

ANALITIČKI IZVEŠTAJ

O NEDOSTACIMA I PRAVNIM PRAZNINAMA U IMPLEMENTACIJI POSTOJEĆIH POLITIKA
ANTI-DISKRIMINACIJE, PREVENCIJE NASILJA, ZLOČINA I GOVORA IZ MRŽNJE
PREMA LGBT OSOBAMA

Izveštaj izradili:

Adv. Kristina Todorović

Milan Filipović

Lazar Mišković

Milan Antonijević

Novembar 2016

**Izradu izveštaja podržalo je Ministarstvo spoljnih poslova Republike Češke i Ambasade Republike Češke
u okviru projekta “Eliminacija diskriminatornih praksi prema LGBT građanima u Srbiji”**



Ministry of Foreign Affairs
of the Czech Republic

Stavovi izneti u ovom dokumentu ne predstavljaju stavove Ministarstva spoljnih poslova Češke
republike, već isključivo autora.

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. NORMATIVNI OKVIR.....	4
3. GOVOR MRŽNJE I ZLOČIN IZ MRŽNJE.....	4
4. PRAVNE PRAZNINE.....	9
4.1 ZAKON O RODNOM IDENTITETU	9
4.2 ZAKON O REGISTROVANIM ISTOPOLNIM ZAJEDNICAMA	11
4.3 ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI	11
5. PRAVNI NEDOSTACI	12
5.1 DISKRIMINACIJA.....	12
6. MEDIJSKA ANALIZA	13
7. PREPORUKE	16

1.UVOD

Među mnogobrojnim kritikama koje je Venecijanska komisija 2007. godine uputila na račun Ustava Republike Srbije (2006. god.) svoje mesto nije našla i kritika definicije braka koje sadrži implicitnu zabranu sklapanja istopolnih brakova. U godini u kojoj je registrovanje istopolnih zajednica omogućeno građanima Češke republike, a usvajanje dece omogućeno građanima Belgije, progresivni i kontroverzni stavovi o LGBT pravima nisu svoje mesto mogli naći pod velom tajni koje su obavile usvajanje prvog ustava Republike Srbije. Nedostatak javne rasprave, traženja i uvažavanja mišljenja svih relevantnih aktera, nije ugrozilo samo prava pripadnika LGBT zajednice, već i samu podelu vlasti, opasno podređujući pravosuđe uticaju parlamenta i stranačkog vođstva.

U godinama koje su sledile nakon donošenja Ustava, mnogo više pažnje u javnom diskursu je posvećeno neuspešnim pokušajima da se politička realnost o Kosovu upodobi tekstu preambule Ustava, nego kritikama odredbi koje su ozbiljno ugrozile ostvarivanje vladavine prava i pravne države. Država partitokratije je participaciju građana svela na ceremonijalnu ulogu, ispunjavajući javni prostor trivijalnim i skarednim temama koje su među građanima rađale apatiju i idiotiju.

Ovo je omogućilo stvaranje pojave koji **profesor Dejan Jović** sa Fakulteta političkih znanosti iz Zagreba naziva simulacijom reformi. Nezainteresovanost građana za aktivnu demokratsku participaciju omogućilo je političkim elitama usvajanje zakona koji pogoduju partikularnim interesima, a svaka barem nominalno pozitivna promena postala je direktno zavisna od šargarepe i štapa koji su dolazili spolja. Nedostatak demokratske participacije građana je međutim takođe povećavao opasnost da će svaki zakon usvojen pod spoljnim pritiskom ostati samo mrtvo slovo na papiru, pogotovo ukoliko izostane spoljna kontrola njegove primene, a po potrebi i upotreba štapa.

Vladimir Medak iz EPuS-a, tokom svog izlaganja na konferenciji „Demokratski do promene Ustava“¹ kao dobar primer navodi dugu tradiciju donošenja antimonopolskih zakona pod pritiskom nekadašnje Evropske ekonomske zajednice, a kasnije i Evropske unije, a koji u Srbiji nikada nisu primenjivani u praksi.

Osećaj obespravljenosti koji deli velika većina građana Srbije, više nego patrijahalni odgoj i deklarativna vera u boga, povećavaju socijalnu distancu prema LGBT osobama za koje postoji pogrešno uverenje da u odnosu na njih uživaju viši nivo prava.

Uprkos činjenici da u ovom trenutku postoji socijalna distanca prema LGBT zajednici koja znatno otežava donošenje neophodnih izmena zakonodavnog okvira, pritisak spolja može barem za početak osigurati nominalnu garanciju LGBT prava u skladu sa međunarodnim standardima. Praksa kao i sa uživanjem i zaštitom drugih ljudskih i manjinskih prava direktno zavisi od uloge pravosuđa, za koje bi ustavna reforma u 2017. godini konačno mogla doneti

¹ Više na: <http://www.glasamerike.net/a/3570504.html>

garantije nezavisnosti. Do tada nedostatak delotvorne istrage i adekvatnog procesuiranja zločina iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije protiv pripadnika LBGT ostaje realna i ružna slika Srbije, a postojeći zakonodavni okvir samo simulacija prava.

2. NORMATIVNI OKVIR

- *Ustav Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)*
- *Zakon o zabrani diskriminacije ("Sl. glasnik RS", br. 22/2009)*
- *Krivični Zakonik ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014)*
- *Zakon o socijalnoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 24/2011)*
- *Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - dr. zakon, 93/2014, 96/2015 i 106/2015)*
- *Zakon o mladima ("Sl. glasnik RS", br. 50/2011)*
- *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - autentično tumačenje, 68/2015 i 62/2016 - odluka US)*
- *Zakon o učenikom i studentskom standardu ("Sl. glasnik RS", br. 18/2010 i 55/2013)*
- *Zakon o visokom obrazovanju ("Sl. glasnik RS", br. 76/2005, 100/2007 - autentično tumačenje, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 - autentično tumačenje, 68/2015 i 87/2016)*
- *Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 38/2015)*
- *Zakon o javnom informisanju i medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje)*
- *Zakon o elektronskim medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon)*
- *Zakon o javnim medijskim servisima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 103/2015)*
- *Zakon o oglašavanju ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016)*
- *Zakon o radu ("Sl. glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014)*
- *Zakon o policiji ("Sl. Glasnik RS", br. 6/2016)*
- *Zakon o sportu ("Sl. glasnik RS", br. 10/2016)*
- *Zakon o kinematografiji ("Sl. glasnik RS", br. 99/2011, 2/2012 - ispr. i 46/2014 - odluka US)*
- *Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije - za period 2014-2018. godine*
- *Akcioni plan za poglavlje 23*

3. GOVOR MRŽNJE I ZLOČIN IZ MRŽNJE

Uprkos činjenici da je Srbija usvojila *Zakon o zabrani diskriminacije ("Sl. glasnik RS", br. 22/2009)*, kao i *Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije - za period 2014-2018. godine* (dalje: Strategija) zajedno sa Akcionim planom, diskriminacija i nasilje protiv LGBT osoba su i dalje široko rasprostranjeni, ali se mali broj slučajeva prijavljuje zbog straha od nasilja i dalje viktimizacije. Prema ocenama sagovornika iz LGBT organizacija postoji velika razlika između

broja ljudi koji se njima obrate i broja prijavljenih slučajeva. Kako jedna sagovornica navodi, svega 10% slučajeva biva prijavljeno nadležnim organima. Razlog tome nalaze pre svega u nepoverenju u institucije sistema, te kao poseban problem u sagledavanju obima nasilja nad LGBT osobama ukazuju i na nedostatak državne statistike po ovom pitanju.

U tom pogledu pozitivno su ocenjene mere usmerene ka senzibilisanju pripadnika policije za LGBT prava koje rađaju plodom, te shodno tome i poverenje u policiju raste. Sagovornici su posebno istakli dobru saradnju sa oficirom za vezu u policiji, uz napomenu jedne sagovornice da dobri kontakti ostvareni sa policijom, ipak nisu doprineli identifikaciji i privođenju odgovornih u jednom slučaju napada na pripadnice LGBT zajednice.²

Kao jedan od ciljeva senzibilizacije pripadnike policije istaknuta je i želja da se time poveća evidentiranje zločina iz mržnje u policijskim zapisnicima. Kao poseban predlog, istaknuto je donošenje pravilnika o postupanju policijskih službenika u pogledu zločina iz mržnje kojim bi ovo pitanje bilo detaljno uređeno. Prilikom razgovora istaknuto je i to da uprkos pozitivnim pomacima još uvek postoje slučajevi zločina iz mržnje u kojima policija sa pripadnicima LGBT postupa bez osnovnog poštovanja prema njihovom ljudskom dostojanstvu, te da deo prijavljenih slučajeva iz ovih ili onih razloga nije zaveden u policijskoj evidenciji.

Pripadnici LGBT zajednice sa druge strane nemaju poverenje u rad tužilaštva, te postoji uvreženo mišljenje da tužilaštvo zločin iz mržnje ka otežavajuću okolnost briše iz optužnica, te da više pažnje posvećuje okolnostima koje su po izvršioce zločina iz mržnje olakšavajuće. Neke od sagovornica su posebno istakle sumnju da postojeće obuke za senzibilizaciju tužilaca mogu uroditi plodom, uz napomenu je pored pitanja kvaliteta i obima sprovedenih obuka, problem i osnaživanje tužilaca da budu prvi koji će se u svom tužilaštvu u optužnici pozivati na zločin iz mržnje kao otežavajuću okolnost.

Jedna od sagovornica je istakla i stav da je neophodno najmanje pet godina od uvođenja norme u zakon, kako bi ista zaživela u praksi.³ Druga sagovornica je pak iznela predlog njene organizacije da se zločin iz mržnje uvede kao posebno krivično delo u Krivični Zakonik. Svi se međutim slažu da najveći problem u procesuiranju zločina iz mržnje leži u nedostatku implementacije postojećih zakona. Kao poseban problem je istaknuto prebacivanje odgovornosti između policije i tužilaštva, te postojanje socijalne distance prema pripadnicima LGBT zajednice.

Neophodno je raditi na osnaživanju pripadnika LGBT zajednice da prijavljuju zločin iz mržnje i govor mržnje, što se najbolje može učiniti širenjem informacija o pozitivnim primerima brze i efikasne reakcije svih nadležnih organa u takvim slučajevima. Dobar način bi bio i održavanje konferencija za novinare, na kojima bi tužilaštvo javno osudilo svaki akt nasilja prema LGBT osobama, iskazalo jasnu nameru da izvršioce brzo i efikasno privede pravdi, te pozvalo sve svedoke zločina da istupe sa svojim iskazom.

² Napad na lezbejke, 27.09.2015. godine u kafiću „SFRJ”, više na:

https://dasezna.lgbt/case/Labris2015_001/Labris2015_001_Napad%20na%20lezbejke_27sept.html

³ Zločin iz mržnje je u Hrvatskoj uveden 2006. godine, a prva presuda je doneta 2007. godine zbog napada na učesnike Zagreb Prajda.

Govor mržnje je retko sankcionisan uprkos činjenici da je široko rasprostranjen u javnom govoru i institucijama. Prema oceni jedne sagovornice, dobar primer je i govor jednog narodnog poslanika koji je sadržavao govor mržnje, a radi čega je pokrenut postupak pred Poverenicom za ravnopravnost koji nije rešen na zadovoljavajući način.⁴

Ocena većine sagovornika je da se stanje u medijima uglavnom popravilo, da je sve više neutralnih, pa čak i pozitivnih članaka. Naglašen je i značaj preporuka za medije o izveštavanju o trans osobama⁵. Mediji se trude da koriste politički korektne izraze, te sadržaji o LGBT osobama sve više prelaze uz zabave u rubriku kulture. Jedna sagovornica je naglasila da je teme o LGBT pravima ipak teško dospevaju u medije i da je kvalitet članaka nizak, te da osim prenošenja saopštenja LGBT organizacija, kada je reč o pripadnicima LGBT, ipak dominiraju tabloidni sadržaji. Prema njenim rečima izveštavanje o LGBT zajednici se mahom fokusira na izveštavanje o Prajdu.

Kada je reč o radu državnih organa na sankcionisanju govora mržnje, Praksa je pokazala da je postupanje nadležnih organa u slučajevima diskriminacije i nasilje protiv LGBT osoba daleko od adekvatnog, uprkos činjenici da su kazne pooštrene 2012. godine. nakon kampanje koju je predvodio YUCOM. Jedna sagovornica je ocenila da se spajanjem zločina iz mržnje i govora mržnje u statistikama stiče pogrešan o broju prijavljenih i procesuiranih slučajeva zločina iz mržnje. Od 2012. godine kada je zločin iz mržnje uveden kao otežavajuća okolnost čl 54a KZ RS, u sudskoj praksi, nemamo ni jednu presudu koja se poziva na ovaj član.

Tako u slučaju napada na četiri lezbejke u kafiću „SFRJ“⁶ istraga nije uspjela da otkrije izvršioci krivičnog dela, uprkos činjenici da je zločin izvršen naočigled velikog broja ljudi, u centru grada koji je pokriven video nadzorom mnogobrojnih kamera. Nevoljnost svedoka da istupe dodatno je osnažena senzacionalističkim izveštavanjem medija kojim se u prvi plan isticala pretpostavka da su napad izvršili navijači FK Rad.⁷ Pored socijalne distance prema pripadnicima LGBT, građani se boje i za sopstvenu bezbednost, te nemaju poverenje da će im policija pružiti adekvatnu zaštitu u slučaju da odluče da svedoče, a posebno kada je reč o svedočenju protiv pripadnika ekstremnih navijačkih grupa.

U drugom slučaju fizičkog napada na pripadnika LGBT, izvršioci su ubrzo nakon izvršenog krivičnog dela otkriveni istragom, ali su uspjeli da izbegnu krivičnu odgovornost sklapanjem sporazuma o oportunitetu sa tužilaštvom. Posebno je problematična činjenica da se prilikom sklapanja sporazuma o oportunitetu ne traži pristanak, pa ni mišljenje oštećenog, već se oštećeni obaveštava o odbacivanju krivične prijave tek pošto osumnjičeni ispuni sve obaveze. Oštećeni nema mogućnost da pokrene privatni krivični postupak, niti mu je na raspolaganju drugi delotvorni pravni lek. YUCOM je u jednom slučaju primene načela oportuniteta podneo Ustavnu žalbu protiv odluke tužilaštva navodeći da je prekršena zabrana diskriminacije i

⁴ Poverenica za ravnopravnost je donela odluku o obustavi postupka jer narodni poslanik Aleksandar Martinović uživa imunitet.

⁵ Više

na: <http://transserbia.org/images/2016/dokumenta/Preporuke%20medijima%20za%20izvestavanje%20o%20trans%20osobama.pdf>

⁶ Više na: <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/594286/Tukao-nas-je-jednu-po-jednu-uzvikujuci-lezbijke-lezbijke>

⁷ Više na: <http://supersport365.com/fudbal/Nacionalni/31757/radovci-u-akciji-napadnute-lezbejke-u-beogradu.html>

povređeno pravo na jednaku zaštitu i pravno sredstvo iz Ustava RS, kao i da je prekršena zabrana mučenja, nepovredivost psihičkog i fizičkog integriteta i pravo na delotvorni pravni lek iz Evropske konvencije o ljudskim pravima. Postupak pred Ustavnim sudom je još uvek u toku.

Praksa je pokazala da se institut oportuniteta često primenjuje u slučajevima nasilnih krivičnih dela usmerenih protiv ranjivih grupa, dok se sa druge strane, u skladu sa internim uputstvom, ne primenjuje u slučaju neovlašćenog držanja opojnih droga iz čl 246a KZ, kad je reč o heroinu, kokainu i drugim sličnim opojnim drogama (tzv. belo). Neophodno je stoga, da se interno uputstvo na osnovu kojeg tužilaštvo donosi svoje odluke izmeni kako bi primenu načela oportuniteta u principu isključila u slučajevima nasilnih krivičnih inspiranih mržnjom u kojima je odlaganje krivičnog gonjenja u suprotnosti sa javnim interesom.

Posebno je problematično ukoliko se, prilikom primene načela oportuniteta, pored obaveze plaćanja određene sume novca u dobrotvorne svrhe⁸, izvršiocima krivičnih dela protiv pripadnika LGBT zajednice, koji su mahom mladi ljudi, ne nameće nikakva dodatna obaveza koje bi za cilj imale sprečavanje povratništva, poput psiho-socijalnog tretmana i društvenokorisnog rada, možda upravo u organizacijama koje rade sa osobama koje su bile predmet njihovih napada.

Sagovornici su kao poseban problem istakli dužinu trajanja postupaka, kao i blagu kaznenu politiku prema izvršiocima zločina iz mržnje. Zbog dužine trajanja mnoge žrtve na samom početku odustaju od zaštite svojih prava, dok druge odustaju više godina nakon otpočinjanja suđenja, kada se nakon mnogobrojnih dolazaka na sud, kraj postupka još uvek ne nazire. Prema mišljenju jedne sagovornice kada je reč o kaznenoj politici neophodno je naći pravu meru, budući da sa jedne strane i suviše blaga kazna predstavlja dodatno poniženje za žrtvu, dok sa druge strane i suviše stroga kazna postavlja problem resocijalizacije nasilnika nakon izlaska iz zatvora koji za njih predstavlja svojevrstu školu.

Jedna od mera predviđenih Akcionim planom je i obuka u ovoj osetljivoj oblasti za sudije, tužioce i druge zaposlene u pravosuđu, ali treba napomenuti da je indikator uspeh dosta nisko postavljen na jednog sudiju i tužioca iz svih nivoa pravosuđa. Ovo bi imalo smisla jedino u slučaju specijalizacije i raspodele predmeta shodno toj specijalizaciji. U suprotnom obuka malog broja sudija i tužilaca neće postići željeni efekat.

Usvojeni strateški dokumenti su naglasili značaj društvenog i pravnog problema i ponudili spektar regulatornih mera koje bi trebalo usvojiti ili implementirati radi poboljšanja položaja LGBT osoba, a posebno položaja transgender osoba kao posebno ranjive kategorije. Strategija je kao svoj cilj prepoznala:

⁸ Trebalo bi razmisliti o ideji da se radi otklanjanja štete nastale izvršenjem krivičnog dela izvršiocima obavezu da uplatu sumu novca i na račun organizacije koja će pružati psiho-socijalno savetovanje i podršku žrtvama njihovih napada.

- *Usklađivanje pravnog okvira sa međunarodnim standardima.*
- *Sprečavanje kršenja zabrane diskriminacije prema LGBT osobama, kroz ustavne, zakonodavne, regulatorne reforme kao i donošenje strateških dokumenta.*
- *Ukidanje ili smanjenje diskriminatorskih praksi prema LGBT osobama u različitim oblastima.*
- *Obezbeđenje uslova za sprovođenja Zakona o zabrani diskriminacije u delu koji se odnosi na diskriminaciju LGBT osoba.*
- *Promena javnih politika u određenim oblastima koje mogu da budu izvor diskriminacije LGBT osoba. Institucionalna zaštita LGBT osoba od javnog i privatnog nasilja, naročito u oblasti rada i zapošljavanja, zdravstvenog i socijalnog sistema, ličnog i porodičnog života, obrazovanja, sporta i dr.*
- *Promena tradicionalnog, negativnog stereotipa o LGBT osobama.*
- *Sprečavanje i kažnjavanje govora mržnje i fizičkih napada na LGBT osobe. Unapređivanje statusa i položaja LGBT osoba.*

Među merama predviđenim Akcionim planom za primenu Strategije je i sprovođenje projekta „*Stvaranje tolerancije i razumevanja prema LGBT populaciji u srpskom društvu*“ koji KLJMP u saradnji sa LGBT organizacijama realizuje od marta 2015. godine⁹, i koje je usmeren je kako na opštu javnosti, medije, novinare i obrazovni sistem, tako i na policijske službenike, sudije i tužioce. Prilikom održavanja poslednjeg „Prajda“ promene u načinu medijskog izveštavanja su bile više nego očigledne, i Prajdu su pored gradonačelnika Beograda i ministarke Vlade Republike Srbije, prisustvovala i druge ličnosti iz javnog i medijskog života.

Kroz Savet za praćenje primene Akcionog plana, čiji član je Milan Antonijević, direktor YUCOM-a, organizacije civilnog društva će imati priliku da participiraju u sačinjavanju redovnih izveštaja o primeni Akcionog plana i da tako izvrše uticaj na revidiranje mera koje u praksi nisu ostvarile željeni efekat.

Mišljenja sagovornika o radu nezavisnih organa (Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana) na zaštiti LGBT prava su podeljena, te tako jedna sagovornica ističe da su od uvođenja Zakona o zabrani diskriminacije 2009. godine vođena svega dva postupka zbog diskriminacije nad LGBT osobama, te da to nije ostavilo efekta. Druga sagovornica pak ističe značaj preporuka Poverenika kao sredstva za zagovaranje izmena zakona, te kao primer navodi preporuku datu povodom problema sa kojim se suočavaju pripadnici LGBT oko dobijanja potvrde o slobodnom bračnom statusu radi sklapanja istopolnog braka u inostranstvu.¹⁰ Prema mišljenju jedne sagovornice institucija Poverenice za ravnopravnost nije dovoljno vidljiva, te kao je kao jednu od prepreka zaštiti LGBT prava pomenula nedostatak informacija o mehanizmima zaštite kao i nedostatak novca.

⁹ Projekat je predviđen Akcionim planom za realizaciju Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine

¹⁰ Više na: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/preporuka-mera-gradskoj-upravi-grada-beograda-povodom-izdavanja-uverenja-o-slobodnom-bracnom-stanju-osobama-homoseksualne-orijentacije/>

Iskustva u vezi sa izricanjem i poštovanjem mera bezbednosti su takođe različita, od toga da se one uopšte ne poštuju do toga da su veoma korisne u zaštiti od nasilja. Kao posebne oblasti u kojima su prava LGBT osoba najviše povređuju navode se zapošljavanje i porodično pravo. Prema rečima sagovornika mnoge LGBT osobe nakon autovanja, porodice odbacuju i izbacuju na ulicu, a poslodavci maltretiraju i otpuštaju.

4. PRAVNE PRAZNE

4.1 ZAKON O RODNOM IDENTITETU

*„U pozitivnim zakonskim propisima Republike Srbije status, prava i obaveze trans osoba gotovo da uopšte nisu regulisani, odnosno postoje velike pravne praznine u ovoj oblasti. Ne postoji zakon koji jasno određuje na osnovu kog kriterijuma i dokumenta osoba može promeniti lična dokumenta kada je u pitanju ceo proces prilagođavanja pola. Po ovom pitanju postoje vrlo neujednačene prakse u Srbiji, te su trans osobe uglavnom zavisile od dobre volje službenika/ca u nadležnim državnim organima. Vrlo često se dešavalo da ovi procesi budu dugotrajni i mučni, da osobe budu upućivane na sudski vanparnični postupak (što je u nekoliko slučajeva bila preporuka Ministarstva za državnu upravu, lokalnu samoupravu, ljudska i manjinska prava), izlažući transpolne osobe novim mehanizmima iscrpljivanja u različitim vidovima. Naročito je prisutan problem sa srednjoškolskim i visokoškolskim ustanovama, te odbijanjem da izdaju diplome u skladu sa novim identitetom osobe (sa tim u vezi je i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti uputila Mišljenje 24.02.2012. Pravnom fakultetu u Beogradu)“.*¹¹

U Republici Srbiji jedanaest zakona¹² u svojim odredbama sadrže izričitu zabranu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, dok se rodni identitet kao osnov diskriminacije pominje u svega četiri¹³ ostavljajući mogućnost diskriminacije prema transrodnim osobama u nizu oblasti. Ustavni sud je tako u svojoj odluci UŽ - 3238/2011 od 8. marta 2012. godine utvrdio da je u slučaju u kojem je Opštinska uprava propustila da odluči o zahtevu podnosioca žalbe za promenu pola u matičnim knjigama, došlo do povreda njegovog prava na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti zajemčenog članom 23. Ustava Republike Srbije, kao i prava na poštovanje privatnog života zajemčenog članom 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U svojoj odluci Ustavni sud je između ostalog ukazao i na „nedostatak pravne regulative kojom bi bile uređene pravne posledice u slučajevima postoperativnih transseksualaca“

¹¹ Analiza položaja transpolnih osoba u Srbiji u vezi sa ostvarivanjem ličnih i drugih prava - Milan Đurić, više na: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/download/m.dj.analiza_polozaja_transrodnih_osoba.doc

¹² Zakon o zabrani diskriminacije; Zakon o visokom obrazovanju; Zakon o javnom informisanju; Zakon o elektronskim medijima; Zakon o radu; Zakon o mladima; Zakon o učenikom i studentskom standardu; Zakon o socijalnoj zaštiti; Zakon o oglašavanju; Zakon o sportu; Zakon o kinematografiji;

¹³ Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o mladima i Zakon o policiji

Donošenjem *Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije - za period 2014-2018. godine*, Srbija se obavezala da ovaj nedostatak pravne regulative ispravi, te je u Akcionom planu predvidela poslednji kvartal 2016. godine kao rok za izradu nacrtu Zakona kojim bi bilo konačno bilo uređeno pitanje promene pola. Ovo je obaveza Srbije kao potpisnice *Deklaracije Ujedinjenih nacija o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu (2008)* kojom se osuđuju kršenja prava po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta kao što su ubistva, mučenje, proizvoljna hapšenja i uskraćivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na zdravstvenu zaštitu.

Na neophodnost donošenja zakona kojim bi bilo uređeno pitanje promene pola ukazao je i Komitet ministara Saveta Evrope 2010. godine svojom preporukom *CM/Rec2010/5* kojom se zahteva preduzimanje mera kojima će se omogućiti brza, transparentna i pristupačna promena podataka u dokumentima sa ciljem ostvarivanja punog pravnog priznanja identiteta osobe u svim oblastima života.

NVO Gayten-LGBT je u svojoj publikaciji kojom je analizirao položaj trans osoba u Srbiji i predložio pravno rešenje, između ostalog ističe:

„Mogućnost promene dokumenata od izuzetne je važnosti za trans osobe u svim situacijama u kojima se zahteva pokazivanje dokumenta u kome stoje ime i oznaka pola - lične karte, radne knjižice, zdravstvene knjižice, vozačke dozvole, putnih isprava, uverenja o školovanju itd. Nesklad između opaženog roda i podataka u dokumentima značajno otežava ili u potpunosti onemogućava zapošljavanje i ostvarivanje brojnih drugih prava. Stanje dodatno komplikuje ne/mogućnost dobijanja srednjoškolske ili fakultetske diplome sa novim podacima i osobu stavlja u nezavidan položaj na mnogim mestima, uključujući i sam sistem zdravstvene zaštite, a neregulisane ostaju i oblasti bračnog i porodičnog života, osiguranja, nasleđivanja itd.“¹⁴*

Strategija i Akcioni plan, predviđaju značajne mere u vezi sa transrodnih osoba (npr zabrana diskriminacije na osnovu rodnog identiteta, implementacija odluke Ustavnog suda u vezi promene dokumenata, imena i identifikacionih brojeva nakon procesa promene pola procesa, itd). Kao što pripadnici LGBT zajednice, često ukazuju, nijedna od ovih mera nije izvršena od strane nadležnih organa, u skladu sa rokovima postavljenim Akcionim planom. Postoje mnogobrojni razlozi za nezadovoljavajući nivo implementacije postojećeg zakonodavstva i planiranih aktivnosti, ali najveći broj leži u socijalnoj distanci prema pripadnicima LGBT populacije i nedostatka volje da se pomogne ranjivoj grupi. U tom smislu neophodno je kampanju za stvaranje tolerancije i razumevanja prema LGBT osobama učiniti vidljivijom opštoj javnosti uz realizaciju sadržaja na Javnom medijskom servisu posvećenih otvaranju šire debate o LGBT pravima, na početku onih tema koja su za većinu ljudi nisu kontroverzna, poput pravnih posledica promene pola.

¹⁴ Status i položaj trans* osoba u Republici Srbiji - Gayten-LGBT – str. 18-19, dostupno na: <http://www.transserbia.org/images/2015/dokumenti/Trans%20osobe%20u%20Srbiji%20%20analiza%20poloaja%20i%20predlog%20pravnog%20reenja.pdf>

4.2 ZAKON O REGISTROVANIM ISTOPOLNIM ZAJEDNICAMA

Ustav Republike Srbije definiše brak kao zajednicu žene i muškarca i samim tim implicitno zabranjuje istopolne brakove. Iako nam u narednim godinama zbog približavanja EU slede najmanje dve izmene Ustava, izmena ove odredbe se ipak čini malo verovatnom zbog negativnog stava većinskog stanovništva.¹⁵ Ovo ne znači da se pravne posledice istopolnih zajednica ne mogu urediti posebnim zakonom i tako istopolnim partnerima omogućiti zdravstvenu zaštitu, posete zatvorima, bolnicama, nasleđivanje i slično. Komisija za izradu nacrtu Građanskog zakonika je 2015. godine propustila priliku da istopolno partnerstvo uvrsti u nacrt, sa obrazloženjem jedne članice Komisije da je još uvek preuranjeno, imajući u vidu da je do 1994. godine homoseksualni odnos predstavljao krivično delo.¹⁶ Nacrt je ipak ostavio mogućnost da ovo pitanje bude uređeno posebnim zakonom. Akcioni plan predviđa izradu radnog teksta Zakona o registrovanim istopolnim zajednicama i otvaranje javne debate u funkciji jačanja svesti kod širokog kruga građana o potrebi zakonskog regulisanja istopolnih partnerstava do četvrtog kvartala 2017. godine.

Zajedno sa ovim zakonom biće neophodno izmeniti i odredbe Porodičnog zakona, Zakona o nasleđivanju i drugih zakona kojima su regulisane pravne posledice braka. Ovim izmenama će biti neophodno izjednačiti vanbračnu zajednicu sa brakom i omogućiti registraciju vanbračne zajednice partnera, istog kao i različitog pola. U suprotnom će doći do situacije u kojoj vanbračni partneri istog pola uživaju viši nivo prava nego vanbračni partneri različitog pola, što će povećati socijalnu distancu prema LGBT populaciji, koja je delo zasnovana i na pogrešnom uverenju da oni uživaju viši nivo prava u odnosu na druge građane. Imajući ovo u vidu ono što Akcioni plan predviđa upravo jeste izjednačavanje bračne i vanbračne zajednice.

4.3 ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

U novembru 2016. godine, stručnoj javnosti je predstavljen poslednji Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, čije usvajanje bi, prema najavama vladinih zvaničnika, trebalo da se nađe na dnevnom redu jesenjeg zasedanja Narodne skupštine.¹⁷ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći izričito ne navodi pripadnike LGBT kao kategoriju korisnika kojim je dostupna besplatna pravna pomoć, ali će oni biti u mogućnosti da ovo pravo ostvare kao lica koja su u stanju socijalne potrebe (ili su blizu stanja socijalne potrebe) ili kao žrtve nasilja i žrtve trgovine ljudima.

¹⁵ Pokušaj da se izmena ove odredbe ubaci u paket sa drugim izmenama Ustava mogao bih da ugrozi uspeh referenduma

¹⁶ Više

na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1746854/Gra%C4%91anski+zakonik+nije+predvide+o+gej+brakove.html>

¹⁷ Više na: <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/kuburovic-o-prioritetima-rasteretiti-sudove-i-doneti-zakon-o-poreklu-imovine/07hz0cw>

Nacrt Zakona obiluje nedostacima koji će pripadnicima LGBT otežati pristup besplatnoj pravnoj pomoći. Kako bi ostvarili pravo na BPP pripadnici LGBT će morati da se „autuju“ u svom zahtevu organu uprave, što može biti problem u malim sredinama. Dodatni problem može biti i pravilnik o upućivanju koji bi trebalo da donese ministar, ukoliko on ne bude uzeo u obzir specijalizaciju pružalaca BPP za određene ranjive kategorije. Ovo može dovesti u pitanje kvalitet pruženih usluga ukoliko ih bude pružao advokat ili kancelarija lokalne samouprave koja nemaju iskustva u ovoj osetljivoj materiji.

5.PRAVNI NEDOSTACI

5.1 DISKRIMINACIJA

Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije - za period 2014-2018. identifikuje četiri Zakona u kojima je neophodno izvršiti izmene i dopune kako bi uključili i rodni identitet kao osnov diskriminacije i to: **Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o socijalnoj zaštiti i Zakon o sportu**. Uvidom u rokove postavljene Akcionim planom postaje jasno da nisu ispoštovani¹⁸ i da zacrtane izmene i dopune kasne duže od godinu dana. Pored navedenih, trebalo bi dodati **Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti**. Svi ovi Zakoni sadrže značajne antidiskriminatorne odredbe, ali se ni u jednom od tih zakona rodni identitet eksplicitno ne navodi, što bi trebalo urediti njihovim izmenama i dopunama. Među retkim zakonima koji sadrži rodni identitet kao osnov diskriminacije su **Zakon o mladima, Zakon o policiji i Zakon o elektronskim medijima**. Zanimljiva je i činjenica da zakoni koji se donose u istom vremenskom periodu, pa čak i objavljuju u istom službenom glasniku, nemaju ujednačene odredbe kada je reč o zabrani diskriminacije (npr. Zakon o oglašavanju i Zakon o policiji)

Osnovni problem i dalje ostaje implementacija zakona u praksi, koja se mora obezbediti pre svega smanjenjem socijalne distance prema LGBT osobama održavanjem obuka za senzibilizaciju namenjenih policiji, pravosuđu ali i advokatima¹⁹. Neophodno je povećati obim tih obuka tako da obuhvate veći broj pripadnika policije, tužilaca, sudija i advokata, s obzirom da odsustvo rezultata pokazuje nedostatke u sprovedenim merama Akcionog plana. U tom smislu neophodno je dodatno razraditi indikatore uspeha, kako bi se moglo blagovremeno reagovati na uočene probleme. Sa druge strane neophodno je dodatno osnažiti pripadnike LGBT da prijavljuju slučajeve diskriminacije, širenjem informacija o pozitivnim primerima postupanja Poverenika za ravnopravnost koje je proizvelo željene efekte, istupanjem vladinih zvaničnika koji će se javno zalagati za borbu protiv diskriminacije prema LGBT osobama itd. U tom smislu

¹⁸ Poslednji Izveštaj o praćenju implementacije AP za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period 2014-2018. godina dostupan na sajtu KLJMP se odnosi na poslednji kvartal 2014. i prvi kvartal 2015. godine

¹⁹ Jedna sagovornica je navela primer u kojem trans osoba nije mogla naći advokata koji bi je branio u postupku remećenje javnog reda i mira, dok saokrivljeni nasilnik nije imao istih problema.

neophodno je razmisliti o pravnom osnaživanju institucije Poverenika za ravnopravnost davanjem većih ovlašćenja za postupanje u slučajevima diskriminacije.

6. MEDIJSKA ANALIZA

Javne diskusije o LGBT temi na medijskim servisima u Srbiji umeju veoma često da budu raznolikog sadržaja, tj. da sadrže sve, od afirmativnih stavova koji prate etičke i profesionalne smernice za novinare, do tekstova i priloga koji ne samo da krše navedene smernice, već i veoma negativno izveštavaju o celoj temi uz neretko korišćenje diskriminatornih i uvredljivih izraza za LGBT populaciju. Kao što je već navedeno, sagovornici su saglasni da se situacija u medijskom izveštavanju o ovim temama popravila, ali i da je evidentan veliki prostor za napredak.

Medijsko izveštavanje o LGBT temama je praćeno tokom perioda od maja do oktobra 2016. godine. Osim štampanih medija, praćeni su i elektronski mediji. Ukupno 64 priloga je analizirano tokom navedenog perioda gde se, pored samog sadržaja i njegovog ocenjivanja kao afirmativnog, neutralnog ili negativnog. Posebna pažnja se obraćala i na rečnik i terminologiju koji su korišćeni od strane novinara/medija. Ocenjivanje izveštaja kao afirmativnog, neutralnog ili negativnog je bazirano na generalnom stavu sadržaja:

-ukoliko je izveštaj imao elemente dodatnog informisanja čitaoca o LGBT temi i predstavio je na pozitivan način, prilog je ocenjen kao afirmativan;

-prilog koji je samo predstavljao činjenice vezane za temu o kojoj se izveštava a nije iznosio bilo kakve konkretne stavove ili mišljenja i dodatne informacije je ocenjivan kao neutralan;

-ukoliko je prilog o temi izveštavao o temi na diskriminatoran način, i/ili koristio rečnik koji je neprikladan i uvredljiv za LGBT zajednicu, ocenjen je kao negativan.

Iako mediji vrše redovno izveštavanje o LGBT temama, tokom perioda praćenja intenzitet tih izveštavanja je drastično povećan tokom nekoliko bitnih dešavanja, od kojih se izdvajaju izbor prve ministarke koja pripada LGBT zajednici u Vladu Republike Srbije tokom avgusta, a posebno održavanje Prajd manifestacije u Beogradu 18. septembra.

Statistički gledano, afirmativni izveštaji o LGBT temama su činili 23.4% analiziranih priloga, negativni 4.7%, dok su neutralni izveštaji preovladavali sa 71.9% od ukupno 64 analiziranih priloga. Bez obzira na to što je udeo negativnih priloga mali i predstavlja napredak u odnosu na prethodne godine, moraju da se ulože napor kako bi se oni u potpunosti eliminisali. Ujedno stavljamo napomenu da su negativni tekstovi objavljivani u medijima koji imaju izuzetno veliku čitanost ili gledanost, što dodatno ukazuje na negativnost navedene pojave.

Pri analizi sadržaja medijskih izveštaja, nekoliko zajedničkih karakteristika mogu da se primete. Većina neutralnih medijskih izveštaja ograđuje se od davanja bilo kakvih mišljenja ili

stavova, kao i da uglavnom ne daju bilo kakve dodatne ili pozadinske informacije o temi. Ovaj trend je najočigledniji kada se pogledaju izveštaji o Prajd manifestaciji koji, osim iznošenja osnovnih činjenica o samom događaju, nisu ni na koji način predstavili pozadinu manifestacije, njenu istoriju u Srbiji i svetu, zašto se održava, i za koja prava se LGBT osobe u Srbiji uopšte i bore. Nekoliko dana pre i posle manifestacije, mediji su intenzivno izveštavali o svim temama vezano za njeno održavanje, uključujući i bitne informacije vezane za menjanje režima saobraćaja, trasu šetnje i program manifestacije, uz nekoliko tabloidnih naslova o raspravi vezanu za muzički program događaja, ali bez pominjanja konteksta u kom se održava Prajd, njegovog istorijata i/ili stanja ljudskih prava LGBT zajednice u Srbiji. Isto tako, političari koji su intervjuisani o toj temi su zaobilazili razgovore o realnom stanju u polju LGBT prava, već samo isticali kako je skup bezbedan i da je to dokaz da je Srbija 'otvorena' zemlja.²⁰ Iako ovakva vrsta izveštavanja nije negativna sama po sebi, ona ni na koji način ne doprinosi povećanju tolerancije i smanjenju diskriminacije prema LGBT zajednici, s obzirom na to da ne ukazuje na realne probleme sa kojima se suočavaju i prikazuje trenutnu situaciju kao normalnu ili zadovoljavajuću.

Ujedno, činjenica da je veliki broj novinskih i drugih izveštaja isticali u prvi plan izmene režima saobraćaja, uz naslove da je Beograd "blokiran" i slično, što smo po usvojenoj metodologiji karakterisali kao neutralne, ostavlja kod čitalaca i gledalaca utisak da je to negativna pojava. S druge strane, prilikom izveštavanja o skupovima koji su angažovali približan broj pripadnika policije, poput fudbalskih utakmica i slično, blokiranje saobraćaja nije isticano u prvi plan.

Drugi trend koji je takođe primećen je da negativni prilozi o ovoj temi u skoro svakoj instanci koriste terminologiju koja je uvredljiva za LGBT zajednicu, gde je pritom interesantna činjenica da se koriste pogrdni termini uglavnom samo za homoseksualce, a ne i druge pripadnike LGBT zajednice.²¹ Princip slobode govora i slobodnog javnog izjašnjavanja stavova ne može da bude izgovor za takvu praksu, pored činjenice da ta ista praksa krši više stavova iz Kodeksa novinara Srbije. U tom smislu, analizirani primeri negativnog izveštavanja prikazuju kako mehanizam za sankcionisanje i kažnjavanja novinara i uredničkih kuća nije efikasan, s obzirom na to da određene medijske kuće nastavljaju da ponavljaju prekršaje, bez ikakve očigledne kontrole, opomene ili kazne.

Afirmativne priloge su karakterisali pozitivne poruke koje LGBT zajednica želi da prenese, od kojih se izdvajaju poštovanje osnovnih principa demokratije i ljudskih sloboda, kao i sprečavanja nasilja prema svim ugroženim grupama.

Analiza medijskih priloga pokazala je da je trend izveštavanja o LGBT zajednici pozitivan i da se kreće u dobrom pravcu, u smislu da je sve manje negativnih prikaza i korišćenje neadekvatnog rečnika. Ipak, da bi se istinski povećala tolerancija i smanjila diskriminacija prema toj zajednici,

²⁰ <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/mali-srbija-postaje-normalna-zemlja/02r9x3w>;
<http://www.blic.rs/vesti/drustvo/brnabic-idem-na-paradu-ponosa-da-pokazem-da-je-srbija-otvorena-zemlja/d5kpv9h>

²¹ <http://www.informer.rs/vesti/politika/92728/BRISSEL-NAM-POSTAVIO-BIZARNI-ZAHTEV-Pederima-Srbiji-hitno-dozvoliti-usvajaju-decu>; <http://informer.rs/vesti/politika/92278/MUSKA-LJUBAV-Pajtic-HOCU-CELO-PEDER-PARADE-Gejevi-Dodji-Boki-volimo-tebe>

mora da se poveća broj afirmativnih tekstova i priloga koji šire poruke poštovanja ljudskih prava i nulte tolerancije prema nasilju. U tom smislu, neutralni izveštaji bi trebalo da više informišu svoje ciljne grupe o pokretu za LGBT prava u Srbiji i svetu kroz pozadinsko informisanje iz proverenih izvora. Takođe, Savet za štampu u prethodnom periodu imao je pojačane aktivnosti, što se može okarakterisati kao napredak. Potpuno je drugačija slika Regulatornog tela za elektronske medije koja mora analizirati sadržaj emitovan u elektronskim medijima i da izriču oštrije mere onima koji krše zakone zagovarajući mržnju i netrpeljivost.

Ujedno ukazujemo i na obaveze u pogledu sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 koje se odnose na unapređenje medijske slike o LGBT populaciji, a naročito velike obaveze javnog servisa.

Medijska kuća	Afirmativno	Neutralno	Negativno
B92	2	9	/
Blic	3	9	/
Danas	/	2	/
Informer	/	/	3
Telegraf	/	2	/
Slobodna Evropa	1	/	/
Pravda	/	/	1
Mondo	1	4	/
Večernje Novosti	/	2	/
Politika	/	1	/
24 sata	2	1	/
RTS	/	1	/
Novi magazin	/	1	/
RTV	/	1	/
Radio 021	1	/	/
Srbija danas	/	2	/
Nova ekonomija	/	1	/

7. PREPORUKE

- Unaprediti kvalitet i obim obuka za senzibilizaciju prema LGBT pravima tako da obuhvati veći broj pripadnika policije, tužilaca i sudija.
- Usvojiti Protokol o postupanju u slučajevima zločina iz mržnje kojim bi bilo detaljno uređeno postupanje policije i tužilaštva, njihova međusobna saradnja, te obrada i objavljivanje statističkih podataka o izvršenim zločinima iz mržnje.²²
- Osnažiti pripadnike policije, tužioce i sudije da u svom postupanju vode posebnu pažnju o primeni člana 54a Krivičnog zakonika.
- Osnažiti pripadnike LGBT zajednice da prijavljuju zločine iz mržnje održavanjem konferencija za novinare, na kojima bi tužilaštvo javno osuđivalo svaki akt nasilja prema LGBT osobama, iskazivalo jasnu nameru da izvršioce brzo i efikasno privede pravdi, te pozivalo sve svedoke zločina da istupe sa svojim iskazom.
- Raditi na ujednačavanju antidiskriminacionih odredbi zakona, te uvrstiti seksualnu orijentaciju i rodni identitet kao osnov diskriminacije.
- Usvojiti Zakon o rodnom identitetu
- Usvojiti Zakon o istopolnim zajednicama
- Izmeniti Zakon o lečenju neplodnosti postupcima biomedicinski potpomognutog oplodjenja kako bi omogućio lezbejskim parovima vantelesnu oplodnju o trošku države.
- Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predvideti pripadnike LGBT zajednice kao posebnu kategoriju, te uzeti u obzir osobenosti postupanja u tim slučajevima, kako u pogledu podnošenja zahteva za BPP, tako i u pogledu izbora pružaoca BPP.
- Obavezati zdravstvene ustanove koje uzimaju donacije krvi i krvnih produkata, da koriste upitnike koji među rizičnim ponašanjem navode isključivo analni seks.
- Osnažiti instituciju Poverenice za ravnopravnost, davanjem većih ovlašćenja za postupanje u slučajevima diskriminacije.
- Povećati podršku Savetu za štampu kako bi u većoj meri ex officio utvrđivao povrede Kodeksa u oblasti LGBT prava.
- Izraditi analizu rada Regulatornog tela za elektronske medije u sprovođenja nadzora nad medijskim sadržajem koji se odnosi na LGBT.

²² Protokol o postupanju u slučaju zločina iz mržnje u Republici Hrvatskoj, više na: <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/protokoli/Protokol%20o%20postupanju%20u%20slu%C4%8Daju%20zlo%C4%8Dina%20iz%20mr%C5%BEenje.pdf>