene i dopune, ili druge slične inicijative. Pored već navedenih primjera takvih inicijativa upućenih u okviru specijalnih izvještaja, neka tijela ove inicijative mogu uputiti i kroz preporuke koje su rezultat rada na konkretnim predmetima, ali i mimo toga.

Tako vrijedi, npr., pomenuti inicijativu Ombudsmena Bosne i Hercegovine upućenu Parlamentu Federacije BiH za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine⁵⁴ kojim će se posebno tretirati krivična djela počinjena iz mržnje, s obzirom da ona izazivaju osjećaj nesigurnosti i nepovjerenja unutar svake zajednice. Tako je zahtijevano uvođenje definicije mržnje u općem dijelu Krivičnog zakona Federacije BiH, kvalifikovanih oblika za određena krivična djela kod kojih je predviđena stroža krivična sankcija ako je djelo počinjeno iz „predrasuda“, te uvrštavanje motivisanosti predrasudama kao otežavajuće okolnosti prilikom odmjeraivanja kazne za bilo koje krivično djelo.⁵⁵ Četiri godine nakon inicijative, dana 15. 6. 2016. godine u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine, broj 46/16 objavljen je Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine, koji predviđa zahtijevane dopune.⁵⁶

⁵¹ *Ibid.*, str. 54.

⁵² *Ibid.*, str. 54.

⁵³ *Ibid.*, str. 62.

⁵⁴ Inicijativa broj: Ž-BL-06-879/12 od 26.12.2012.

⁵⁵ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, op.cit., str. 25.

⁵⁶ Član 2. je dopunjen tako da propisuje da je: „Krivično djelo iz mržnje je svako krivično djelo učinjeno zbog rasne pripadnosti, boje kože, vjerskog uvjerenja, nacionalnog ili etničkog porijekla, jezika, invaliditeta, spola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta druge osobe. Takvo postupanje uzet će se kao otežavajuća okolnost ako ovim zakonom nije izričito propisano teže kažnjavanje za kvalifikovani oblik krivičnog djela učinjenog iz mržnje.”

U prethodno opisanom specijalnom izvještaju ove institucije takođe su sadržane preporuke za izmjenama određenih zakona.⁵⁷ Tako je Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine preporučeno da pristupi izmjenama Zakona o ravnopravnosti spolova BiH i izričito definiše pojmove seksualne orijentacije i rodnog identiteta, kao što je to učinjeno u Zakonu o zabrani diskriminacije BiH. Nadalje, Skupštini Brčko distrikta BiH je preporučeno da pristupi izmjenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama Brčko distrikta BiH, da reguliše upis promjene spola onako kako je to propisano Zakonom o matičnim knjigama Federacije BiH i Republike Srpske, dok je entitetskim ministarstvima zdravlja i Odjelu za zdravstvo Vlade Brčko distrikta upućena preporuka da razmotre mogućnost izmjena Zakona o zdravstvenom osiguranju kojim će se predvidjeti djelimično ili potpuno pokrivanje troškova medicinskog procesa promjene spola i obaveznog zdravstvenog osiguranja. Nekoliko drugih tijela čiji je rad predmet istraživanja kroz svoje aktivnosti takođe su pokušali uticati na zaštitu LGBTI populacije kroz inicijative za usvajanje odgovarajućih zakona ili zakonske izmjene i dopune. Tako se npr. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u Hrvatskoj aktivno zalagala za poboljšanje zakonodavnog okvira koji regulira područje prava seksualnih manjina.⁵⁸ U odgovoru na upitnik je navedeno da su to radili, između ostalog, i organiziranjem konferencija/seminara. Takođe se ističe da na usklađivanje nacionalnog zakonodavstva utiču kroz rad u radnim grupama Vlade i davanje stručnog mišljenja na saborskim odborima, kao i u javnosti – priopćenjima i javnim raspravama.

Srbijanski Zaštitnik građana takođe ukazuje u svom odgovoru na upitnik na preporuke koje je izdavao u svojim redovnim godišnjim izvještajima u pogledu potrebe za izmjenama određenih zakona. To uključuje njegovo isticanje potrebe za eksplicitnom zabranom diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakona o policiji, u kojem je na kraju, 2016. godine, eksplicitno zabranjena diskriminacija na osnovu pola, roda i rodnog identiteta (s tim što i dalje nedostaje osnov seksualne orijentacije).

Albanska Institucija ombudsmena u svom odgovoru, između ostalog, ističe da je u 2016. godini uputila preporuku Ministarstvu socijalne zaštite i omladine i Ministarstvu pravde o poduzimanju zakonske inicijative za razmatranje i usvajanje Nacrta zakona “o zakonskom priznanju rodnog identiteta”, u skladu sa preporukom ECRI-ja, kao i preporuku o određenim poboljšanjima u Zakonu o zaštiti od diskriminacije u smislu „povećanja broja kriterija i uzroka koji vode ka diskriminaciji, što bi imalo efekat i na zaštitu LGBTI

⁵⁷ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, op.cit., str. 62.

⁵⁸ Višnja Ljubičić, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova RH, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, mart 2016., u: *Kriminologija & socijalna integracija: časopis za kriminologiju, penologiju i poremećaje u ponašanju*, Vol.23 No.2 Srpanj 2016., str. 254, preuzeto sa: hrcak.srce.hr/file/239665.

osoba“. Takođe navodi i preporuke upućene ranije, u 2012. godini, o izmjenama Zakona o radu, u smislu uključivanja “seksualne orijentacije i rodnog identiteta” kao osnova diskriminacije.

Albanski Povjerenik za zaštitu od diskriminacije je takođe, kao što je prethodno pomenuto,⁵⁹ bio aktivan po ovom pitanju, ukazujući na potrebu usklađivanja niza zakona sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije. Riječ je o Krivičnom zakonu, Zakonu o radu i drugim zakonima.⁶⁰ U toku 2013. godine ova institucija je u okviru svog rada uputila dvije preporuke kojim je inicirala zakonske izmjene, od čega se jedna odnosila na osnov seksualne orijentacije.⁶¹ Tako je Povjerenik sugerisao da se u Krivičnom zakonu među otežavajućim okolnostima uključe, u skladu sa Zakonom o zaštiti od diskriminacije, i drugi osnovi, kao što je seksualna orijentacija; da se predvidi posebno krivično djelo uznemiravanje po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta osobe; da se kriminalizira distribucija homofobnog materijala i uvreda posredstvom elektronskih sredstava po navedenim osnovama; da se kriminalizira podsticanje mržnje po ovim osnovama; da se i ova dva osnova uključe u okviru krivičnog djela povrede ravnopravnosti građana od državnih ili javnih službenika; da se zamijeni termin „homoseksualni odnosi“ izrazom „seksualni odnosi“.⁶² Od pet preporuka upućenih u vezi sa izmjenom Krivičnog zakona, dvije su u potpunosti implementirane, jedna djelimično, dok su dvije odbijene, na što je Povjerenik ponovo poslao neimplementirane preporuke Ministarstvu pravde u 2014. godini.⁶³

II.3.3. Zagovaranje zaštite prava LGBTI osoba u kontekstu priznanja istospolnih zajednica

Kada je riječ o zagovaranju za priznanje istospolnih zajednica, pojedina tijela u odgovorima navode da su provodila određene aktivnosti u tom smjeru. Srbijanski Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti u odgovoru na upitnik pojašnjava kako u svojim redovnim godišnjim izvještajima ukazuje na to da je potrebno omogućiti registraciju istopolnih zajednica, tako što treba donijeti propise kojima se omogućava registracija istopolnih parova i regulišu dejstva, pravne posljedice i način prestanka registrovanih partnerstva, u skladu sa preporukama Vijeća Evrope. Ovo tijelo je takođe „pružilo podršku prvom modelu nacrtu Zakona o registrovanom istospolnom partnerstvu predstavljenom od strane LGBT organizacija“.⁶⁴ Iste preporuke izdaje i srbijanski

⁵⁹ Vidi stranu 23.

⁶⁰ *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 100.

⁶¹ *Ibid.*, str. 68.

⁶² *Ibid.*, str. 68, 93.

⁶³ *Ibid.*, str. 68.

⁶⁴ European Commission, *Serbia 2013 Progress Report*, SWD (2013) 412 final, str. 14, dostupno na: <http://europa.rs/upload/RS%20Report%20final.pdf>.

Zaštitnik građana u svojim godišnjim izvještajima.⁶⁵

Crnogorski zaštitnik navodi da se već „prilično konstantno i u dužem periodu radi na konkretnim aktivnostima kao što je promocija registrovanog partnerstva i stručno osvjetljavanje problema“. Tako pojašnjava da je početkom 2012. godine Skupštini Crne Gore podnio Inicijativu za donošenje Zakona o istopolnim zajednicama, kojim bi se na jedinstven način uredio položaj ovih osoba, ali da Skupština Crne Gore ovu inicijativu još uvijek nije razmatrala. Institucija ombudsmena Albanije u odgovoru na upitnik ističe da je održala sastanke sa Vijećem Evrope i Ministarstvom socijalne zaštite i omladine, na kojima se raspravljalo o konkretnim preporukama o izmjeni “Porodičnog zakona Republike Albanije”, u vezi sa “Zajednicom života dvije osobe istog pola, kao i uslovima i postupcima za registraciju, posljedicama registracije, načinu okončanja zajednice i ličnim i imovinskim odnosima između osoba, koji se regulišu posebnim zakonom”. Dodaje da je usmeno izdata preporuka dobila svoj konačni oblik u preporuci od 22. 9. 2015. u vezi sa „zajedničkim životom“, poslatoj Ministarstvu pravde. Pri tome, u odgovoru nedostaje informacija o konkretnom sadržaju preporuke i o uspjehu njene implementacije. Institucija omubdsmena za ljudska prava u BiH je u svom Specijalnom izvještaju posvećenom pravima LGBT osoba uz obrazloženje relevantnih međunarodnih standarda izdala preporuku zakonodavnim tijelima u Bosni i Hercegovini da zakonskim putem urede pitanje zajednice života istospolnih partnera, te da se pri tome, ugledajući se na primjere susjedne Hrvatske i Srbije, jasno definišu prava i obaveze u pogledu zajedničke imovine, nasljeđivanja imovine, penzije, prava na zdravstvenu zaštitu i slično.⁶⁶ Izričito je zahtijevala da ta prava budu priznata u jednakom obimu i da proizvode ista pravna dejstva kao i kod bračnih partnera, prepoznajući ovaj korak kao doprinos većoj „vidljivosti“ LGBT osoba u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, kako bi se spriječila njihova daljnja stigmatizacija i diskriminacija.⁶⁷

Posebno vrijedi izdvojiti primjer Hrvatske. Naime, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova ističe u odgovoru na upitnik da je „dosada znatno utjecala na izradu novog Zakona o životnom partnerstvu i okupljanju platforme NGOa“ s kojima su „sastavljali parametre za izradu predmetnog Zakona.“ U godišnjem izvještaju Pravobraniteljice za 2014. godinu usvajanje ovog Zakona pozdravlja se kao središnji događaj u području seksualne i rodne ravnopravnosti tokom 2014. godine,⁶⁸ dok se u narednom godišnjem izvještaju već ukazuje na to da je Zakon „u potpunosti zaživio“.⁶⁹

⁶⁵ Npr. Godišnji izvještaj za 2015. godinu.

⁶⁶ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, op.cit., str. 68.

⁶⁷ *Ibid.*, str. 66.

⁶⁸ Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, *Izvešće o radu za 2014*, Zagreb, 2015, str. 96, dostupno na: http://www.prs.hr/attachments/article/1555/01_IZVJESCE_2014_CJELOVITO.pdf.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 149.

II.3.4. Uticaj na strategije i druge strateške dokumente bitne za unapređenje situacije LGBTI osoba

Tijela za zaštitu jednakosti/ljudskih prava mogu igrati ključnu ulogu u podsticanju ili samom procesu izrade posebnih nacionalnih strategija ili drugih strateških dokumenata usmjerenih (između ostalog) na unapređenje situacije LGBTI populacije u okviru države u kojoj djeluju.

U odgovorima pojedine institucije ističu svoj uticaj na usvajanje strateških dokumenata. Tako se navodi da je upravo na inicijativu Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti iz 2011. godine u Srbiji usvojena Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine. Glavni segmenti Strategije bave se unapređenjem položaja devet osjetljivih društvenih grupa najviše izloženih diskriminaciji i diskriminatornom postupanju, u koje spadaju i LGBT osobe.⁷⁰

Institucija ombudsmena u Albaniji je u odgovoru istakla da je po njenoj preporuci upućenoj nadležnom ministarstvu lansiran Akcioni plan 2016–2020. o mjerama za zaštitu prava LGBTI osoba,⁷¹ te da je ona doprinijela i davanjem mišljenja o ovom dokumentu. U godišnjim izvještajima Institucije ombudsmena Albanije redovno se naglašava i učešće u radnim grupama koje rade na pripremi ovakvih dokumenata.

Istovremeno, albanski Povjerenik za zaštitu od diskriminacije u svom godišnjem izvještaju za 2014. godinu navodi da je osoblje Ureda povjerenika bilo dio radne grupe za izradu Plana mjera za suzbijanje diskriminacije po osnovama seksualne orijentacije i rodnog identiteta, te da su doprinijeli sa svojim prijedlozima da se promijeni pravni okvir i antidiskriminacione politike u oblasti zapošljavanja, obrazovanja i pristupu dobrima i uslugama.⁷²

U odgovoru hrvatske Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova se potcrta da oni uvijek učestvuju u radnim grupama za izradu nacionalnih strategija, te da su tako uticali i na izradu dokumenata „Nacionalna politika za ravnopravnost spolova za razdoblje 2011. – 2015.“, te „Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje 2013. – 2016.“, koji su doprinijeli unapređenju položaja LGBTI populacije, „prvenstveno zbog ciljeva i mjera koje sadrže, edukacije, predrasude, javne kampanje, izrada zakonodavnog okvira i sl.” Pored toga, navode da aktivno učestvuju na tematskim sjednicama Sabora, kada on raspravlja o navedenim dokumentima, gdje ukazuju na prepreke s kojima se suočava LGBTI populacija.

Ispitane institucije tako, pored iniciranja usvajanja i učešća u izradi, mogu igrati ulogu i u provođenju nadzora nad implementacijom mjera predviđenih

⁷⁰ Nakon toga Vlada Republike Srbije usvojila je i Akcioni plan za primjenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine. Na probleme u implementaciji ovih dokumenata je ukazano na drugom mjestu u izvještaju.

⁷¹ Više o tome na str. 21.

⁷² *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 25.

ovakvim dokumentima. Tako, npr., Zaštitnik građana Srbije ističe da je u svom Redovnom godišnjem izvještaju za 2015. godinu ukazao da činjenicu da neke od aktivnosti, kao što su izmjene zakona, i unapređivanje nastavnih planova i udžbenika, na čiju važnost je Zaštitnik građana ukazivao u svojim preporukama, još uvijek nisu sprovedene, iako je rok naznačen u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije prevencije i zaštite od diskriminacije istekao. Upravo zbog čestih problema u implementaciji preuzetih obaveza u regionu, ova uloga je jako bitna.

II.4. Pravne aktivnosti institucija

Procjene udjela rada institucija vezano za LGBTI populaciju u odnosu na cjelokupan pravni rad koji obuhvata i druge osnove kršenja ljudskih prava rezultiraju različitim zaključcima u različitim državama.

Institucija ombudsmena u **Kosovu** navodi u svom godišnjem izvještaju za 2015. godinu da, „iako ima ostvarene kontakte sa predstavnicima organizacija koje se bave pitanjima LGBT populacije i ohrabruje pripadnike ovih zajednica da prijave slučajeve povrede prava sa kojima se suočavaju“, u toku te godine je primila samo jednu pritužbu po ovom osnovu.⁷³ Da bi se istrage provele i da bi se monitorisao rad državnih institucija vezano za LGBTI zajednicu, kako navode u godišnjem izvještaju za 2014. godinu, ključno je da ovakvi slučajevi budu prijavljeni.⁷⁴ Zanimljivo je da se u Izvještaju o napretku Evropske komisije za 2016. godinu kaže da je u 2015. godini, kada je zaprimljeno ukupno 1995 slučajeva, udvostručen broj podnesenih pritužbi, kao i više nego udvostručen broj *ex officio* istraga po osnovu diskriminacije.⁷⁵ Međutim, iz ovih podataka iz godišnjeg izvještaja istovremeno se čini da niti jedna takva istraga nije pokrenuta po osnovu diskriminacije LGBTI osoba.

Srbijanski Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti je u odgovoru pružio podatke iz kojih se vidi da je procenat pritužbi po osnovu seksualne orijentacije u odnosu na ukupan broj pritužbi mali. On se kreće od 3,7 % u 2013, preko 2,6 % u 2014. do 4,8 % u 2015. godini, što je znatno veći broj u odnosu na prethodnu godinu.

Broj pritužbi na diskriminaciju na osnovi seksualne orijentacije registrovanih kod Povjerenika za zaštitu ravnopravnosti Srbije:

2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
10	8	25	18	31

⁷³ Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo, *Annual Report 2015*, No. 15, Prishtina, 2016, str. 69, dostupno na: http://www.ombudspersonkosovo.org/repository/docs/English_Annual_Report_2015_351292.pdf

⁷⁴ Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo, *Annual Report 2014*, No. 14, op.cit., str. 117.

⁷⁵ European Commission, Kosovo 2016 Report, SWD (2016) 363 final, str. 26, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

Dok su u 2011. godini, od deset pritužbi, četiri pritužbe podnijele fizičke osobe, a šest nevladine organizacije, u 2013. godini su od 25 pritužbi dvije trećine podnijele organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava LGBTI osoba. Izuzetak čini 2014. godina, kada su najveći broj pritužbi zbog diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije podnijele fizičke osobe, i to zbog diskriminacije u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa, kao i u oblasti javnog informisanja. U 2015. godini, pak, ponovo najveći broj pritužbi (više od 50 %) podnijele su organizacije civilnog društva.

Institucija ombudsmena u **Bosni i Hercegovini** u svom odgovoru na upitnik navodi da je u periodu 2015–2016. godine rad na LGBTI temama u Odjelu za eliminaciju diskriminacije činio barem 30 % ukupnih aktivnosti Odjela, a u Instituciji ombudsmena barem 10 % u odnosu na cjelokupan pravni rad.

Nadalje, u svom odgovoru i u Specijalnom izvještaju ova institucija ističe da je broj žalbi pripadnika_ca LGBT populacije mali ili gotovo zanemarljiv u odnosu na ukupan broj obraćanja građana u drugim oblastima, što doprinosi smanjenom djelovanju u oblasti zaštite pripadnika_ca LGBT populacije.⁷⁶ Tako ukupan broj žalbi na diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta ne prelazi 10 na godišnjem nivou, što čini 0,3 % od prosječnog ukupnog godišnjeg broja od oko 3000 žalbi. Od stupanja na snagu Zakona o zabrani diskriminacije, tj. od 2009. godine, u Instituciji ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine registrovano je oko 40 predmeta diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije. Pri tome, naglašava da je i većina od tog malog broja predmeta otvorena po službenoj dužnosti ili po prijavi nevladinih organizacija⁷⁷ koje se bave zaštitom prava ove kategorije građana.⁷⁸

*Broj predmeta diskriminacije na osnovi seksualne orijentacije registrovanih u Instituciji ombudsmena BiH, od donošenja Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini:*⁷⁹

2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016. ⁸²
1	3	4	10	11	4	5

Crnogorski Zaštitnik ljudskih prava u svom odgovoru na upitnik navodi da je udio ovih pritužbi vrlo mali, manji od 0,5 %, što ocjenjuje posljedicom „i

⁷⁶ Vidi: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini, op.cit., str. 69.

⁷⁷ U najvećoj mjeri obraćala im se organizacija Sarajevski otvoreni centar, a postupak istraživanja proveden je po svim žalbama ove nevladine organizacije. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini, op.cit., str. 69.

⁷⁸ Ibid., str. 68.

⁷⁹ Ibid., str. 69.

⁸⁰ Zaključno s aprilom 2016. godine.

veličine države, ali i socijalne i ekonomske krize“. Prema njihovim dosadašnjim iskustvima, tri nevladine organizacije su uglavnom pokretači zaštite, i pod okriljem ovih organizacija to su uglavnom osobe muškog pola, bilo kao LGBTI osobe, bilo kao oni koji zagovaraju prava LGBTI osoba.

Analizom godišnjih izvještaja ove institucije uočava se da su 2014. godine primili ukupno 54 prijave, od čega je devet bilo po osnovu seksualne orijentacije. Tokom 2015. godine Zaštitnik je zaprimio ukupno 83 prijave, od čega je pet predmeta koji su za osnov imali seksualnu orijentaciju.⁸¹

U **albanskoj** Instituciji ombudsmena u posljednjih pet godina podnijeto je svega šest žalbi, u vezi sa slučajevima zlostavljanja trans osoba od strane policije.

Albanska komisija u svom godišnjem izvještaju za 2014. godinu navodi da je samo 1 % ili ukupno tri pritužbe na diskriminaciju u ovoj godini bilo podneseno po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.⁸² U specijalnom izvještaju o LGBTI osobama ističe da je u periodu 2012–2013. radila na 12 predmeta navodne diskriminacije po ovim osnovama, što ocjenjuje kao nisku stopu u odnosu na ukupan broj predmeta od 295.⁸³ (Od ovih 12 predmeta, u sedam je utvrđena diskriminacija, a u tri predmeta je izdata kazna zbog nepoštivanja preporuka komisije.)

Kada je riječ o statistikama u **Makedoniji**, situacija se čini prilično zabrinjavajućom. Iako Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije u svom odgovoru na upitnik navodi da ne posjeduju statističke podatke s obzirom na to da relevantni osnovi nisu navedeni u Zakonu, dodatni izvori informacija na internetu ukazuju na to da je ova Komisija zaprimila prvu pritužbu po osnovu seksualne orijentacije u 2011. godini. Naredne godine su zaprimljene tri pritužbe, od kojih nijedna nije imala uspješan ishod. Godine 2013. je zaprimila jednu pritužbu od člana jedne „marginalizovane grupe“, pri čemu nije navedeno koje grupe, dok je 2014. godine Komisija utvrdila uznemiravanje na osnovu seksualne orijentacije.⁸⁴

Kada je riječ o Ombudsmanu, kao drugom tijelu koje se bavi pitanjima diskriminacije, navodi se da je do sada po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta registrovan u godišnjim izvještajima samo jedan slučaj, i to isti onaj koji je podnesen pred Komisijom u 2011. godini.⁸⁵ U posljednjem godišnjem izvještaju izdatom 2016. godine stoji da je podnijeta jedna pritužba od strane nevladine organizacije koja se odnosi na diskriminatoran sadržaj udžbenika koji se koriste na pojedinim visokoškolskim ustanovama,

81 Vidi godišnje izvještaje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, dostupne na veb-stranici: <http://www.ombudsman.co.me/>.

82 *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014*, op.cit., str. 35 i 40.

83 Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 15.

84 Bogdanovska Aleksandra, Subversive Front, *Analysis of the anti-discrimination legislation in the Republic of Macedonia in relation to sexual orientation and gender identity*, op.cit., str. 29-30.

85 *Ibid.*, str. 30.

po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.⁸⁶

Hrvatska Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova u odgovoru na upitnik navodi da se ovom tijelu relativno malo obraćaju LGBTI osobe – radi se o do 10 % pritužbi – ali da dobro sarađuju sa odvjetničkim timovima LGBTI organizacija. Bili su umješaci u jednom sudskom postupku zajedno sa odvjetničkim timom, a kao umješaci ukupno u šest sudskih postupaka temeljem spolne orijentacije.

Pravobraniteljica je tako „2009. i 2010. godine zaprimila po 8 pritužbi vezano za diskriminacijsku osnovu spolne orijentacije dok je 2011. godine zaprimljeno gotovo trostruko više – 23 pritužbe, da bi se 2012. godine broj pritužbi u odnosu na 2009. godinu gotovo upeterostručio – 39“.⁸⁷ Tokom 2013. godine, taj broj pada na 27, da bi tokom 2014, 2015. i 2016. godine dodatno pao na po 18 pritužbi zaprimljenih godišnje temeljem spolne orijentacije, što čini 4,6 % odnosno 4,5 % i 3,3 % svih zaprimljenih pritužbi u navedenim izvještajnim godinama.⁸⁸ U posljednjim godinama, „vidljivo je da pritužbe građana/ki glede spolne orijentacije nisu nastavile trend rasta, što ukazuje da ih je potrebno osnaživati za aktivnije korištenje dostupnih pravnih instrumenata zaštite, uključujući i mogućnost obraćanja instituciji Pravobraniteljice.“⁸⁹

Broj pritužbi diskriminacije temeljem spolne orijentacije zaprimljenih u Uredu hrvatske pravobraniteljice za ravnopravnost spolova:

2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
8	8	-	23	39	27	18	18

Istovremeno, u godišnjem izvještaju za 2016. godinu skreće se pažnja na pozitivan trend rasta „broja pritužbi glede rodnog identiteta i izražavanja,⁹⁰ što upućuje na sve veću aktivnost ovih osoba u korištenju pravnih instrumenata zaštite od diskriminacije pri čemu im pomaže i Pravobraniteljica.“⁹¹

II.4.1. Procjene razloga za nizak procenat pritužbi LGBTI osoba

Hrvatska Pravobraniteljica u odgovoru na upitnik nizak procenat pritužbi LGBTI osoba pojašnjava time što oni „ne vjeruju institucijama, ne žele izložiti svoju privatnost, strah od osude javnosti, bliskih osoba i sl.“

86 Republika Makedonija Naroden Pravobranitel, *Annual report (Godišen Izveštaj) 2016*, str. 108, dostupno na: <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2016/GI-2016.pdf>

87 Višnja Ljubičić, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, op.cit, str. 254-255.

88 Ibid., str. 255; Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republika Hrvatska, *Izvešće o radu za 2016.*, Zagreb, mart 2017., str. 8, 14.

89 Višnja Ljubičić, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, op.cit., str. 255; Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republika Hrvatska, *Izvešće o radu za 2016.*, op.cit., str. 14.

90 14 slučajeva u 2016. u odnosu na pet u 2015. godini.

91 Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova Republika Hrvatska, *Izvešće o radu za 2016.*, op.cit., str. 14.

Prema ocjeni Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, „nema mnogo slučajeva iz prostog razloga što postaju dio sudskog postupka kada prestaju nadležnosti institucije, tako da se većina rada odnosi na promociju i prevenciju.“ Ova institucija navodi da nema problema u smislu niskog stepena prijavljivanja problema s kojima se suočava LGBTI populacija.

Istovremeno, albanska Institucija ombudsmena pojašnjava da razlozi za nepodnošenje žalbi LGBTI zajednice leže u tome što „ova zajednica ne želi da se identifikuje. Tih nekoliko žalbi došlo je od nevladinih organizacija koje se bave zaštitom LGBTI prava.“ Dodatni izvori informacija na internetu otkrivaju strah od odmazde ili nedostatak povjerenja prema javnim službenicima kao uzrok niske stope prijave djela diskriminacije.⁹²

I Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije ističe da je nizak stepen prijavljivanja rezultat postojeće stigme protiv LGBTI osoba, te ukazuje na to da su nevladine organizacije doprinijele da Komisija dobije slučajeve diskriminacije zasnovane na seksualnoj orijentaciji.

Na istom tragu, srbijanska Povjerenica za zaštitu ravnopravnosti u odgovoru na upitnik pojašnjava da su, npr. u 2015. godini, najveći broj pritužbi, više od 50 %, podnijele organizacije civilnog društva, „što je razumljivo, imajući u vidu da postoji veliki strah kod LGBTI osoba od viktimizacije i stigmatizacije. To je ujedno i uzrok nedovoljnog broja pritužbi po ovom osnovu, imajući u vidu da su LGBTI osobe neretko zabrinute i za ličnu bezbednost.“

Na sličan način, srbijanski Zaštitnik građana pojašnjava da LGBTI osobe veoma rijetko koriste svoje pravo da se obrate Zaštitniku građana, jer „kao što i nalazi mnogih istraživanja pokazuju, osobe drugačije seksualne orijentacije i rodnog identiteta nemaju poverenja u nadležne institucije i nisu u dovoljnoj mjeri osnažene kako bi se obratile Zaštitniku građana u slučajevima kada se njihova prava povređuju činjenjem ili nečinjenjem nadležnih organa uprave“. Osim toga, kao razlog se navodi i činjenica da mnoge LGBTI osobe smatraju da bi obraćanje organima moglo da dovede do otkrivanja njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, što bi imalo razne negativne reperkusije, a ne bi suštinski dovelo do unapređivanja njihovog položaja.

Ombudsmeni BiH u svom odgovoru na upitnik i u Specijalnom izvještaju ukazuju na nepovoljan društveni kontekst i pojašnjavaju da se u slučaju povrede prava pripadnici LGBTI zajednice rijetko odlučuju za pokretanje postupka pred Institucijom ombudsmena ili drugim nadležnim organima, „zbog nepovjerenja u institucije i straha od osude ili čak odmazde okoline zbog objelodanjivanja seksualne orijentacije“.⁹³ Dalje navode da je takođe

⁹² Vidi <http://www.lgbti-era.org/countries/albania>, pristupljeno 19.01.2017.

⁹³ Vidi Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, *ibid.*, str. 68.

prisutno pitanje efikasnosti mehanizama zaštite i svrsishodnosti prijave diskriminacije i prolaženja kroz mukotrpan proces dokazivanja, javnog istupanja i ostvarivanja naknade ili sankcije, sa krajnje neizvjesnim rezultatima, što se može primijeniti na sve oblasti zaštite osnovnih prava.⁹⁴

II.4.2. Koraci poduzeti u cilju prevazilaženja problema niske stope prijavljivanja

Jedan od kanala putem kojeg se može uhvatiti u koštac sa raširenim problemom niskog stepena prijavljivanja povreda prava LGBTI osoba jeste efektivan komunikacijski rad i saradnja sa organizacijama civilnog društva. Tako hrvatska Pravobraniteljica tumači da se uspješan rad Pravobraniteljice djelom očitovao u povećanju broja pritužbi, što je rezultat povećane osviještenosti žrtava diskriminacije te njihove informiranosti o pravnim mehanizmima zaštite (za što je dijelom zaslužna i Pravobraniteljica), a može se objasniti „javnom vidljivošću rada Pravobraniteljice“, te „dobrom suradnjom s organizacijama civilnoga društva koje su obavještavale Pravobraniteljicu vezano uz povredu prava osoba istospolne orijentacije te joj prosljeđivale pojedine slučajeve diskriminacije“.⁹⁵

Na istom tragu su i zaključci bh. Institucije ombudsmena. U odgovoru na upitnik, kao jednu od ključnih aktivnosti Institucije ombudsmena u **Bosni i Hercegovini** poduzetu kao reakciju na ovaj problem ističu podizanje svijesti građana o njihovim pravima i o postojanju mehanizama i institucija koje staju u njihovu zaštitu kada su ugroženi na bilo koji način. S druge strane, u Specijalnom izvještaju o LGBT pravima se s pravom ističe da “Iako je podizanje svijesti građana veoma značajno, nije samo po sebi dovoljno, jer prvenstveno se mora podići svijest uposlenih u institucijama vlasti, a to treba biti trajan proces. Gradnja pozitivnog ambijenta za sve neprivilegovane osobe, pričanje o njihovim problemima, dobar je početak mijenjanja svijesti društva, a mijenjanje svijesti će ohrabriti osobe iz ugroženih grupa da se obrate institucijama za svoju zaštitu.”⁹⁶ U tom kontekstu, i u samom Specijalnom izvještaju jedan od ciljeva je da probudi svijest o pitanju zaštite prava LGBT osoba.⁹⁷

Bitno je napomenuti da je i korištenje mogućnosti za pokretanjem istraživanja i izdavanje preporuke po službenoj dužnosti, tamo gdje ta mogućnost postoji, jedna od bitnih strategija u odgovoru na taj problem. Tako Institucija ombudsmena u BiH ističe da kontinuirano prate izvještavanje ključnih štampanih medija, kao i to da su “Ombudsmeni u svakom slučaju koji se

⁹⁴ Ibid., str. 78.

⁹⁵ Višnja Ljubičić, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, op.cit., str. 259.

⁹⁶ Vidi u tom smislu i Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, op.cit., str. 72.

⁹⁷ Ibid., str. 78.

odnosio na kršenje prava LGBT osoba, a na osnovi saznanja iz medija otvarali predmete po službenoj dužnosti, provodili istragu i donosili odgovarajuće odluke”.⁹⁸

Albanska Komisija za zaštitu od diskriminacije ističe u svom specijalnom izvještaju o pravima LGBTI zajednice da je saradnja sa nevladinim organizacijama bila jako efektivna u smislu identifikacije slučajeva navodne diskriminacije, bilo da su organizacije podnosile pritužbe, bilo da su pružale neke indicije Komisiji, koja bi na osnovu toga pokrenula istragu po službenoj dužnosti.⁹⁹

Srbijanska Povjerenica navodi u odgovoru na upitnik da koristi svaku priliku da pozove pripadnike LGBTI populacije, kao i organizacije da podnose pritužbe, jer njihova institucija može da djeluje tek kada se podnese pritužba. Iako „postoji određen porast broja pritužbi zbog diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije, (...) on ipak i dalje ne oslikava realan položaj LGBT populacije u Srbiji.“ Srbijski Zaštitnik građana u svom odgovoru pojašnjava da “u redovnim godišnjim izveštajima Zaštitnika građana, u saopštenjima za javnost, obraćanju medijima i javnosti i prilikom učešća na različitim javnim i stručnim skupovima ukazuju na nadležnosti Zaštitnika građana i pozivaju LGBTI osobe da prijave kršenja svojih prava nadležnim organima, a da se, ukoliko su nezadovoljni pravilnošću i zakonitošću njihovog rada, obrate Zaštitniku građana, obraćanjem pritužbe.”

Crnogorski Zaštitnik kao poduzete korake ističe „ohrabrivanje i učešće u zajedničkim tijelima policije i LGBT zajednice koja su oformljena“.

Komisija za zaštitu od diskriminacije u **Makedoniji** u svom odgovoru navodi da nisu poduzeti koraci kojima bi se riješio navedeni problem.

Pa ipak, u nekim izvorima pronađenim na internetu mogu se identifikovati određene mjere kojima se situacija u Makedoniji ili u sličnim kontekstima može donekle pospješiti. Tako se navodi da su, u odsustvu političke volje za eksplicitnim uključivanjem ovih osnova u Zakon o zabrani diskriminacije, organizacije civilnog društva i tijelo za zaštitu jednakosti udruženim snagama pripremili nacrt protokola kao instrument koji će pojačati vidljivost ova dva osnova.¹⁰⁰ Kako se pojašnjava, najveći uspjeh nije sam protokol, nego aneks uz protokol koji predstavlja novi, izmijenjen obrazac za podnošenje žalbe Makedonskoj komisiji, jer su na stari obrazac sa nekoliko osnova

⁹⁸ *Ibid.*, str. 41.

⁹⁹ Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 15.

¹⁰⁰ Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Country report non-discrimination for Macedonia 2016, op.cit., str. 91.

diskriminacije dodali osnove seksualne orijentacije i rodnog identiteta.¹⁰¹ Iako simboličan čin, ocjenjuje se kao čin ohrabrenja osoba koje žele prijaviti diskriminaciju da to i učine.¹⁰² S druge strane, ovo je trebalo poslužiti i kao interna proceduralna garancija za procesuiranje ovih slučajeva i putokaz nasljednicima nosilaca funkcija unutar Komisije, čiji je mandat u momentu pripreme protokola bio pred istekom, s obzirom na ograničen domet anti-diskriminacionog zakonodavstva, i neizvjesnost kako će ta dva osnova biti tretirana nakon isteka mandata.¹⁰³ Tako je protokol uključio i spisak organizacija civilnog društva kao vodič i potencijalnim žrtvama kako bi znali kome se obratiti za pomoć, ali i nasljednicima funkcija koji ne moraju nužno znati kome se mogu obratiti za ekspertno mišljenje i pomoć.¹⁰⁴

II.4.3. Usvojene preporuke

Crnogorski Zaštitnik ljudskih prava u odgovoru na upitnik navodi da su u posljednje dvije godine usvojene ukupno tri preporuke vezano za LGBT populaciju, što je prema ocjeni veoma malo, zbog malog broja slučajeva. Kada je riječ o stopi uspjeha u LGBTI predmetima, crnogorski Zaštitnik navodi u svom godišnjem izvještaju da je od pet predmeta koji su za osnov imali seksualnu orijentaciju iz 2015. godine, u dva predmeta utvrđena povreda prava i doneseno mišljenje sa preporukom; u jednom predmetu Zaštitnik je upozorio pravno lice da se u budućim aktivnostima uzdržava od radnji i izjava koje bi mogle implicirati homofobične poruke; dok je u dva predmeta utvrdio da nije bilo povrede prava na koju je ukazivano u pritužbi.¹⁰⁵ Zaštitnik ljudskih prava Crne Gore u svom odgovoru na upitnik ističe da su relativno zadovoljni implementacijom preporuka koje se odnose na LGBT populaciju, ali i da „problem postoji kod preporuka koje se daju fizičkim licima jer nema pravnog sredstva za postizanje takvog cilja obzirom da preporuke Ombudsmana nisu pravno obavezujuće.“

U odgovoru koji smo dobili od lokalne partnerske nevladine organizacije, čini se da Institucija ombudsmena u **Makedoniji** nije izdala niti jednu preporuku vezano za LGBTI populaciju u posljednjih pet godina. Kada je riječ o Makedonskoj komisiji za zaštitu od diskriminacije, u Izvještaju Evropske komisije o napretku Makedonije za 2016. godinu, ukazano je na niz prepreka za nesmetano funkcionisanje ovog tijela, te istaknuto da je ukupan broj riješenih predmeta u kojima je potvrđena diskriminacija po raznim osnovama

¹⁰¹ *Ibid.*, str. 92.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*; News Report, Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 20.11.2015, dostupan na: <http://www.equalitylaw.eu/downloads/2963-equality-body-and-civil-society-organizations-join-to-make-sure-that-sexual-orientation-and-gender-identity-is-regarded-as-a-protected-ground-in-macedonia-pdf-86-kb>

¹⁰⁴ Biljana Kotevska, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, News Report: *Equality Body and Civil Society Organizations join to make sure that sexual orientation and gender identity is regarded as a protected ground in Macedonia*, op.cit.

¹⁰⁵ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, *Izvještaj o radu za 2015. godinu*, op.cit., str. 154.

neznatan, tj. da iznosi 3 od 66.¹⁰⁶ U izvještaju iz sjene koji su podnijele lokalne nevladine organizacije UN-ovom Komitetu za ljudska prava navodi se da Komisija u jednom slučaju očitog javnog govora mržnje protiv LGBTI osoba od strane ministra rada i socijalne politike, Spire Ristovskog, ne samo da nije reagovala na pozive organizacija da takav govor osudi, nego je predsjedavajući Komisije, koji je inače takođe bio zaposlenik ovog Ministarstva, čak nalazio opravdanje za izjave ministra. U tom izvještaju je takođe ukazano na slučajeve u kojim nije utvrđena diskriminacija u vezi sa homofobnim i transfobnim udžbenicima.¹⁰⁷

Institucija ombudsmena u **Bosni i Hercegovini** u svom odgovoru ističe da je u periodu od 2011. do 2016. godine po osnovu diskriminacije na osnovu polnog izražavanja ili orijentacije izdato šest preporuka. Od toga je u 2011, 2012. i 2013. godini izdata po jedna preporuka, u 2015. godini su izdate tri preporuke, a u 2014. i 2016. nije nijedna.

Od ukupnog broja od šest preporuka, tri su realizirane, jedna je rezultirala saradnjom, a za dvije nema odgovora. Stepenn realizacije preporuka izdatih po osnovu diskriminacije LGBT osoba ova Institucija tako ocjenjuje natpolovičnim. Kao pozitivne primjere ističe organizovanje obuke za pripadnike Ministarstva unutrašnjih poslova za rad sa LGBT zajednicom, izmjenu Pravilnika za transfuzijsku medicinu FBiH, uklanjanje zabrane darivanja krvi od strane Kantonalne bolnice Zenica i izdavanje izmijenjene diplome osobi koja je promijenila spol na Univerzitetu u Sarajevu. Takođe napominje da se značajan broj predmeta riješi tokom postupka istrage, kao npr. uklanjanje homofobnog natpisa sa nadvožnjaka u Vogošći i sprečavanje diskriminacije LGBT osoba u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine. Negativni primjeri pak uključuju homofobne članke u magazinu „Saff“ koji nisu uklonjeni nakon preporuke Ombudsmena i odluke Vijeća za štampu Bosne i Hercegovine.

II.4.4. Specifična područja života / specifična ograničenja u uživanju ljudskih prava koja su se pokazala posebno problematičnim za LGBTI populaciju kroz pravni rad institucija

Institucija ombudsmena u **Bosni i Hercegovini** navodi da su najveći broj žalbi „uopštene žalbe na homofobiju, konkretno vezane za govor mržnje, prijetnje i akte nasilja“. Minimalan je broj žalbi vezano za transrodne osobe, a niti jedna žalba vezana za interpolne osobe. Najčešće su žalbe vezane za kršenja ljudskih prava na osnovu ispoljavanja seksualne orijentacije na javnom mjestu, isključivanje iz donacija krvi, te govor mržnje i nasilje.

Srbijanski Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti navodi u svom odgovoru da se

¹⁰⁶ European Commission, *FYR Macedonia 2016 Report*, op.cit., str. 61.

¹⁰⁷ Subversive Front & al., *Human Rights Violations Against Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex (LGBTI) People in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Shadow Report*, op.cit., str. 8-9, 18.

najviše pritužbi koje su podnesene na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta odnosi na oblast javnog informisanja. Analizom pritužbi po osnovu seksualne orijentacije, kao najvažnije izazove na putu ostvarivanja prava na jednakost LGBTI osoba, Povjerenik prepoznaje „zaštitu lične bezbjednosti i efikasnu borbu protiv nasilja nad LGBT osobama, zaštitu od diskriminacije na radnom mestu i poštovanje dostojanstva u javnom prostoru. Kada su u pitanju trans osobe, kao smetnja ravnopravnom uključivanju u društvene tokove, dodatno se otvara pitanje izdavanja ličnih dokumenata, odnosno zakonskog priznanja rodnog identiteta.“

Institucija ombudsmena **Albanije** u svom odgovoru ističe da su „opšti problemi LGBTI zajednice pritisci na radnom mjestu, pristup zdravstvenoj njezi, netretiranje u pogledu smještaja, nasilje u porodici, nepriznavanje polnog identiteta, suživot i dr.“

Albanski povjerenik za zaštitu od diskriminacije je u svom godišnjem izvještaju iz 2014. godine kao problematične identifikovao homofobiju u školi i na radnom mjestu, kao i pri pružanju usluga, npr. usluga zdravstvenog sistema, koji je loše pripremljen kako bi odgovorio na potrebe LGBTI populacije.¹⁰⁸ Takođe je posebno potcrtano prijavljivanje govora mržnje, i to od strane javnih ličnosti – političara, novinara i autora udžbenika.¹⁰⁹

Crnogorski Zaštitnik ljudskih prava kao problematične sfere života prepoznaje „ograničenja prisustva u javnosti u lokalnim sredinama, javna okupljanja, narušavanje fizičkog i psihičkog integriteta LGBT osoba“.

Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije u odgovoru navodi da su zaprimili pritužbe za sadržaj udžbenika, medije i pristup javnim dobrima i uslugama, „što ne znači nužno da se diskriminacija ne pojavljuje u drugim područjima“.

Institucija ombudsmena u **Kosovu** u svom godišnjem izvještaju za 2015. godinu ističe kao svakodnevne probleme LGBT populacije u Kosovu „odbacivanje, stigmatizacija i predrasude kojim su LGBT osoba izložene u društvu i unutar njihovih porodica, nemogućnost da se slobodno okupljaju kako bi izrazili svoje mišljenje, i stalno prisustvo straha od reakcije društvene okoline“.¹¹⁰ U izvještaju za 2014. godinu posebno se ističu problemi koje susreću tinejdžeri, i to uznemiravanje i diskriminacija na osnovu njihove seksualne orijentacije i nasilje, kako od strane njihovih vršnjaka, tako i nastavnika.¹¹¹

¹⁰⁸ *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 22.

¹⁰⁹ *Ibid.*, str. 81.

¹¹⁰ Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo, *Annual Report 2015*, No. 15, op.cit., str. 69.

¹¹¹ Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo, *Annual Report 2014*, No.14, op.cit., str. 26.

II.4.5. Primjeri slučajeva na kojima su institucije radile

U odgovoru na upitnik, ili kroz dodatna istraživanja, prepoznati su neki ključni slučajevi kršenja ljudskih prava LGBTI osoba na kojima su ispitana tijela radila, i koje vrijedi podijeliti kao primjere dobre prakse kako rješavati razne probleme s kojima se LGBTI osobe mogu susresti u raznim područjima života u državama koje su predmet istraživanja.

Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti **Srbije** naveo je tako jedan predmet koji se odnosi na *diskriminaciju u sredstvima javnog informisanja*.

Naime, u toku 2015. godine, Povjerenik je podnio „krivičnu prijavu protiv nepoznatog izvršioca, urednika elektronskih novina ‘Sandžak PRESS’, koje se objavljuju na internet portalu <http://sandzakpress.net/>. Prijava je podnijeta zbog postojanja osnova sumnje da je objavljivanjem ovog teksta izvršeno krivično djelo rasna i druga diskriminacija iz člana 387. stava 4. u vezi sa stavom 1. ovog člana Krivičnog zakonika RS. Na ovom internet portalu je 24. decembra 2014. godine objavljen tekst pod nazivom ‘Istina o homoseksualcima’, u kojem je iznijet niz ideja, stavova i teorija kojima se direktno zagovara i podstrekava mržnja i diskriminacija protiv osoba drugačije seksualne orijentacije od heteroseksualne čime se krše njihova osnovna ljudska prava i slobode“. Kako je rečeno, postupak je u toku.

Zaštitnik građana Srbije je sa nama podijelio primjer uspješne implementacije preporuke i uticaja na *kršenje ljudskih prava u obrazovanju*. Postupajući po pritužbi učenika srednje škole, da je nakon javnog izjašnjavanja o svojoj seksualnoj orijentaciji, zbog učestalih napada vršnjaka bio prinuđen da prekine redovno školovanje, a da je prilikom polaganja vanrednih ispita u školi pretrpio nasilje od grupe učenika, Zaštitnik građana je pokrenuo postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada škole. Utvrđeno je da je škola propustila da preduzme zakonom i podzakonskim aktom propisane mjere zaštite učenika od nasilja kojem je bio izložen zbog svoje drugačije seksualne orijentacije, pa su školi upućene preporuke.¹¹² Škola je, postupajući po preporukama, u saradnji sa nadležnom školskom upravom analizirala rad u ovom slučaju, sačinila Akcioni plan za prevenciju nasilja u školi sa posebnom pažnjom na prevenciji nasilja i smanjivanju netolerancije prema osobama drugačije seksualne orijentacije. Takođe je sprovela postupak utvrđivanja odgovornosti zaposlenih u školi, a direktorka škole je pisanim putem uputila izvinjenje učeniku zbog propusta škole da mu obezbijedi nesmetano školovanje u bezbjednom okruženju. Na ovaj način je postupljeno po svim preporukama Zaštitnika građana.

Makedonska komisija za zaštitu od diskriminacije je u odgovoru na upitnik kao primjer svog djelovanja navela utvrđivanje diskriminacije po pritužbi podnesenoj u 2016. godini zbog *odbijanja ulaska trans osobi* na bazen. Pored

¹¹² Preporuka Zaštitnika građana 13–3785/12 od 08.8.2013., dostupno na: http://www.ombudsman.rodnaravnopravnost.rs/attachments/058_058_preporuka%20ekonomska%20skola%20-%20kursumlija.doc.

toga, od počinitelja je zahtijevano da nadoknadi štetu žrtvi u iznosu od 700 eura.

Drugi predmet se odnosi na sadržaj nekih udžbenika koji se koriste na Univerzitetu „Sv. Kiril i Metodij“, za koji je Komisija utvrdila da predstavljaju uznemiravanje na osnovu seksualne orijentacije, te je izdala preporuku da se sporni tekst ukloni i ne koristi ubuduće, te je pozvala nekoliko autora da se izvinu.¹¹³

Albanska Komisija za zaštitu od diskriminacije je imala priliku reagovati na pritužbe nevladinih organizacija koje su se odnosile na diskriminaciju LGBTI zajednice u online postovima jedne političke stranke na njihovoj Facebook stranici koji su bili okvalifikovani kao govor mržnje. Komisija je utvrdila diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, izdala preporuku da ta stranka uputi javno izvinjenje u roku od 15 dana i da ubuduće izbjegava korištenje takvog jezika, kojim se podstiče i širi mržnja i drugi oblici diskriminacije na navedenim osnovama.¹¹⁴

Crnogorski Zaštitnik ljudskih prava je u svom odgovoru kao ključne slučajeve identifikovao one koji se odnose na zabranu parade ponosa i utvrđivanje povrede prava od strane organa policije, na promociju jednakosti od strane nosilaca javnih funkcija (ispitivanje Ombudsmena da li redoslijed protokolarnog prijema i davanje prvenstva drugim nevladinim organizacijama predstavlja diskriminaciju), te na slučajeve „akata mržnje putem ispisivanja grafitu sa govorom mržnje“.

U godišnjem izvještaju ovog tijela može se naći više detalja o prvopomenutom slučaju. S obzirom na to da je Centar bezbjednosti Nikšić bio donio rješenje o zabrani javnog okupljanja pripadnika LGBT zajednice isključivo iz bezbjednosnih razloga, „Zaštitnik je zaključio da je zabranom skupa povrijeđeno pravo na mirno okupljanje iz razloga što je Uprava policije, nakon prve dvije zabrane održavanja mirnog okupljanja, imala dovoljno vremena da po trećoj prijavi obezbijedi održavanje Parade i prethodno otkloni bezbjedonosne rizike. Osim toga, Zaštitnik nije našao dokaze da su ponuđena odgovarajuća alternativna rješenja, niti da su primijenjene odgovarajuće mjere prema vinovnicima kontra-demonstracija čiji je jedini i očigledan cilj bio sprečavanje Povorka ponosa. Zapaža se da se u svom izjašnjenju nadležni organ doveo u situaciju da prihvata svojevrсну predrasudu, odnosno vrši stigmatizaciju LGBT populacije, na način što bezbjedonosni rizik objašnjava bojaznošću da će druge socijalne grupe biti ‘pogođene’ činjenicom da se održava Povorka ponosa kao manifestacija slobode okupljanja pripadnika i zagovarača prava LGBT populacije.“¹¹⁵

113 Subversive Front & al., *Human Rights Violations Against Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex (LGBTI) People in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Shadow Report*, op.cit., str. 9.

114 *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 22.

115 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, *Izveštaj o radu za 2015. godinu*, op.cit., str. 157.

Zanimljiv je takođe primjer reakcije Zaštitnika na govor mržnje – individualnih javnih izjava predstavnika religijske zajednice, tačnije Srpske pravoslavne crkve, i nekih parlamentarnih stranaka, uperenih protiv slobode seksualne orijentacije. Tako je tokom proslave Nove godine 2016, jedan sveštenik ove crkve u svojoj izjavi širio govor mržnje protiv LGBTI zajednice. Nakon što je nevladina organizacija Queer Montenegro podnijela pritužbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, izdata je preporuka kojom je sveštenik obavezan da u roku od dvije sedmice uputi izvinjenje LGBT zajednici.¹¹⁶

U sličnoj situaciji, ovog puta u medijima, Institucija ombudsmena u **Bosni i Hercegovini** je takođe reagovala, samo na drugačiji način. Naime, do 2014. godine podneseno je nekoliko žalbi na osnovi kontinuirano uvredljivog pisanja portala i magazina SAFF, kojem je iz Institucije ombudsmena izdata preporuka da se javno izvini pripadnicima homoseksualne manjine i magistrima rodni studija zbog navoda iznesenih u jednom od članaka, te da u budućem novinarskom radu poštuje Zakon o zabrani diskriminacije u BiH.¹¹⁷ Pored Ombudsmena, ovim slučajem se bavilo i Vijeće za štampu, ali magazin SAFF i dalje ne želi provesti preporuku, na što je ukazano i u godišnjem izvještaju upućenom parlamentarnim tijelima u BiH.¹¹⁸

Institucija ombudsmena je takođe izdala preporuke Zavodu za transfuzijsku medicinu Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, u odgovoru na nekoliko pritužbi nevladine organizacije Sarajevski otvoreni centar u vezi sa *upitnicima za dobrovoljne davaoce krvi* u kojima je postojala diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije. Tako je 2012. godine federalnom Zavodu izdata preporuka da odmah uvede u primjenu novi formular, odnosno novu saglasnost davatelja krvi ili krvnih sastojaka, što je i ispoštovano. Jednako tako u 2014. godini izdata je preporuka Zavodu Republike Srpske da revidira sporni upitnik kako iz njega ne bi bili isključeni davaoci samo na osnovi seksualne orijentacije. U odgovoru na preporuku Zavoda Republike Srpske navodi se da „iz davanja krvi nisu izuzeti isključivo homoseksualci nego sva lica rizičnog ponašanja u skladu sa Direktivom 2002/98EZ Evropskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda kvalitete i sigurnosti za prikupljanje, ispitivanje, preradu, čuvanje i promet ljudske krvi i krvnih sastojaka“. Upitnik za davaoce je promijenjen u decembru na osnovi Vodiča za pripremu, korištenje i osiguranje kvaliteta komponenata krvi Evropskog direktorata za kvalitet medicine.¹¹⁹ Iz nevladine organizacije SOC pojašnjavaju da problem nije riješen.¹²⁰

¹¹⁶ Nenad Koprivica, European Network of Legal Experts in gender equality and non-discrimination, *Country Report on Non-Discrimination – Montenegro*, 2016, op.cit., str. 52.

¹¹⁷ *Ibid.*, str. 69.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*, str. 70.

¹²⁰ Arhiva autorice. Tako umjesto jednog pitanja „Da li ste ikada imali seksualne odnose s osobom istog spola?“

Ombudsmeni BiH su takođe naveli jedan predmet koji su pokrenuli po službenoj dužnosti, kao reakciju na diskriminaciju *u sredstvima javnog informisanja*. Tokom 2014. godine iskoristili su mogućnost i podsjetili nadležne javne institucije u Bosni i Hercegovini da su istospolni seksualni odnosi dekriminalizovani, a svi oblici diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije zabranjeni Zakonom o zabrani diskriminacije. Naime, jedan predmet je otvoren nakon izjave načelnika zajedničkog štaba Oružanih snaga BiH u „Dnevnom avazu” da će tražiti detaljnu istragu o slučaju ljubljenja dva pilota, nakon što je jedan od pripadnika vojne policije pilote „prijavio za homoseksualizam.“ Institucija ombudsmena je tražila izjašnjenje povodom izjava datih u sredstvima javnog informisanja, naglašavajući da LGBT osobe uživaju sva Ustavom zagarantovana prava uključujući slobodu izražavanja i okupljanja, na šta je načelnik generalštaba OS BiH obavijestio Ombudsmene da istraga nije, niti će biti pokrenuta, nakon čega je predmet zatvoren.¹²¹

Zanimljive su takođe intervencije Ombudsmena na pojavu ispisivanja ili isticanja *uvredljivih grafita* na javnim mjestima. Povodom takvog jednog incidenta, konkretnije, homofobnog natpisa na nadvožnjaku u Vogošći, Institucija ombudsmena je u maju 2015. godine ukazala na neophodnost hitnog postupanja nadležnih institucija, u konkretnom slučaju policije i tužilaštva, kako bi se uklonili ovakvi natpisi, jer, kako navode, iako simbolični i marginalni, doprinose stvaranju atmosfere straha i indukuju nasilje, gdje preventivna reakcija dobija poseban značaj.¹²²

Bitno je istaći i primjer djelovanja u odgovoru na u regionu čestu pojavu – *neadekvatne reakcije policijskih službenika i organa krivičnog gonjenja* u situacijama u kojima je sigurnost i pravo na slobodu okupljanja LGBT osoba bila dovedena u pitanje. Institucija ombudsmena u BiH je tokom 2011. godine po službenoj dužnosti istražila postupanje nadležnih organa u vezi sa procesuiranjem osoba koje su učestvovala u neredima i napadima na učesnike i posjetioce teljke Queer Sarajevo Festivala 2008. godine. U tu svrhu upućeni su akti Ministarstvu unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, Kantonalnom tužilaštvu u Sarajevu i Općinskom sudu u Sarajevu i zatražene su informacije o tome da li su i protiv kojih osoba pokrenuti prekršajni, odnosno krivični postupci te da li su i na koji način okončani. Na osnovu odgovora zaprimljenih tokom istrage Ombudsmeni su zaključili da su nadležni organi poduzimali mjere iz svoje nadležnosti i donosili zakonom propisane odluke, za koje

sada postoje dva: 1. za muškarce „da li ste ikada imali seksualni odnos s osobom istog spola?“, a 2. za žene „da li ste u proteklih 6 mjeseci imali seksualni odnos s muškarcem koji je imao seks s muškarcima?“.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid., str. 71.

Institucija ombudsmena navodi da ne mogu biti predmet njenog preispitivanja, ali u svom Specijalnom izvještaju o LGBT pravima istovremeno ukazuju na to da većina incidenata ne dobije sudski epilog ili se tretira kao prekršaj, a ne kao krivično djelo počinjeno iz mržnje.¹²³

Jedan od rijetkih primjera zaštite LGBTI osoba kroz obavljanje *uloge umješaka u sudskom postupku* nalazimo u radu **hrvatske** Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u predmetu Dario Krešić, koji predstavljamo u nastavku:

„Doc.dr.sc. Dario Krešić pokrenuo je postupak radi izloženosti diskriminatornom postupanju na varaždinskom Fakultetu organizacije i informatike (FOI) Sveučilišta u Zagrebu zbog onemogućavanja u daljnjem napredovanju jer je upozorio i zatražio zaštitu kao žrtva uznemiravanja od strane dvojice profesora FOI-a. Pravobraniteljica je ocijenila tvrdnje pritužitelja o diskriminaciji na temelju spolne orijentacije opravdanim a te se po pritužbi profesora Krešića obratila Rektoratu Sveučilišta u Zagrebu i Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, a potom se koristeći svoje ovlasti iz Zakona o suzbijanju diskriminacije umiješala u sudski postupak. Tijekom prvostupanjskog postupka, zbog pristranosti sutkinje usvojen je zahtjev tužitelja i umješaka Pravobraniteljice za izuzećem sutkinje. Predmet je završen pravomoćnom presudom Županijskog suda u Varaždinu (2013), koji je potvrdio prvostupanjsku presudu kojom je utvrđeno kako je Krešić bio izložen uznemiravanju temeljem spolne orijentacije od strane svojih kolega te je Fakultet prema njemu postupao nepovoljno u pogledu pristupa mogućnosti napredovanja nakon što je Krešić iskoristio svoje zakonsko pravo i pritužio se fakultetskoj upravi na uznemiravanje kojem je bio izložen.“¹²⁴ Iako epilog ovog predmeta nije zadovoljavajući, s obzirom na to da je radno okruženje i nakon presude ostalo neprijateljsko, zbog čega je on u konačnici napustio Hrvatsku i zaposlio se u Njemačkoj, Pravobraniteljica istovremeno ističe da je pravosnažna odluka „dokaz kako anti-diskriminacijska jamstva čija učinkovita implementacija ulazi u nadležnosti Pravobraniteljice nisu samo jamstva na papiru već da mogu biti vrlo učinkovita u praksi. Također, postupak i njegov ishod su vrlo važni za institucionalnu poziciju Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova jer ovaj primjer pokazuje kako, koristeći svoju ovlast umješaka u takvim sporovima, Pravobraniteljica može vrlo učinkovito doprinijeti provedbi anti-diskriminacijskih jamstva stavljajući na raspolaganje žrtvama diskriminacije, ali i sudu, svoje stručno znanje i iskustvo u ovom području.“¹²⁵

¹²³ Ibid., str. 27.

¹²⁴ Višnja Ljubičić, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, op.cit., str. 260.

¹²⁵ Ibid.

Drugi predmet u kojem je Pravobraniteljica uspješno intervenirala kao umješačica u drugostepenom sudskom postupku ticao se homofobnih izjava u medijima predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza (HNS) Vlatka Markovića. Nakon žalbenog postupka Vrhovni sud je preinačio prvostepenu presudu Županijskog suda i utvrdio diskriminaciju. Presudom se utvrđuje da je Marković povrijedio pravo na jednako postupanje, na osnovi spolne orijentacije, u odnosu na osobe istospolne orijentacije, te mu se kao predsjedniku HNS-a zabranjuje svako buduće obeshrabrivanje i onemogućavanje osoba istospolne orijentacije da nastupaju za hrvatsku nogometnu reprezentaciju. Odlukom Vrhovnog suda mu je naloženo da presudu kojom je utvrđena povreda prava na jednako postupanje objavi u medijima, na svoj trošak, što je Marković i učinio objavom 12. 11. 2012. javno se ispričavši „zbog davanja izjave kako homoseksualci neće igrati u hrvatskoj nogometnoj reprezentaciji dok je on predsjednik HNS-a“.¹²⁶

II.4.6. Multiplicirana diskriminacija LGBTI osoba

Hrvatska Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, bosanskohercegovačka i albanska institucija ombudsmena u svojim odgovorima na upitnik navode da dosada nisu imali primjer višestruke diskriminacije LGBTI osoba. Crnogorska Institucija ombudsmena ističe da takvi primjeri postoje, ali da „nisu registrovani kao slučajevi, već kao primjeri predrasuda i mržnje (npr. nacionalno i LGBT ujedno)“.

Srbijanski Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti ima više iskustva sa primjerima višestruke diskriminacije. Tako ovo tijelo pojašnjava da je „u toku 2015. godine podnijeto 94 pritužbe u kojima je navedeno više ličnih svojstava, uključujući rodni identitet i seksualnu orijentaciju. Praksa Poverenika pokazuje da je višestruka diskriminacija najprisutnija u odnosu na žene, zbog njihovog pola i bračnog i porodičnog statusa, najčešće u postupku zapošljavanja ili na radnom mestu, kao i diskriminacija žena sa invaliditetom i Romkinja.“ Istovremeno, u odgovoru Povjerenik napominje i da „treba imati u vidu, kao i prethodnih godina, da ovaj broj pritužbi ne znači da se u svim ovim slučajevima zaista radilo o višestrukoj diskriminaciji jer podnosioci pritužbi često navedu po nekoliko ličnih svojstava, posebno u situacijama kada nisu sigurni koje njihovo lično svojstvo je bilo osnov diskriminacije.“

II.4.7. Tretiranje problema trans i interspolnih osoba – primjeri pozitivne prakse

Pored ranije spomenutih pozitivnih primjera usvajanja preporuka kojima se nastojalo uticati na javne politike koje se tiču trans i interspolnih osoba, postoje i neke pozitivne prakse pri postupanju po predmetima pojedinih

institucija koje vrijedi izdvojiti.

Tako je **srbijski** Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti u svom odgovoru na upitnik podijelio primjer pravnih aktivnosti u tretiranju problema s kojima se suočavaju trans i interpolne osobe. Primjer se odnosio na bivšeg majora Vojske Srbije koji je promijenio pol, a pritužba je podnijeta zbog diskriminacije na osnovu rodnog identiteta u oblasti rada. Ministarstvo odbrane je, naime, na prijedlog načelnika Generalštaba Vojske Srbije, u kojem je navedeno da je kod majora „ustanovljena psihijatrijska dijagnoza koja može uzrokovati štetne posljedice po ugled Vojske Srbije“, donio naredbu o prestanku profesionalne vojne službe ove osobe. Povjerenik je u svom mišljenju utvrdio da je time prekršen Zakon o zabrani diskriminacije, tj. zabrana uznemiravanja i ponižavajućeg postupanja, te je preporučeno da Generalštab Vojske Srbije i Ministarstvo odbrane upute podnosiocu pritužbe pisano izvinjenje i da poduzmu mjere za smanjenje transfobije, povećanje tolerancije i sprečavanje diskriminacije prema transpolnima i transrodnim vojnim licima i licima zaposlenim u Ministarstvu odbrane.¹²⁷

Takođe, kao značajan navodi i primjer promjene ličnog imena na diplomu fakulteta osobe koja im se obratila, a koja je tu promjenu tražila nakon izvršene promjene pola.¹²⁸

Bosanskohercegovačka Institucija ombudsmena je takođe u svom Specijalnom izvještaju detaljno opisala predmet koji se odnosio na pitanje promjene ličnog imena i spola u diplomu.¹²⁹ Naime, osoba je napravila spolnu tranziciju, promijenila lično ime i spol, a prethodno upisala fakultet, položila sve ispite i završni ispit s ličnim imenom i drugim spolom, te stekla pravo na izdavanje diplome. Kako je pred nadležnim organima uprave u toku bio postupak promjene ličnog imena i spola, osoba je zatražila odgodu izdavanja diplome, dok se ne okonča postupak. Po okončanju postupka od Univerziteta u Sarajevu tražila je izdavanje diplome s novim spolom i identitetom.

Instituciji ombudsmena obratio se Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, po prethodnom obraćanju Univerziteta u Sarajevu s molbom za razjašnjavanjem dileme u postupku izdavanja diplome navedenoj osobi, kako ne bi donijeli diskriminatornu odluku.

Ombudsmeni su izdali preporuku koju su obrazložili tako da osobe koje su promijenile lično ime i spol imaju opravdan interes da javne isprave koje koriste u pravnom saobraćaju, uključujući i diplome o stečenom obrazovanju, glase na njihovo novo ime usklađeno s novim spolnim identitetom jer

¹²⁷ Vidi kompletan tekst mišljenja: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Pritužba Ug.E. protiv VRS i ministra odbrane zbog diskriminacije po osnovu rodnog identiteta u oblasti rada*, pristupljeno 01.03.2017. na: <http://ravnopravnost.gov.rs/pritužba-ug-e-protiv-vrs-i-ministra-odbrane-zbog-diskriminacije-po-osnovu-rodnog-identiteta-u-oblasti-rada/>.

¹²⁸ Više na: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, *Pritužba M.D. protiv Pravnog fakulteta zbog diskriminacije na osnovu pola u oblasti pružanja usluga*, 23.02.2012., pristupljeno 01.03.2017. na: <http://ravnopravnost.gov.rs/pritužba-m-d-protiv-pravnog-fakulteta-zbog-diskriminacije-na-osnovu-pola-u-oblasti-pruzanja-usluga/>.

¹²⁹ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, op.cit., str. 61-62.

se time osigurava da promjenu spola potpuno integrišu u svoj lični i profesionalni život. Pri tome su istakli da treba imati u vidu da samo ime redovno nosi obilježja spola, tako da nepodudarnost u imenu koje je označeno u diplomi i javnoj ispravi kojom se u pravnom saobraćaju dokazuje identitet objektivno može dovesti do kršenja prava na privatnost i diskriminacije u svim onim situacijama u kojima osoba podnosi diplomu kao dokaz svog obrazovanja, kao što je zapošljavanje, nastavak školovanja i sl.

Imajući u vidu činjenicu da su nadležno ministarstvo i matični ured odobrili odnosno izvršili upis promjene spola u ličnim dokumentima, Univerzitetu u Sarajevu je preporučeno da poštuje novonastalu pravnu situaciju i izda diplomu u kojoj će podaci o studentu biti u saglasnosti sa podacima upisanim u Matičnu knjigu rođenih, jer bi svako drugačije postupanje predstavljalo ne samo kršenje odluka organa zaduženih za pitanja registracije identiteta, nego i kršenje osnovnih prava građana na osnovi spola i spolnog izražavanja, prema članu 2. stav 1. Zakona o zabrani diskriminacije. Centar za ljudska prava je dostavio informaciju da je preporuka Ombudsmena ispoštovana.

Hrvatska Pravobraniteljica je dostavila informacije o svom aktivnom učešću u izradi *Pravilnika o načinu prikupljanja medicinske dokumentacije te utvrđivanju uvjeta i pretpostavki za promjenu spola ili o životu u drugom rodnom identitetu* iz 2014. godine, i proaktivnom i konstruktivnom rješavanju problema učinkovite primjene relevantnih propisa kojima se odlučuje o pravima transrodnih osoba u praksi. Tokom 2016. godine intenzivirala je saradnju s Ministarstvom zdravstva i Nacionalnim zdravstvenim vijećem – u čijoj ovlasti je davanje *Mišljenja o promjeni spola* – dokumenta koji je neophodan transrodnim osobama kako bi započele, odnosno nastavile proces rodne i spolne tranzicije.¹³⁰

Pravobraniteljica je Vladi i Hrvatskom saboru uputila preporuke o potrebi da se uspostavi učinkovit zdravstveni sistem skrbi i tretmana transrodnih osoba na način da je isti usmjeren brzom i efikasnom rješavanju problema pojedinaca_ki koji podnose zahtjeve za promjenom spola, odnosno rodnog identiteta kako bi se zaštitilo njihovo dostojanstvo i ljudska prava; te da se izda jasna uputa o postupanju svih obrazovnih ustanova, a po upisu promjene spola u državnim maticama, za one osobe koje zatraže izdavanje svjedodžbi i diploma u drugom spolu.

¹³⁰ Prema statistici Nacionalnog zdravstvenog vijeća, od ukupno zaprimljena 34 zahtjeva za izdavanjem mišljenja o promjeni spola ili života u drugom rodnom identitetu, tokom 2016. izdato je pozitivno mišljenje za ukupno 24 slučaja.

II.5. Istraživački rad institucija

Osim izrade specijalnih izvještaja o LGBTI pravima, u cilju uticaja na javne politike, prakse i zakone, o čemu je ranije bilo riječi,¹³¹ rijetko se posvećuje pažnja istraživanjima koja bi se bavila LGBT osobama i pojedinim društvenim oblastima u kojima se one susreću s problemima (tako, npr. u Makedoniji, Crnoj Gori, osim što se radi na predmetima, nije poznato da su se provodila istraživanja u vezi s LGBTI osobama).

U Srbiji je u periodu od 2011. do 2016. godine Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti uz podršku međunarodnih organizacija sproveo tri istraživanja javnog mnijenja, jedno istraživanje predstavnika_ca organa javne vlasti o diskriminaciji, kao i jedno istraživanje rađeno za potrebe priručnika za medije, koje je ispitalo odnos medija prema diskriminaciji. Međutim, tema istraživanja nije bila isključivo u vezi sa LGBTI tematikom. Radilo se o stavovima građana_ki i predstavnika_ca vlasti i medija o pojavi diskriminacije i stepenu (ne)tolerancije, stereotipima i predrasudama. Ovakva istraživanja, kako Povjerenik u svom odgovoru navodi, mogu biti podsticaj za jednak pristup tijelima i u vezi sa sličnim istraživanjima koja bi se ticala konkretno LGBTI osoba. Tako Povjerenik pojašnjava da su na osnovu rezultata istraživanja izvršili pravilnu identifikaciju ključnih područja svog djelovanja i utvrdili prioritete na planu otklanjanja uzroka diskriminacije i njenog efikasnog suzbijanja. Povjerenik dalje ističe značaj rezultata istraživanja i za sve druge državne organe u čijoj je nadležnosti promocija, zaštita i unapređivanje ljudskih prava, kao i za organizacije civilnog društva, medije i sve druge društvene aktere koji svojim djelovanjem mogu da utiču na promjenu društvene svijesti, povećanje stepena tolerancije i unapređivanje ravnopravnosti.

U Albaniji Ombudsmen pominje pohvalan primjer pripreme, u saradnji sa organizacijom „Alijansa protiv diskriminacije“, izvještaja u vezi sa zdravstvenom njegom, problemima i diskriminacijom s kojom se LGBT zajednica svakodnevno susreće u bolnicama ili zdravstvenim centrima i općenito u sferi zdravstva.

I u Srbiji i u Albaniji istraživanje je provedeno putem upitnika, i u saradnji s drugim organizacijama – u slučaju Srbije, dva istraživanja u saradnji sa UNDP-om, a jedno u okviru IPA tvining projekta iz 2013, a u Albaniji u saradnji sa nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom od diskriminacije i specifično zaštitom LGBTI osoba.

Kada je govorio o izazovima u provođenju ovakvih istraživanja, Povjerenik za zaštitu ravnopravnosti iz Srbije je identifikovao prepoznavanje i izbjegavanje dnevno-političkih tema koje mogu unijeti distorzije u rezultate istraživanja. Na taj izazov su odgovorili pažljivim planiranjem datuma sprovođenja

¹³¹ Vidi str. 24.

istraživanja, odnosno, skraćivanjem vremena prikupljanja podataka angažovanjem većeg broja anketara. U drugom slučaju, izazov se odnosio na anketiranje predstavnika/ca organa javne vlasti koji nisu uvijek bili dostupni_e anketarima.

Zanimljivi su primjeri specifičnih istraživanja provedenih u prošlosti o LGBTI temama u Albaniji i Hrvatskoj.

Tako je u Albaniji Povjerenik za zaštitu od diskriminacije u toku 2014. godine proveo istraživanje i objavio studiju o temi „Zaštita i poštovanje prava LGBT zajednice u Albaniji“, kojim je obrađen društveni kontekst, pitanje diskriminacije nad LGBT osobama, s ciljem povećanja prijave diskriminacije, razvoj politika i strategija, promocija prava LGBT osoba i komunikacija s javnošću.¹³²

U Hrvatskoj je, koristeći svoje ovlasti iz Zakona o ravnopravnosti spolova koje se odnose na provođenje neovisnih istraživanja i objavljivanje neovisnih izvještaja, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova provela analizu udžbeničkih sadržaja osnovnih i srednjih škola s rodničkih aspekata.¹³³ Kroz istraživanje udžbenika vjeronaučnog odgoja triju religijskih zajednica u Republici Hrvatskoj iz 2012. godine, identificirani su i diskriminirajući sadržaji koje treba revidirati i ukloniti iz upotrebe u nastavi. Pravobraniteljica je uputila resornom Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa preporuku za izmjenu navedenog sadržaja, na što se Ministarstvo pozitivno očitovalo da će je uzeti u obzir kod usvajanja novih udžbenika vjeronauka.¹³⁴

Također, u istraživanju Pravobraniteljice (2012. godina) o „Rodnim aspektima u udžbenicima etike za srednju školu“, zabilježeno je pet diskriminirajućih/negativnih sadržaja.¹³⁵ Temeljem inicijative Pravobraniteljice, navedeni udžbenik povučen je iz upotrebe. Nadalje, U Priručniku za provedbu Zdravstvenog odgoja u srednjim školama (2014), navedeno je da je „Bitno naglasiti da (učenici) imaju pravo podržavati bilo koji od ovih stavova, no ono što je važno jest da dopuste drugim ljudima pravo na izbor vlastite spolne orijentacije, na život bez nasilja i diskriminacije.“ Pravobraniteljica je uputila preporuku Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa koje je uvažilo primjedbu da se umjesto „prava na izbor vlastite spolne orijentacije“

132 *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 79.

133 Višnja Ljubičić, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, op.cit., str. 273.

134 *Ibid.*, str. 273-274.

135 „Banaliziranjem i svođenjem homoseksualnosti na razinu 'stvari ukusa', tj. u kontekst slobode izbora, uz prethodno sugeriranje da se radi o 'problemu' te na kraju poticanje učenika/ca na izbor između dva takva ponudena objašnjenja, u potpunosti se niječe mogućnost utjecaja različitih čimbenika koji uvjetuju formiranje nečije spolne orijentacije, između ostalih i urođenih karakteristika (već isključivo ili kao 'problem' ili kao stvar osobnog izbora).“ *Ibid.*, str. 274.

tekst zamijeni „pravom na vlastitu spolnu orijentaciju“.¹³⁶ Najzad, nakon istraživanja Pravobraniteljice (2013) o „Rodnim aspektima u udžbenicima prirode i društva, prirode i biologije za osnovne škole“, Pravobraniteljica je Ministarstvu uputila preporuku da se tematika spolne orijentacije učini vidljivijom u udžbenicima te da se ne poistovjećuje isključivo uz tabue u kontekstu bolesti AIDS-a.¹³⁷

II.6. Komunikacijski rad institucija (odnosi s javnošću), kao i pojedine promotivne aktivnosti

Sva tijela koja su odgovorila na upitnik navela su da su provodila neke aktivnosti na polju komunikacije s javnošću, kako bi pružili podršku LGBTI zajednici. Intenzitet i način organiziranja ovih aktivnosti, međutim, varira od institucije do institucije.

Izuzetak, čini se, predstavlja **Makedonska** institucija ombudsmena, koja problematična pitanja u vezi sa seksualnom orijentacijom ne spominje ni u saopštenjima za javnost, niti u godišnjim izvještajima. Kada je riječ o Makedonskoj komisiji za zaštitu od diskriminacije, koja je dostavila odgovor na upitnik, čini se da oni ova pitanja obrađuju isključivo u godišnjim izvještajima.

U ostalim državama to je ponegdje već ustaljena praksa. Poseban značaj ovakvih aktivnosti dolazi do izražaja u sredinama u kojima javna podrška pojedinim pitanjima još uvijek nije tako očita. Tako treba posebno podržati pionirske korake, poput onog kada je srbijanski Zaštitnik građana kao prvi državni organ javno dao konkretnu podršku LGBT skupinama i njihovim nastojanjima da ostvare pravo na vidljivost i prihvaćenost u javnom prostoru.¹³⁸

Od kanala komunikacije s javnošću, tijela navode najčešće **saopštenja za javnost**. Tako se iz **srbijanske** Institucije povjerenika za zaštitu ravnopravnosti u odgovoru na upitnik ističe da se saopštenjima i upozorenjima obraćaju javnosti u svim situacijama koje imaju veze sa položajem LGBTI osoba. U upozorenjima javnosti Povjerenik tako ukazuje na diskriminatore, način vršenja diskriminacije, pojedine grupe ili pojedince prema kojima se vrše najčešći, tipični i teški oblici diskriminacije, kao i na posljedice diskriminacije. U 2014. godini izdato je 20 saopštenja za javnost i šest upozorenja, koja su objavljena u medijima i na internet prezentaciji Povjerenika, od kojih se pet odnosi na položaj LGBTI populacije. U 2015. godini taj je broj porastao na 35 saopštenja za javnost i devet upozorenja, od čega su se tri saopštenja i

¹³⁶ Ibid., str. 274-275.

¹³⁷ Ibid., str. 274.

¹³⁸ Vidi: Zaštitnik građana Republike Srbije, *LGBT populacija u Srbiji – Stanje ljudskih prava i društveni položaj*, op.cit.

dva upozorenja odnosila na položaj LGBTI populacije.

Na stranici srbijanskog Zaštitnika građana takođe su vidljiva saopštenja, uglavnom u vrijeme obilježavanja Međunarodnog dana borbe protiv homofobije i transfobije ili dana ponosa. Crnogorski Zaštitnik u odgovoru na upitnik ističe da vrlo često, tj. kad god su prava LGBT osoba ugrožena reaguje u javnosti. U svom godišnjem izvještaju pojašnjava da je više puta reagovao saopštenjima za javnost i objavama na sajtu Institucije, izražavajući osudu i apel povodom aktuelnih događaja koji su izazvali povećanu pažnju javnosti, a kojima su ugrožavana ljudska prava i slobode, kao i putem intervjua u kojima su potencirani događaji od neposredne važnosti za sistem zaštite od diskriminacije. Tako se kao primjeri reakcije navode oštre osude i poziv na otkrivanje i procesuiranje napadača na predstavnike LGBT populacije i zagovornike njihovih prava.¹³⁹

Sličan primjer je Institucija ombudsmena **Bosne i Hercegovine** koja je, na primjer, izdala saopćenje za javnost kojim je osudila napad na članove banjalučkog Udruženja Kvir Aktivista 29. 3. 2014. godine pozivajući sve „organe vlasti da jačaju svoje kapacitete kako bi blagovremeno odgovorili na sve vrste nasilja i fizičkih napada na pripadnike LGBT populacije.“¹⁴⁰

Posebno je pohvalan aktivizam **hrvatske** Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova. Ona u objavljenom članku o aktivnostima na suzbijanju homofobije ističe kako je „redovno upućivala javna priopćenja u kojima je osuđivala homofobijom prouzrokovano nasilje i diskriminacijske poruke, apelirajući na širu društvenu osudu nasilja nad pripadnicima/ama istospolne orijentacije. Podržavala je više kampanja usmjerenih ka senzibilizaciji javnosti za prava seksualnih manjina, poput Queer Zagreb i Zagreb Pride. Valja posebno istaknuti pravovremeni angažman vezan uz javne eskalacije homofobije koje je Pravobraniteljica problematizirala u svojim javnim priopćenjima, pozivajući na toleranciju ali i na jačanje institucionalnih mehanizama zaštite od nasilja nad seksualnim manjinama. U potonjim je slučajevima pokazala ne samo veliku informiranost i pomno praćenje javnih slučajeva diskriminacije već i veliku empatiju i razumijevanje njihova prekarog položaja. Također, uvid u službene internetske stranice Pravobraniteljice pokazuje disperziran ali bogat sustav informacija, priopćenja i izjava Pravobraniteljice koje se često prenose, zajedno s osnovnim informacijama o njezinoj nadležnosti, na službenim stranicama organizacija civilnoga društva posvećenih suzbijanju diskriminacije osoba istospolne orijentacije.“¹⁴¹

Pored direktnog kontaktiranja medija, tijela navode da za informisanje

139 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, *Izveštaj o radu za 2015. godinu*, op.cit., str. 10.

140 Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, *Specijalni izvještaj o pravima LGBT osoba u Bosni i Hercegovini*, op.cit., str. 28.

141 Višnja Ljubičić, *Iskustva Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova u suzbijanju homofobije*, op.cit., str. 257-258.

javnosti o aktivnostima koriste **veb-stranice institucija**, a neki i **Facebook** i **Twitter** stranicu (npr. Srbija). Nadalje se pominju pres-konferencije, **gostovanja** u TV emisijama, učešće na konferencijama koje prenose mediji (npr. Crna Gora). Ponegdje se takođe navode regionalne kancelarije, radi približavanja javnosti, i **brošure** koje se dijele građanima.

Institucija ombudsmena **Bosne i Hercegovine**, pored samoinicijativnih saopštenja za javnost, u odgovoru na upitnik ističe kao komunikacijsko sredstvo davanje brojnih izjava za medije koje se tiču konkretno prava LGBT populacije. Posebno se ukazuje na redovna istraživanja koja je nakon izbora ombudsmena krajem 2015. godine realizirao portal LGBT.ba, u okviru kojih su objavljeni intervjui sa ombudsmenima. U ovim intervjuima su dati njihovi odgovori na pitanja vezana za položaj i prava LGBT osoba u Bosni i Hercegovini i njihovi stavovi o aktivizmu u tom sektoru, paradi ponosa u Bosni i Hercegovini, istospolnim zajednicama, zakonskim rješenjima, te o njihovom planu rada u mandatu koji je pred njima i konkretnim djelovanjem u pravcu rješavanja problema koji postoje i koji će tek doći na dnevni red. Tom prilikom je, između ostalog, istaknuto da je potrebno donijeti poseban zakon kojim će se urediti partnerska zajednica osoba istog spola, da bi nosioci javnih funkcija svakako trebali otvorenije istupati u zaštiti prava LGBT osoba, kao i to da LGBT osobe nisu dovoljno vidljiva kategorija u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu.

Albanski povjerenik za zaštitu od diskriminacije je kao sredstvo komunikacije s javnošću i promocije zaštite prava LGBT osoba koristio brošure. Tako je u saradnji sa državnim institucijama i Pink embassy objavio brošuru „Informacije za javne službenike o LGBT pitanjima“, kao i informativne brošure „Kako Zakon o zaštiti od diskriminacije štiti LGBTI zajednicu?“, koje su široko distribuirane.¹⁴² Albanski povjerenik je, pored toga, u pisanim medijima objavio nekoliko članaka konkretno na temu zaštite LGBT populacije, te je predstavljao recentne slučajeve diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije na različitim televizijskim programima.¹⁴³

Institucija ombudsmena iz Albanije u svom odgovoru na upitnik posebno ističe kao sredstvo komunikacije izdavanje sopstvenog časopisa, s ciljem da se javno predstave razni problemi građana ili različitih grupa i kategorija i da se privuče pažnja centralnih i lokalnih vlasti o neophodnosti poboljšanja ljudskih prava i sloboda. Ovaj zajednički rad sa medijima stoga je donio jačanje partnerstva između Ombudsmena i sredstava informisanja svih vrsta. Iz odgovora nije jasno koliko je prostora i da li je uopšte u časopisu posvećeno LGBTI pitanjima.

¹⁴² *Annual Report of the Commissioner for Protection from Discrimination 2014.*, op.cit., str. 75; Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 22.

¹⁴³ Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 20.

Albanska Institucija omdusmena navodi u svom odgovoru na upitnik jedan veoma zanimljiv primjer osude javnih izjava visokog vladinog funkcionera o LGBTI zajednici koji prenosimo u nastavku. Naime, s obzirom na izraženo homofobično raspoloženje u društvu, onako kako je to utvrđeno u istraživanju NDI-ja,¹⁴⁴ ovakvi istupi institucija za zaštitu ljudskih prava i jednakosti veoma su bitni, i za svaku su pohvalu. U dva saopštenja za javnost zahtijevano je da visoki vladin zvaničnik uputi javno izvinjenje i preuzme odgovornost koja mu pripada s obzirom na državnu poziciju koju obnaša, zbog ponižavajućih i uvredljivih riječi ponovljenih više puta prema LGBTI zajednici. Takođe je snažno osuđena svaka izjava i izraz ovog formata, koji nema ničeg zajedničkog sa duhom tolerancije, suživota i različitosti, kao tradicionalnih vrijednosti albanskog društva. Osim ovoga, u izjavi za štampu istaknuto je da takvi stavovi, osim što dezorijentišu i dezinformišu albansko društvo, na otvoreni način ugrožavaju osnovna ljudska prava i slobode, garantovane Ustavom, uključujući i slobodu na mirno okupljanje. Štaviše, Ombudsmen je iznio stav da se ovakvim izjavama poziva i podstiče na mržnju jedan dio albanskog naroda prema njegovom drugom dijelu, negirajući mu zaštitu osnovnih sloboda, koju uživaju ostali dijelovi društva. Za albansko društvo, svi su jednaki pred zakonom, dakle, svako, neovisno o pripadnosti jednoj društvenoj grupi ili zajednici, koliko god mala bila, ima jednaka prava i slobode, bez ikakve diskriminacije. Ombudsmen misli da albansko društvo nema potrebe za ovakvim homofobičnim strastima, te da je naprotiv došlo vrijeme da ono otvori dijalog i građansku debatu o pravima i slobodama ove zajednice, dajući tako poruku otvorenog i naprednog društva, koje prihvata različitosti. Ocjenjujući ovakav mentalitet kao potpuno neprihvatljiv, Ombudsmen je uputio apel svim državnim službenicima na svim nivoima da vode računa o flagrantnoj inkompatibilnosti ovakvih izjava sa procesom integracije Albanije u EU i s evropskim vrijednostima koje nosi ovaj proces, vrijednostima koje kategorički isključuju takvo ponašanje i mentalitet.

Na kraju je bitno istaći da je, u okviru komunikacijskog rada, jako važna **saradnja institucija sa medijima, te edukacija i senzibilizacija medija** za ove teme. U tom kontekstu posebno je pohvalan proaktivan pristup tijela Povjerenika iz Srbije, koji u odgovoru na upitnik navodi da su osim redovnih kontakata sa medijima, u cilju što bolje komunikacije s javnošću, organizovali radionice za novinare i urednike kao i regionalnu konferenciju za medije o načinima izvještavanja o diskriminaciji. Generalni cilj svih ovih aktivnosti je senzibilisanje novinara i novinarki za izvještavanje o diskriminaciji, pa su

¹⁴⁴ Vidi poglavlje I

stoga izradili i priručnik za medije, a dodjeljuju i godišnju nagradu za novinarski tekst ili prilog na temu diskriminacije. Cilj je podizanje svijesti i senzibilisanje medija za izvještavanje o svakoj ugroženoj društvenoj grupi, pa tako i o LGBTI populaciji. Na radionicama i u svim navedenim aktivnostima bave se problemima LGBTI osoba, načinima njihovog rješavanja, prikazivanjem dobre prakse, itd. Ovakvim aktivnostima ne samo da se unapređuje saradnja institucija s medijima i stvara bolji okvir za komunikaciju s javnošću, nego se i pozitivno utiče na način tretiranja diskriminacije u medijskom prostoru.

II.6.1 Posebni ciljevi pri obavljanju aktivnosti

koje se specifično vežu za LGBTI populaciju

Kao ciljeve pri obavljanju ovih aktivnosti vezano za LGBTI populaciju, tijela uglavnom navode podizanje svijesti javnosti o značaju poštivanja njihovih prava, eliminisanje stereotipa i predrasuda kao bitnog elementa u diskriminaciji LGBTI osoba, unapređenje svijesti o diskriminatornom ponašanju, promocija ili zaštita prava LGBTI osoba, reakcija na određene negativne pojave kršenja njihovih prava, te u tom smislu pozivanje organa na unapređenje položaja LGBTI osoba. Na kraju, i samo podizanje vidljivosti institucije koja provodi ili učestvuje u promotivnim aktivnostima ili u komunikaciji s javnošću jeste bitan faktor, jer je to u određenim slučajevima preduslov efikasnije zaštite prava LGBTI osoba.

II.6.2. Formalni i neformalni aranžmani saradnje institucija sa LGBTI populacijom i organizacijama

U odgovorima tijela, uz rijetke izuzetke, ne pominju se formalni aranžmani saradnje sa LGBTI udruženjima i nevladinim organizacijama, poput posebnih savjetodavnih ili sličnih tijela u kojima bi se nalazili predstavnici LGBTI osoba.

Odnosi sa LGBTI populacijom i organizacijama se, tamo gdje postoje, grade kroz sastanke s predstavnicima LGBTI zajednice, učešćem predstavnika tijela na raznim skupovima, okruglim stolovima i sličnim događajima, kroz projektne aktivnosti, tj. učešće na zajedničkim projektima,¹⁴⁵ konferencije i prisustvo i podršku događajima koji promovišu prava LGBTI osoba.

Iz srbijanske Institucije povjerenika se takođe u odgovoru na upitnik navodi kako je nekoliko organizacija koje se bave pravima LGBTI osoba dobilo od te institucije sredstva za organizovanje situacionog testiranja putem javnog konkursa.

Albanski povjerenik za zaštitu od diskriminacije navodi u svom godišnjem izvještaju da je jedan od prioriteta za narednu (2015.) godinu jačanje saradnje

¹⁴⁵ Npr. učešće albanskog Povjerenika za zaštitu od diskriminacije u projektu Pink Embassy „Poboljšanje života LGBT osoba na lokalnom nivou”: Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 85.

s organizacijama koje rade sa marginaliziranim grupama, kao što su, između ostalog, LGBTI osobe, kako bi se identifikovale situacije koje pokreću pitanja diskriminacije, i porast broja predmeta iniciranih *ex officio*.¹⁴⁶

Slično tome, **Makedonska** komisija za zaštitu od diskriminacije pojašnjava kako zajedničke aktivnosti Komisije i nevladinih organizacija, kao što su okrugli stolovi, seminari i radionice, pomažu da se uspostavi komunikacija između Komisije i LGBT populacije ili nevladinih organizacija. Tako Komisija ima priliku da razumije neke specifične razvoje događaja na terenu, bilo da je to povezano sa legislativom, bilo sa diskriminatornim praksama. U godišnjem izvještaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda **Crne Gore** za 2015. godinu interesantno je što se navodi da je u odgovoru na prethodne kritike o nedostatku ambicije za saradnju, koje su im bile upućivane, poduzeto nekoliko koraka. Tako su se njeni predstavnici „odazvali na sve pozive civilnog sektora i učestvovali u brojnim promotivnim i strateškim aktivnostima na planu podizanja svijesti o značaju zaštite od diskriminacije. (...) U Instituciji je zauzet stav da se odgovori svim pozivima i kampanjama, počevši od onih promotivne prirode, pa do različitih oblika učešća u javnim skupovima na kojima je data podrška ranjivim grupama i njihovoj borbi za ravnopravnost“, što uključuje i LGBT osobe. „U toku izvještajnog perioda predstavnici Institucije učestvovali su na manifestacijama organizovanim od strane LGBT organizacija, (...), a u koordiniranim akcijama sprovedene su individualne i kolektivne inicijative za zaštitu pojedinih grupa (u saradnji sa organizacijama civilnog društva kao što su (...) Kvir Montenegro, LGBT Forum Progres (...).“¹⁴⁷ Još su navedene sljedeće promotivne aktivnosti: isticanje zastave duginih boja ispred sjedišta institucije kao znak podrške LGBT civilnom sektoru, držanje predavanja pripadnicima zajednice, i zajednička promocija LGBT prava u lokalnim zajednicama sa nevladinim organizacijama.

Albanska Institucija ombudsmena pojašnjava da pri toj instituciji djeluje Savjetodavni odbor za ljudska prava, stvoren kao konsultativno tijelo, jedno od rijetkih takve vrste, koje omogućuje konsultacije sa nevladinim organizacijama o velikom broju važnih pitanja u vezi sa ljudskim pravima, posebno ranjivih grupa, kao što su, između ostalog, LGBT osobe. Nadalje navode da su u organizaciji „Nedjelje različitosti“ bili ne samo partneri nevladinim organizacijama koje štite prava LGBTI zajednice, nego su i učestvovali u aktivnostima, kao što su sajam informacija i izložba posvećena LGBTI zajednici te Parada nedjelje različitosti. Kao promotivnu aktivnost posebno ističu organizovanje sastanaka sa auditorijumom o pravima LGBTI osoba u Albaniji, zajedno sa mrežom organizacija civilnog društva koje brane prava LGBT

¹⁴⁶ Republic of Albania Commissioner for the Protection from Discrimination, *Special Report for the protection and respect of the rights of LGBTI community in Albania*, op.cit., str. 88.

¹⁴⁷ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crna Gora, *Izvještaj o radu za 2015. godinu*, op.cit., str. 143.

zajednice, gdje je počasni panelista bio specijalni izaslanik američkog Stejt departmenta za ljudska prava LGBTI osoba. Odmah nakon auditorijuma, upućena je preporuka Ministarstvu pravde u vezi sa izmjenama Porodičnog zakona u pogledu istospolnih zajednica. Prema ocjeni ove institucije, promotivna uloga ombudsmena u vezi sa pravima LGBTI osoba bila je glavni faktor u poboljšanju albanskog zakonodavstva i poboljšanju života ove zajednice.

I **srbijski** Zaštitnik građana navodi da je u okviru institucije formiran Savjet za rodnu ravnopravnost koji pruža stručnu i savjetodavnu podršku Zaštitniku građana. Članice i članovi Savjeta su osobe sa iskustvom i znanjem u oblasti unapređivanja položaja žena i LGBTI osoba. Zadatak im je da ukazuju na probleme osjetljivih društvenih grupa u cilju unapređivanja njihovog položaja. Savjet održava sjednice jednom mjesečno, u prostorijama Zaštitnika građana.

Na više mjesta je u dostavljenim odgovorima posebno istaknuta podrška predstavnika tijela borbi za LGBTI prava prisustvom na paradama ponosa. Tako srbijski Povjerenik naglašava da podržava rad organizacija civilnog društva koje se bave zaštitom LGBT prava učešćem na Paradi ponosa, Trans prajdu i drugim promotivnim aktivnostima koje organizuje civilno društvo. Osim što učestvuje na Paradi ponosa, Zaštitnik građana iz Srbije navodi kako ističu LGBT zastavu svake godine na Međunarodni dan borbe protiv homofobije i transfobije i Međunarodni dan ponosa. U godišnjem izvještaju crnogorskog Zaštitnika navodi se da su 2015. godine i zamjenik zaštitnika i svi savjetnici iz Sektora za zaštitu od diskriminacije prisustvovali Povorci ponosa promovišući ideju jednakosti LGBT osoba.¹⁴⁸ Albanska Institucija omubdsmena takođe kaže u odgovoru da učestvuju u paradama organizovanim u cilju zaštite LGBTI zajednice.

Zaključak

Rezultati istraživanja o dosadašnjim iskustvima tijela za zaštitu ljudskih prava ili jednakosti u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji, u kontekstu aktivnosti na zaštiti LGBTI prava koji su predstavljeni u ovom izvještaju, ukazali su na dosta zajedničkih imenitelja svih institucija. Identifikovani su isti ili slični izazovi koji se pojavljuju u svim društvima, kao što su, na primjer, nepovoljno društveno-političko okruženje, sistemski problem neprovođenja preporuka ovih tijela, obezbjeđenja njihove nezavisnosti i budžetskih ograničenja, nedostatak dovoljne edukacije osoblja. Svi ovi sistemski problemi se odražavaju i na područje zaštite LGBTI zajednice.

S druge strane, takođe su uočeni različiti stepeni razvoja praksi i aktivnosti usmjerenih ka unapređenju položaja LGBTI osoba u različitim državama. Evidentno je da se ove države ipak nalaze na diferenciranim stepenima razvoja vladavine prava, kulture zaštite ljudskih prava i uvažavanja različitosti, što se odražava direktno na njihov rad i potencijal njihovog rada na LGBTI pitanjima. Na primjer, u Kosovu je Zakon o zabrani diskriminacije usvojen tek 2015. godine, što ukazuje na drugačiju polaznu osnovu koja bi se trebala uzeti u obzir prilikom bilo kakvih analiza. U Makedoniji pak u Zakonu o zabrani diskriminacije nedostaju diskriminacijski osnovi seksualne orijentacije i rodnog identiteta, zbog otvorenog protivljenja da se oni uvrste u zakonski tekst, što je indikator posebno neprijateljskog okruženja za zaštitu LGBTI prava u ovoj državi. Neke od institucija su došle u fazu da se u društvima gdje djeluju redovno održavaju parade ponosa, što je u drugim kontekstima još uvijek teško zamislivo. Te institucije su istovremeno, iako svjesne kako je to bitan korak, uvidjele da održavanje ovih manifestacija nije dovoljno i da je potrebno uložiti i dodatne napore na suzbijanju predrasuda i diskriminatorskih stavova kroz obrazovni sektor i kroz zajedničko djelovanje državnih organa, institucija, civilnog društva i medija. U tom smislu, dobre prakse koje su podijeljene u ovom izvještaju svakako mogu poslužiti prvenstveno kao inspiracija i smjernica tijelima koja još nisu dosegla taj stepen razvoja u ovom domenu.

Pozitivni primjeri angažmana ovih institucija kroz pravne aktivnosti, uticaj na javne politike, istraživački rad, komunikacijski rad i druge mjere, međutim, mogu poslužiti kao uzajamna inspiracija i onim drugim tijelima koja se dosada jesu angažovala, ali na druge načine, ne iskoristivši još sve alatke koje im stoje na raspolaganju za suzbijanje diskriminacije i unapređenje jednakosti LGBTI osoba.

Iz svih predstavljenih i analiziranih primjera moguće je izvući mnogo pouka

koje vrijedi slijediti, a koje je teško sve sumirati u zaključku. Ipak, ovdje ćemo navesti neke od ključnih koraka ka ostvarivanju cilja unaprijeđene zaštite prava LGBTI osoba.

Jedan od njih je stvaranje što kvalitetnijeg zakonodavnog okvira za djelovanje institucija i za zaštitu prava LGBTI osoba u što većem broju oblasti, kao i usvajanje odgovarajućih strateških dokumenata i akcionih planova za zaštitu LGBTI osoba, ili posvećivanje dužne pažnje njihovim pravima u drugim dokumentima te vrste koji se odnose na širu tematiku zaštite od diskriminacije i zaštite ljudskih prava. Postoje brojni primjeri uticaja ispitanih tijela kako na iniciranje usvajanja ovakvih zakona, zakonskih izmjena i drugih dokumenata, tako i na njihov sadržaj. To se radi preporukama u sklopu odluka i raznih izvještaja, zakonodavnim inicijativama, saopćenjima, davanjem mišljenja na nacрте i drugim vidovima učešća u radnim grupama vlade i parlamenata. Stoga je jako bitno prepoznati koliko je značajno osigurati aktivnu ulogu ovih tijela u procesu kreiranja javnih politika – zakona i drugih strateških dokumenata koje će doprinijeti dužnoj zaštiti prava LGBTI osoba. S obzirom na to da samo usvajanje ovih akata nije dovoljno, posebna pažnja se, međutim, treba posvetiti i praćenju njihove implementacije i ukazivanju na eventualne, s tim u vezi uočene, propuste.

Implementacija ovih dokumenata, ali i, šire gledano, relevantnih međunarodnih standarda, podrazumijeva i kontinuiranu i adekvatnu edukaciju i senzibilizaciju svih aktera, uključujući tu i samo osoblje ovakvih tijela.

Osiguranje zaštite prava LGBTI osoba podrazumijeva prije svega identifikovanje problema s kojima se LGBTI osobe suočavaju i formulisanje odgovarajućih preporuka.

U tom smislu, istraživački rad – kao jedan od načina da institucije identifikuju područja u kojima je potrebno djelovati i da utvrde prioritete na planu borbe protiv diskriminacije – jako je bitan segment njihovog rada. Rezultati istraživanja mogu se iskoristiti da se informiše javnost te da se izvrši odgovarajući uticaj na razvoj relevantnih javnih politika, posebno u sredinama gdje javna podrška pojedinim pitanjima još nije tako očita, ali i da se oblikuje sopstveni rad na LGBTI pitanjima, što je posebno relevantno u začetku rada na ovoj tematici.

Izrada specijalnog izvještaja fokusiranog isključivo na LGBTI pitanja, kako je već provjereno u nekoliko država, posebno je moćno sredstvo za sveobuhvatan pristup rješavanju problema LGBTI populacije. Ovakvi izvještaji na jednom mjestu mogu analizirati različite aspekte povrede prava LGBTI osoba, probuditi svijest o pitanju zaštite njihovih prava, i identifikovati kroz preporuke ključne korake koji se trebaju poduzeti u cilju uticaja na javne politike, prakse i zakone kojima će se odgovoriti na uočene probleme.

Mnogi problemi se identifikuju i obrađuju i kroz rad po pritužbama na

kršenje prava LGBTI osoba, tj. konkretnim pravnim aktivnostima. U izvještaju su prezentirani neki ključni slučajevi kršenja ljudskih prava LGBTI osoba na kojima su ispitana tijela radila kao primjeri dobre prakse za adresiranje raznih problema s kojima se LGBTI osobe mogu susresti.

Ovdje, međutim, trebamo biti svjesni i sveprisutnog problema nedovoljnog prijavljivanja kršenja prava LGBTI osoba, na kojem ozbiljno treba raditi. Kao efikasne taktike pokazale su se saradnja s organizacijama civilnog društva, jer se tako jača povjerenje u institucije i javnost se informira o pravnim mehanizmima zaštite. Tako institucije mogu doći do saznanja o kršenjima u cilju pokretanja istraga i izdavanja preporuka po službenoj dužnosti. Jednako važna taktika kontinuirano je praćenje izvještavanja medija.

Javna vidljivost ovih tijela i jačanje povjerenja u njih se, osim kvalitetnom saradnjom s organizacijama civilnog društva koje se bave LGBTI pravima, može postići i jačanjem komunikacijskih napora institucija. Adekvatni istupi, javna podrška i tematiziranje LGBTI pitanja i problema u javnosti nose u sebi potencijal podizanja svijesti o pravima LGBTI osoba i doprinose gradnji pozitivnog ambijenta u kojem će se postepeno mijenjati svijest ljudi i stvarati kultura koja podržava pravo na jednakost i poštivanje različitosti.

Korisnim se u okviru komunikacijskog rada pokazala saradnja institucija sa medijima, te edukacija i senzibilizacija medija za ove teme.

Saradnja s drugim akterima, prvenstveno s medijima i organizacijama civilnog društva, kroz različite segmente izvještaja prepoznata je kao ključan aspekt rada, jer se tako u velikom broju slučajeva može odgovoriti na postojeće probleme i ograničenja karakteristična za rad ovih institucija. U idealnom slučaju, ta saradnja treba biti formalizirana kroz posebna savjetodavna tijela, koja djeluju pri pojedinim institucijama. Različiti vidovi saradnje mogu značiti platformu za konsultacije o važnim pitanjima, za pružanje stručne podrške, i za premoštavanje problema neprijavljivanja kršenja prava LGBTI osoba. Na taj način se može obezbijediti i tehnička i finansijska podrška potrebna za provođenje aktivnosti poput vršenja istraživanja, ili potrebne edukacije osoblja, kako je u nekim slučajevima urađeno sa nevladinim organizacijama, međunarodnim organizacijama, u okviru Tvining projekta, kroz mrežu EQUINET, i kroz druge relevantne procese.

Posebno u kontekstu budžetskih ograničenja s kojima se susreću sva ova tijela, podrška organizacija poput UNDP-a, OSCE-a, Vijeća Evrope, Evropske unije i USAID-a pokazuje se ključnom u osiguranju provođenja pojedinih aktivnosti.

Kako bi imale najbolji mogući efekat, sve ove aktivnosti bi se trebale provoditi u pogodnim trenucima, u mjeri u kojoj to dozvoljava mandat institucije, kako bi se na sveobuhvatan način odgovorilo na probleme s kojima se LGBTI

osobe suočavaju u našim društvima, u različitim oblastima života. Uvid u praksu tijela koja djeluju u sličnim društveno-političkim i ekonomskim kontekstima i učenje iz njihovih grešaka i uspjeha je prvi korak ka tom cilju.

O autorici

Adrijana Hanušić Bećirović magistrirala je s pohvalom 2009. godine iz oblasti Međunarodno javno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Strazburu, kao stipendistkinja Francuske vlade. Tokom 2008. godine po-
hađala je ljetni semestar na Univerzitetu Humboldt u Berlinu, a 2007. go-
dine diplomirala je na Univerzitetu u Sarajevu. Radno iskustvo stekla je u
advokaturi, Venecijanskoj komisiji Vijeća Evrope, njemačkom Bundestagu,
Parlamentarnoj skupštini BiH te u ulozi pravne ekspertice UNDP-a BiH, u
Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH. Trenutno je angažovana kao
viša pravna savjetnica u nevladinoj organizaciji TRIAL. Pored toga, pruža
konsultantske usluge, drži predavanja i provodi istraživanja za druge nevla-
dine organizacije, te objavljuje radove s fokusom na međunarodne standar-
de zaštite ljudskih prava, tranzicionu pravdu, ustavno i antidiskriminacijsko
pravo.

Kontakt: a.hanusic@trialinternational.org

O Sarajevskom otvorenom centru

Sarajevski otvoreni centar (SOC) zagovara puno poštivanje ljudskih prava i društvenu inkluziju LGBTI osoba i žena. Sarajevski otvoreni centar je nezavisna, feministička organizacija civilnog društva koja teži osnažiti LGBTI (lezbejke, gej, biseksualne, trans* i interspolne) osobe i žene kroz jačanje zajednice i građenje aktivističkog pokreta. SOC takođe javno promoviše ljudska prava LGBTI osoba i žena, te na državnom, evropskom i međunarodnom nivou zagovara unapređivanje zakonodavstva i javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Ovdje ćemo istaći samo neka postignuća koja se odnose na ravnopravnost LGBTI osoba. Pored psihosocijalnog i pravnog savjetovanja, nastavili smo da vodimo jedini LGBTI medij u državi – portal www.lgbti.ba. Organizovale smo treninge za policiju, tužilaštva i sudove, te smo intenzivno radili sa novinarima_kama i mladim pravnicima_ama, i drugim budućim profesionalcima. Tokom 2016. godine nekoliko naših zakonodavnih i *policy* inicijativa ušlo je u vladinu ili parlamentarnu proceduru. Započele smo rad i sa institucijama na lokalnom nivou, upravo tamo gdje je to najbitnije za LGBTI osobe. Naš zagovarački fokus smo usmjerile na zakonsku antidiskriminacijsku regulativu, kao i regulativu koja se tiče zaštite od nasilja nad LGBTI osobama, te namjeravamo da dalje nastavimo rad na pitanjima koja se tiču trans* osoba, istospolnih zajednica, društvene inkluzije, ali i pitanja položaja LGBTI osoba u obrazovanju, zdravlju, radu i zapošljavanju. Tokom proteklih godina provodili smo i medijske kampanje koje su dosegle preko milion bh. građana_ki, a organizovale smo i LGBTI filmski festival – Merlinka. Više o našem radu možete pronaći na www.soc.ba.

Ova publikacija izlazi u okviru edicije Human Rights Papers, koju objavljuje Sarajevski otvoreni centar. U ediciji Human Rights Papers izlaze opšti ili tematski izvještaji, kao i druge relevantne publikacije, o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Ovi izvještaji i publikacije su osnova za daljnje zagovaračke aktivnosti prema državi Bosni i Hercegovini, ali i međunarodnim tijelima.

Publikacije koje se tiču rada državnih institucija za zaštitu ljudskih prava / tijela za zaštitu jednakosti, objavljene u ovoj ediciji su sljedeće:

Saša Gavrić i Adrijana Hanušić (autor i autorica): Model zakona o Instituciji ombudsmena za ljudska prava BiH, Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar u ime Inicijative za monitoring evropskih integracija BiH, 2015. Dostupno na <http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2015/08/Model-Zakona-o-Instituciji-ombudsmena-za-ljudska-prava-BiH-FINAL.pdf>

Komentar na prijedlog Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine i prijedlozi amandmana za unaprjeđenje prijedloga zakona. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar, 2016. Dostupno na http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2016/03/HRP-20_ombudsmani-komentaR_02.pdf

INICIJATIVA ZA MONITORING
EVROPSKIH INTEGRACIJA BIH

autor i autorica:
Saša Gavrić
Adrijana Hanišić

Sarajevo, avgust 2015.
ISSN 2203-6079

www.eu-monitoring.ba

Prijedlozi za unapređenje institucionalnih okvira
za zaštitu i promociju ljudskih prava:

MODEL ZAKONA O INSTITUCIJI OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BIH



Komentar na prijedlog Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine i prijedlozi amandmana za unapređenje prijedloga zakona

Izdavač:
Sarajevski otvoreni centar
u ime Inicijative za monitoring
evropskih integracija u BiH
www.soc.ba

Sarajevo, mart 2016.
ISSN 2303-6079

Autor:
Saša Gavrić

Sadržaj

1. Uvod	2
2. Komentar na predložena rješenja u prijedlogu zakona	4
3. Prijedlozi amandmana za unapređenje prijedloga zakona	6
3.1. Umjesto tri, ubuduće treba imenovati četiri ombudsmena	6
3.2. Podjelu oblasti rada i poslova između ombudsmena i način donošenja odluka u Instituciji još jasnije urediti	6
3.3. Finansijska nezavisnost se mora zakonski osigurati	8
3.4. Prijelaz sa tri na četiri ombudsmena regulisati kroz prijelazne i završne odredbe	9
O Inicijativi	12
O autoru Komentar	12



SARAJEVSKI
OTVORENI
CENTAR

Ovaj izvještaj prikazuje šta nacionalne institucije za ljudska prava i tijela za zaštitu jednakosti mogu učiniti i jesu učinile za unapređenje zaštite prava LGBTI osoba u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji.

Cilj izvještaja je da kroz komparativni prikaz normativnih okvira, institucionalnih mehanizama i dobrih praksi, te nekih prepreka s kojima se institucije suočavaju i načina kako na njih odgovaraju, pruži podsticaj i ideje institucijama kako da unaprijede svoj rad na promociji jednakosti i suzbijanju diskriminacije LGBTI osoba.

Istovremeno, ovaj izvještaj može na nacionalnom i regionalnom nivou poslužiti kao dodatni izvor informacija o LGBTI pitanjima jer prikazuje relevantne lekcije iz rada nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Najzad, može doprinijeti unapređenju odnosa između ovih institucija i LGBTI osoba i njihovih organizacija, kroz predstavljanje mandata, aktivnosti i uspjeha ovih organizacija u promoviranju i zaštiti prava LGBTI osoba.