

**ANALIZA I PREPORUKE U VEZI SA ZAKONODAVSTVOM, ISTRAGOM I
KRIVIČNIM GONJENJEM I PRIKUPLJANJE PODATAKA O KRIVIČNOM DJELU
UČINJENOM IZ MRŽNJE, GOVORU MRŽNJE I DISKRIMINACIJI U CRNOJ GORI**

~~BLACK~~
~~WHITE~~
~~GAY~~
~~STRAIGHT~~
HUMAN

Autori

Milorad Marković i Joanna Perry

Finansirano
od strane Evropske unije i
Savjeta Evrope



Implementirano
od strane Savjeta Evrope

ANALIZA I PREPORUKE U VEZI SA ZAKONODAVSTVOM, ISTRAGOM I KRIVIČNIM GONJENJEM I PRIKUPLJANJE PODATAKA O KRIVIČNOM DJELU UČINJENOM IZ MRŽNJE, GOVORU MRŽNJE I DISKRIMINACIJI U CRNOJ GORI

Autori

Milorad Marković i Joanna Perry

*Ovaj Izvještaj je pripremljen uz
finansijsku podršku Evropske unije i
Savjeta Evrope. Stavovi izraženi u njemu
ne predstavljaju nužno zvanične stavove
Evropske unije ili Savjeta Evrope.*

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do
500 riječi) osim za komercijalne svrhe,
pod uslovom da je očuvan integritet
teksta, da se izvod ne koristi izvan
konteksta, da ne daje nepotpune
informacije niti na neki drugi način
dovodi čitaoca na pogrešne zaključke
o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju
teksta. Izvor teksta je uvijek obavezno
navesti na sljedeći način „©Savjet
Evrope, 2021“.

Sve druge zahtjeve za reprodukciju
/prevod dijela i cijelog teksta,
treba uputiti na Directorate of
Communications, Council of Europe
(F-67075 Strasbourg Cedex ili na
publishing@coe.int).

Svu ostalu korespondenciju koja
se odnosi na ovu publikaciju treba
uputiti na adresu odjeljenja Savjeta
Evrope za borbu protiv diskriminacije.

Priprema za štampu: Petar Vujović

Fotografije: ©shutterstock

©Savjet Evrope, avgust 2021. Sva
prava zadržana. Licencirano Evropskoj
uniji pod uslovima

Sadržaj

I. REZIME I UVOD	7
II. METODOLOGIJA	9
Faza misije na terenu:	9
Faza analize	9
III. ZAKONODAVNI OKVIR I STRATEŠKI UVODNI PODACI	10
Pravni okvir	10
<i>Krivična djela učinjena iz mržnje</i>	12
<i>Govor mržnje</i>	15
<i>Krivična djela/djela zbog diskriminacije</i>	17
Strateški uvodni podaci	19
IV. PODACI	21
Situacija na državnom nivou	21
<i>Podaci koje prikupljaju nadležni organi</i>	21
<i>Podaci koje prikupljaju NVO</i>	23
Međunarodni okvir za prikupljanje podataka o krivičnim djelima iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji	23
<i>Princip br. 1.: Upućenost na žrtve</i>	24
<i>Princip br. 2: Sveobuhvatan pristup</i>	24
<i>Princip br. 3: Težnja usklađenosti s međunarodnim principima</i>	24
<i>Princip br. 4: Težnja transparentnosti</i>	24
<i>Princip br. 5: Razumijevanje prevalencije i konteksta</i>	25
<i>Princip br. 6: Posvećenost saradnji</i>	25
Evidentiranje slučajeva krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije: osiguravanje zajedničkog pristupa	25
<i>Koncept krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Crnoj Gori</i>	26
Usvajanje zajedničke definicije „potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“ za potrebe evidentiranja	27
<i>Praćenje definicija govora mržnje i diskriminacije.</i>	29
<i>Sprovođenje zajedničkih definicija krivičnog djela učinjenog iz mržnje, krivičnog djela govora mržnje i krivičnog djela diskriminacije</i>	30
Rasčlanjenost	30
V. POSTUPANJE S PREDMETIMA	35
<i>Situacija na državnom nivou</i>	35
<i>Rješavanje predmeta u međunarodnom kontekstu</i>	38
VI. UPRAVLJANJE GOVOROM MRŽNJE	39
VII. OBUKA	40
VIII. SARADNJA I KOORDINACIJA	42
Međudržavne i međuinstitucionalne radne grupe	42
<i>Saradnja sa relevantnim organizacijama civilnog društva</i>	42
Ostala razmatranja	44
IX. KLJUČNE PREPORUKE	45
Zakonodavstvo:	45
Podaci	45
Postupanje s predmetima:	47
Upravljanje govorom mržnje:	47
Obuka	47
Saradnja i koordinacija	48
Ostalo	48
X. PRILOZI	49
Prilog br. 1: Relevantni zakon i podaci o praksama evidentiranja i prikupljanja podataka u Crnoj Gori u kontekstu međunarodnih normi i standarda	49
<i>Uvodni podaci i opšti pristup</i>	49
Tabela br. 1: Definicija krivičnih djela učinjenih iz mržnje i prekršaji krivičnih djela učinjenih iz mržnje	50
Tabela br. 2: Govor mržnje	53
Tabela br. 3: Diskriminacija	58
Prilog br. 2: Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije slučajeva prijavljene diskriminacije	60
Prilog br. 3: Bibliografija	63

I. REZIME I UVOD

Projekat „Promocija različitosti i ravnopravnosti u Crnoj Gori“ dio je Horizontalnog programa („Horizontal Facility“) za Zapadni Balkan i Tursku II, zajedničkog programa Savjeta Evrope i Evropske unije koji ima za cilj da pruži podršku jugoistočnoj Evropi i Turskoj u procesu usklađivanja s evropskim standardima. Fokus projekta je na pružanju podrške korisnicima u Crnoj Gori u suzbijanju govora mržnje i krivičnog djela učinjenog iz mržnje; promovisanju i zaštiti prava LGBTI populacije; jačanju antidiskriminacijskih institucija/mehanizama i koordinacije u skladu sa standardima Savjeta Evrope, naročito u skladu sa preporukama Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (European Commission against Racism and Intolerance – ECRI).

Ovaj izvještaj pruža pregled zakonskih okvira i okvira primjene koji se odnose na krivično djelo učinjeno iz mržnje i krivične forme govora mržnje i diskriminacije, a koji je pripremljen na osnovu razgovora sa ključnim zainteresovanim stranama tokom trodnevnog rada na terenu i na osnovu naknadne administrativne analize relevantnih pravnih dokumenata i politika.

Analiza i preporuke naročito su usmjerene na sljedeća područja politike i prakse: zakonodavni okviri; izgradnja institucionalnih kapaciteta za prepoznavanje, istragu i gonjenje za krivično djelo učinjeno iz mržnje, prekršaje po osnovu govora mržnje i diskriminacije; evidentiranje i prikupljanje podataka i uspostavljanje okvira upravljanja za regulaciju govora mržnje.

Analizom je utvrđen ograničen zakonodavni okvir i nepotpun okvir za evidentiranje i prikupljanje podataka. Aktuelne odredbe u Crnoj Gori koje uređuju pitanje krivičnog djela učinjenog iz mržnje postavljaju visoki prag za krivično gonjenje, zahtijevajući primjenu dokaza o „mržnji“. Takođe, iste nisu u potpunosti usklađene s preporukama ECRI-ja.¹ Ključna odredba krivičnog djela učinjenog iz mržnje iz člana 42A je odredba koja uređuje otežavajuću okolnost. Kao što je naznačeno u razgovorima i tokom faze prikupljanja podataka, ne postoji zajedničko razumijevanje službe za krivično gonjenje s jedne strane i sudova s druge u vezi s trenutkom u kom bi primjenu prethodno navedene odredbe trebalo razmotriti u krivičnom postupku. Takva pitanja narušavaju primjenljivost zakona i vjerovatno su uzrok veoma malog broja slučajeva koji su do sada razmotreni od strane sudova. Postoje dokazi o pretjeranoj primjeni terećenja za prekršaje u slučajevima koji su potencijalno mnogo ozbiljnije prirode. Zatim, istovremeno postoje dokazi o nedovoljnoj primjeni prekršajnih odredbi Zakona o zabrani diskriminacije u slučajevima diskriminacije. Uočeni su propusti i nedosljednosti u nacionalnom zakonodavnom okviru, i nedostatak uspješnog krivičnog gonjenja u oblastima krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije.

Prepoznavanje govora mržnje i odgovor na njega širom širokog spektra organa, agencija i organizacija nadležnih u ovoj oblasti takođe su ograničeni i nekoordinisani. Na kraju, prikupljeni su vrlo ograničeni podaci o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji u Crnoj Gori, čime se isključuje potpuna slika o prevalenciji i uticaju povreda ove vrste. Na primjer, nijedan podatak o krivičnom djelu učinjenom iz mržnje nije podnesen OEBS-ovoj kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava kako bi se isti inkorporirao u njeno godišnje izvještavanje o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje barem od 2014. godine.² Prethodno navedeno sugerise otežano praćenje slučajeva krivičnih djela učinjenih iz mržnje u svakoj sferi sistema, a zanemaruju se ključne informacije o potrebama žrtava i dokazi koji su od vitalnog značaja za primjenu relevantnih zakona, i nestaju usljed propusta.³

Zajednice LGBTI populacije bile su u fokusu crnogorske strategije u oblasti ljudskih prava i

¹ Pogledajte ECRI (2017) i (2020)

² Pogledajte <https://hatecrime.osce.org/montenegro>

³ Pogledajte odjeljak IV o aktuelnim nedostacima u crnogorskom sistemu u oblasti evidentiranja i prikupljanja podataka u vezi sa krivičnim djelima učinjenim iz mržnje.

dosadašnjeg djelovanja na tom polju. Ostalim manjinskim grupama, uključujući vjerske manjine, romske i egipatske zajednice i osobe sa invaliditetom, manje se posvećivala pažnja. To je iz više razloga, uključujući političku osjetljivost koja se odnosi na suočavanje sa krivičnim djelima učinjenim iz mržnje na osnovu vjerskog identiteta, nedostatak političke volje za rješavanje krivičnih djela učinjenih iz mržnje nad romskim i egipatskim zajednicama i nedostatak vidljivosti i razumijevanja krivičnog djela učinjenog iz mržnje prema osobama sa invaliditetom. Zabrinjavajuća je ograničena usmjerenost dosadašnjih strategija i programa na iskustva romskih zajednica i osoba s invaliditetom u odnosu na krivična djela učinjena iz mržnje i govor mržnje, što ukazuje na nedostatak političke volje za razumijevanje i rješavanje ovih nepovoljnih djelovanja.

Postoji nekoliko pozitivnih aspekata napora u praćenju krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije od strane raznovrsnih aktera u Crnoj Gori. Ti aspekti uključuju trajno strateško opredjeljenje za osiguranje prava i poboljšanih ishoda za LGBTI zajednice od 2013. godine, a posljednje se odnosi na sprovođenje „Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019–2023.“. Relevantni strateški ciljevi uključuju policijsku, tužilačku i sudsku obuku i poboljšanje prikupljanja podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje. Takođe je pohvalna i otvorenost crnogorskih nadležnih organa za doprinos međuvladinih organizacija i agencija kroz obuku i izgradnju kapaciteta.

Otvorene su i obećavajuće mogućnosti za napredovanje. Pravilnik o posebnim evidencijama koji uređuje način evidentiranja djela diskriminacije u sistemu pruža vrlo korisnu osnovu za dalje smjernice, obrasce i obuku. Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016–2020. predviđa „razvoj softverskog rešenja za jedinstveni pravosudni informacioni sistem“, koji bi trebalo da podrži prethodno navedene napore. Rad policijskih „timova od povjerenja“, koji sarađuju sa LGBT nevladinim organizacijama na unapređenju razmjene informacija i podrške žrtvama, mogao bi se dodatno unaprijediti kako bi obuhvatio sva područja u zemlji i uključio tužioce.

Preporuke su usmjerene na potrebu da se preispitaju dokazi o nedovoljnoj upotrebi postojećih odredbi koje uređuju krivična djela učinjena iz mržnje, uključujući član 42A, i da se razviju smjernice za istragu i krivično gonjenje – na osnovu pouka stečenih iz nacionalnih i visoko-profilnih slučajeva – da bi se riješilo ovo i druga pitanja koja se odnose na evidentiranje govora mržnje i diskriminacije i postupanje sa predmetima. Takođe se razmatrala i sveobuhvatna primjena pravilnika o prikupljanju podataka u vezi sa diskriminacijom – uključujući dopunske smjernice o evidentiranju i prikupljanju podataka. Konkretni prijedlozi dati su za praktične načine praćenja raznovrsnog opsega zaštićenih karakteristika sadržanih u nacionalnom zakonodavstvu, pri tom izbjegavajući težak i nesavladiv teret za policiju i druge agencije. Izvještaj sadrži okvir principa za razvoj napora Crne Gore u oblastima evidentiranja i prikupljanja podataka. Ukratko, oni ističu potrebu da bilo koji sistem za evidentiranje i prikupljanje podataka bude fokusiran na žrtve, transparentan, inkluzivan, sveobuhvatan i u skladu sa međunarodnim normama i standardima.

Zaključno, izvještaj ima za cilj da pomogne nacionalnim akterima da:

- steknu zajedničko razumijevanje snaga i ograničenja aktuelnog sistema
- usaglasе zajednička prioriteta djelovanja za unaprjeđenje nacionalnih sistema
- usaglasе način na koji Savjet Evrope, u okviru mandata projekta, najbolje može da pomogne akterima u postizanju utvrđenih prioriteta.

II. METODOLOGIJA

Nalazi i preporuke izvještaja zasnivaju se na razgovorima sa ključnim akterima, sprovedenim tokom trodnevne (21–23. januara 2020. godine) misije na terenu; pregledu trenutne politike i mehanizma sankcija kao odgovora na krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i djela diskriminacije; analizi dostupnih podataka o izvještavanju, evidentiranju i prikupljanju podataka i postupanju sa predmetima i procjeni nacionalne situacije prema međunarodnim normama i standardima.

Faza misije na terenu:

Tokom trodnevne misije na terenu, nacionalni i međunarodni ekspert sastao se sa predstavnicima pravosuđa, policije, ministarstava i nevladinih organizacija. Intervjui su za rezultat imali jasno razumijevanje načina na koji funkcionišu trenutni sistemi, i ograničenja ili poteškoća sa kojima su se suočavali ključni akteri:

- **gđa Blanka Radošević Marović** – Generalna direktorica za unapređenje i zaštitu ljudskih prava i sloboda
- **g. Radule Kojović**, sudija i predsjednik Krivičnog odjeljenja pri Vrhovnom sudu
- **g. Miloš Šoškić**, tužilac Višeg državnog tužilaštva u Podgorici
- **gđa Tamara Pavićević**, načelnica Odsjeka za prevenciju i rad policije u zajednici
- **gđa Vesna Simović Zvicer**, predsjednica Sudskog savjeta
- **gđa Nada Bjeković**, predsjednica Suda za prekršaje u Podgorici
- **g. Ognjen Mitrović**, rukovodilac Direkcije za međunarodnu pravosudnu saradnju i kontakt osoba za OEBS za krivična djela učinjena iz mržnje
- **g. Siniša Bjeković**, zaštitnik ljudskih prava i sloboda (ombudsman)
- **gđa Željka Jovović**, predsjednica Osnovnog suda u Podgorici
- predstavnici nevladinih organizacija Juventas, Queer, Forum Progress, Spektra, LGBTIQ Socijalni centar

Na svim sastancima stručnjaci su naišli na sveobuhvatnu saradnju svih učesnika u izvršavanju njihove misije, uz iskren interes i posvećenost, uz konstantan konstruktivan razgovor o najboljim rješenjima koja bi trebalo usvojiti.

Faza analize

Analizirani su relevantni zakoni, strategije i politike, uključujući sljedeće:

- Ustav Crne Gore
- Krivični zakonik
- Zakon o zabrani diskriminacije
- Zakon o javnom redu i miru
- Zakon o medijima
- Zakon o elektronskim medijima
- Izvještaj (2017. godine) i Zaključci (2020. godine) koje je izdao ECRI
- godišnji izvještaji Vrhovnog suda, Vrhovnog tužilaštva, Centra za obuku u sudstvu
- studije i statistički podaci koji se odnose na govor mržnje, diskriminaciju i krivična djela učinjena iz mržnje

Međunarodne norme i standardi korišćeni su kako bi se odredio pristup Crne Gore i preporučile akcije za bliže usklađivanje sa normativnim okvirom.

Potpune reference date su kroz izvještaj i u prilogu s listom referenci.

Takođe, ovaj izvještaj sadrži komentare kolega iz Savjeta Evrope. Konačna verzija će uključivati povratne informacije od strane nacionalnih aktera prema potrebi.

III. ZAKONODAVNI OKVIR I STRATEŠKI UVODNI PODACI

Pravni okvir

Ustav Crne Gore⁴ pruža pravnu osnovu za promovisanje, jačanje i unapređenje zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i potvrđuje obavezu Crne Gore da poštuje međunarodne standarde u ovom kontekstu. Osnovne odredbe Ustava daju opštu garanciju zaštite ljudskih prava i sloboda, zabranjuju podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu i zabranjuju diskriminaciju po bilo kom osnovu. Pored toga, Ustav definiše da potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Ustav Crne Gore sadrži nekoliko odredbi koje garantuju nediskriminaciju i jednakost.

- Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu. (čl. 8.)
- Prema Ustavu Crne Gore, neće se smatrati diskriminacijom uvođenje posebnih mjera koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju (afirmativno djelovanje);
- Ustav garantuje jednakost građana, bez obzira na bilo kakve specifičnosti i lične osobine. (čl. 17.)
- Ustav garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i predviđa obavezu razvoja politike jednakih mogućnosti (član 18.).
- Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda (član 19.).

Specifične antidiskriminacijske garancije uključuju sljedeće:

- Kada je ograničenje prava i sloboda dozvoljeno Ustavom, ograničenje se ne smije postavljati na osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovinskog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva. (čl. 25.)
- Nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: ...sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije. (čl. 50.)
- Zabranjeno je djelovanje političkih stranaka koje imaju za cilj izazivanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge mržnje. (čl. 55.)

*Mehanizmi za reagovanje na krivično djelo učinjeno iz mržnje, krivična djela govora mržnje i diskriminacije uspostavljeni su kroz krivični zakonski okvir, **Krivični zakonik**⁵, kao i niz zakona koji zabranjuju diskriminatorno ponašanje, krivično djelo učinjeno iz mržnje ili govor mržnje i takvo ponašanje definišu kao prestup.*

Nacionalni krivični pravni okvir Crne Gore uključuje nekoliko krivičnih djela iz Krivičnog zakonika,

4 Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 1/2007 od 25.10.2007. godine, 38/2013-1.

5 Krivični zakonik, Zakonik je objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i „Službenom listu Crne Gore“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015, 44/2017, 49/2018 i 3/2020.

u vezi sa zaštitom od krivičnog djela učinjenog iz mržnje/govora mržnje/diskriminacije i pruža strukturiranu zaštitu na više nivoa:

- Direktna krivično-pravna zaštita kroz niz *djela koja su motivisana „mržnjom“ prema određenim zaštićenim karakteristikama* (krivična djela učinjena iz mržnje, govor mržnje i krivična djela diskriminacije *kao takva*). (Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, član 370.)
- Krivična djela učinjena *iz mržnje, između ostalih oblika počinjenja konkretnih krivičnih djela* (npr. Mučenje, član 167., Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu, član 399a)
- *Specifičan ili teški oblik osnovnog/primarnog krivičnog djela motivisanog mržnjom*. (Ugrožavanje sigurnosti, član 168. stav 2). Takođe, definisan je kao jedna od dvije konkretnije otežavajuće okolnosti ili način izvršenja krivičnog djela.
- Konačno, izmjene i dopune Krivičnog zakonika iz 2013. i 2017. godine proširile su raspon zaštite od krivičnih djela učinjenih iz mržnje, uvodeći *posebne okolnosti za odmjeraivanje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje*⁶. Ova odredba o kazni se odnosi na sva krivična djela u krivičnom zakoniku i omogućava sudu da tretira svako krivično djelo za koje se dokaže da je motivisano mržnjom na osnovu rase, religije, nacionalnog ili etničkog porijekla, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta druge osobe, kao otežavajuću okolnost. Sud će te okolnosti cijeliti kao *otežavajuće*, osim ako te okolnosti nijesu propisane kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela (član 42a Krivičnog zakonika). Kada je krivično djelo počinjeno nad posebno ranjivom kategorijom osoba⁷, sud je dužan da ovu okolnost cijeni kao *otežavajuću*. (stav 2 istog člana)

Takva raznolika i komplikovana struktura otvara mnoštvo pitanja u području obezbjeđenja efektivne i efikasne borbe protiv krivičnih djela učinjenih iz mržnje, posebno u načinu evidentiranja i praćenja slučajeva krivičnih djela učinjenih iz mržnje i krivičnih postupaka.

Izveštaj ECRI-ja o Crnoj Gori (peti ciklus praćenja) iz 2017. godine prepoznao je napore crnogorskih organa da obezbijede poboljšanu zaštitu od krivičnih djela učinjenih iz mržnje novom odredbom koja rasističku, homofobičnu i transfobičnu motivaciju čini otežavajućom okolnošću. Međutim, krivično, civilno i administrativno zakonodavstvo treba uskladiti s Preporukom br. 7 ECRI-ja u pogledu opšte politike o državnim zakonima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije. ECRI preporučuje nadležnim organima da usklade Krivični zakonik sa njegovom Preporukom br. 7 u pogledu opšte politike kao što je naznačeno u prethodnim stavovima; nadležni organi bi naročito trebalo da

- *inkorporiraju sve odredbe krivičnog prava usmjerene na borbu protiv rasizma i netrpeljivosti po osnovu jezika i državljanstva, kao i seksualne orijentacije i rodnog identiteta,*
- *cijene kao krivični prestup rasističke uvrede protiv osobe ili grupe ljudi, bez obzira na njihovo prebivalište i*
- *cijene kao krivični prestup javno širenje ili distribuiranje, ili proizvodnju ili skladištenje s ciljem javnog širenja ili distribuiranja, s rasističkim ciljem, pisanog, slikovnog ili drugog materijala koji sadrži rasističke manifestacije.*

Oblast zaštite od prekršaja motivisanih diskriminacijom uređuju Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o javnom redu i miru. U praksi, sudovi za prekršaje u Crnoj Gori pokreću postupke i održa-

⁶ Krivični zakonik, član 42a

„(1) Ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje prema drugom licu zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, tu okolnost sud će cijeliti kao otežavajuću, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

(2) Ako je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji lica (djeca, lica sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice), sud će tu okolnost uzeti kao otežavajuću.“ Drugim stavom Krivični zakonik izmijenjen je u 2017. godini, uvodeći posebno ranjive kategorije, kao i osobe sa invaliditetom u stav 1.

⁷ (djeca, osobe sa invaliditetom, trudnice, starije osobe, izbjeglice)

vaju saslušanja za krivična djela/djela učinjena iz mržnje isključivo na osnovu Zakona o javnom redu i miru.

Zakon o zabrani diskriminacije⁸ usklađen je sa pravnom tekovinom EU-a⁹, zabranjuje neposrednu ili posrednu diskriminaciju, pruža višestruku zaštitu od diskriminacije putem inspeksijskih postupaka, krivične istrage i krivičnog gonjenja pred policijskim i tužilačkim, sudskim (krivičnim, građanskim i prekršajnim) postupcima i uspostavlja zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore kao institucionalni mehanizam zaštite od diskriminacije. Navedeni **Zakon o zabrani diskriminacije** takođe zabranjuje govor mržnje kao poseban oblik diskriminacije (**član 9a**). Pored govora mržnje, definisani su i drugi oblici posebne diskriminacije, poput rasne diskriminacije i diskriminacije na osnovu rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika.

Zakon o javnom redu i miru¹⁰ definiše djela koja narušavaju javni red i mir na javnom mjestu i propisuje kazne i zaštitne mjere za takva krivična djela. Samo jedno krivično djelo govora mržnje kao takvog (član 19.) i nijedan drugi prekršaj može se smatrati krivičnim djelom učinjenim iz mržnje ili diskriminatoriskim djelom. Zakon o javnom redu i miru ne uspostavlja opštu odredbu o otežavajućim okolnostima koja se odnose na mržnju ili netrpeljivost, slično odredbi člana 42a Krivičnog zakonika, koja bi se mogla koristiti u slučajevima kada su druga propisana krivična djela počinjena iz mržnje.

Zakon o medijima i Zakon o elektronskim medijima važni su kada je u pitanju zabrana govora mržnje odredbama koje predviđaju mogućnost zabrane medijske organizacije/platforme ili kažnjavanja medijske organizacije novčanom kaznom u slučaju utvrđivanja da iste distribuiraju ili emituju medijske sadržaje koji pozivaju na kršenje zagarantovanih sloboda i prava čovjeka i građanina ili izazivaju nacionalnu, rasnu ili vjersku netrpeljivost ili mržnju.

Preporuka: Značajna implementacija krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije kao međuzavisnih koncepata treba da se sprovodi sistematski na nivou zakonodavstva, uz usklađenost između i unutar konkretnih zakona.

- Trebalo bi izbjegavati preklapanje među različitim zakonima i odredbama.
- Trebalo bi ažurirati osnove za počinjenje krivičnih djela iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije, prema preporuci ECRI-a, i objediniti ih za sva krivična djela.

Krivična djela učinjena iz mržnje

Krivični zakonik Crne Gore predstavlja osnovni zakon o krivičnom djelu učinjenom iz mržnje, i isti uspostavlja nekoliko različitih oblika krivičnih djela koji ukazuju na mržnju kao motiv. Kao što je ranije predstavljeno, **Član 42a Krivičnog zakonika uveo je odredbu o otežavajućim okolnostima** za krivična djela učinjena iz mržnje. Ova opšta odredba o kazni indirektno uspostavlja definiciju krivičnih djela učinjenih iz mržnje i pruža mogućnost krivičnog gonjenja bilo kojeg krivičnog djela iz Krivičnog zakonika kao krivičnog djela učinjenog iz mržnje, osim u slučaju kada takve otežavajuće okolnosti predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Važno je napomenuti da je u članu 42a KZ navedena jezička konstrukcija „iz mržnje“. „Mržnja“ postavlja visoku granicu za procesuiranje krivičnih djela učinjenih iz mržnje, jer je potrebno dokazati da je počinilac postupio iz mržnje prema zaštićenim karakteristikama. Međunarodna dobra

⁸ *Zakon o zabrani diskriminacije*, Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 46/2010, 40/2011 – drugi zakon 18/2014 i 42/2017.

⁹ Direktiva Savjeta 2000/43/EZ od 29. juna 2000. o uvođenju principa jednakog tretmana osoba bez obzira na rasno ili etničko porijeklo; Direktiva Savjeta 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. o uspostavljanju opšteg okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja; Direktiva 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine; Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2006. godine

¹⁰ Zakon o javnom redu i miru, Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 64/2011 od 29.12.2011.

praksa ukazuje na to da niži pragovi predloženi „diskriminatornim modelom odabira“ zakona o krivičnom djelu učinjenom iz mržnje povećavaju šansu za uspješno procesuiranje. Jezičke konstrukcije kao što su „zbog netrpeljivosti“ ili „zbog pristrasnosti“ su primjeri takvog pristupa.

Član 42a je opšta odredba, ali ipak ograničena s aspekta razloga nacionalne ili etničke pripadnosti, rase ili religije ili nepostojanja takve pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta.¹¹

Kao što je objašnjeno u međunarodnim smjernicama o zakonu o krivičnom djelu učinjenom iz mržnje, odredbe o otežavajućim okolnostima kao što je član 42a omogućavaju opsežniji odgovor na krivično djelo učinjeno iz mržnje jer se mogu primijeniti na bilo koje krivično djelo. Međutim, priroda ove odredbe u smislu primjene otežavajuće okolnosti u fazi izricanja kazne može izazvati konfuziju u vezi sa tim koji organ je odgovoran za prikupljanje dokaza za primjenu iste. Razgovori u Crnoj Gori su ukazali na različite stavove suda i tužilaštva u vezi s fazom krivičnog postupka tokom koje bi se moglo osloniti na takvu okolnost, u formalnom smislu. Stav suda je da se tužilac može pozvati na odredbu Člana 42a samo u završnoj riječi na glavnom pretresu, a da je sud, u suštini, organ koji tu odredbu implementira dok ocjenjuje sve okolnosti slučaja prilikom izricanja kazne. S druge strane, pojedine osobe u tužilaštvu ukazuju na to da se tužilaštvo treba osloniti na član 42a prilikom identifikovanja, evidentiranja i tretiranja slučaja kao krivičnog djela učinjenog iz mržnje od samog početka postupka do njegovog završetka. Potencijalna razlika između tužilaštva i sudova koja se odnosi na način tretiranja potencijalnih krivičnih djela učinjenih iz mržnje i način oslanjanja na član 42a i primjene istog, otvara značajna pitanja o načinu razumijevanja koncepta krivičnih djela učinjenih iz mržnje od strane ključnih aktera na nacionalnom nivou. Vrat ćemo se na ovu stavku u odjeljku koji se tiče „rešavanja slučajeva“.

Ovo pitanje utiče na prikupljanje podataka i evidentiranje gonjenja za krivično djelo učinjeno iz mržnje u vezi s članom 42a. Ako nije moguće identifikovati potencijalna krivična djela učinjena iz mržnje koja već nisu ozbiljna djela (odnosno oni slučajevi u kojima se potencijalno primjenjuje član 42a), tada je veoma teško pratiti pojedinačne slučajeve ili tok djelovanja u odnosu na krivično djelo učinjeno iz mržnje na različitim nivoima/fazama/institucijama. Opcije za rešavanje ovog problema predstavljene su u odjeljku o evidentiranju krivičnih djela učinjenih iz mržnje i prikupljanju podataka.

Krivični zakonik utvrđuje niz krivičnih djela koja mogu biti počinjena iz „mržnje“, uključujući *razloge zasnovane na diskriminaciji*. Kao što je spomenuto u ovoj analizi, ne postoji jasna razlika između pojmova diskriminacije i mržnje. Izraz „diskriminacija“ je relikat nekog starog koncepta od prije 2013. godine, kada je Krivični zakonik počeo da usvaja koncept krivičnih djela učinjenih iz mržnje. Primjeri se mogu naći u vezi s dva određena djela, mučenje (**član 167**) i ugrožavanje sigurnosti (**član 168**). Naime, **mučenje** će počiniti svako „ko drugom nanese veliki bol ili teške patnje, bilo da su tjelesne ili duševne, sa ciljem da od njega ili trećeg lica dobije priznanje ili drugo obaveštenje, ili da ga nezakonito kazni ili da ga zastraši, ili da na njega izvrši pritisak, ili da zastraši ili izvrši pritisak na neko treće lice, ili iz nekog drugog razloga koji se zasniva na diskriminaciji, i kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina“.

S druge strane, krivično djelo **ugrožavanje sigurnosti**, s izmjenama i dopunama iz 2013. godine, može biti počinjeno kao težak oblik „ugrožavanja sigurnosti nekog lica prijetnjom da će napasti na život ili tijelo tog lica ili njemu bliskog lica“ **iz mržnje**.

Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2013. godine utvrđeno je novo krivično djelo **nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu** (član 399a), koje se može počiniti ako

¹¹ Prema ECRI-ovoj Preporuci br. 7 u pogledu opšte politike, čl. 18c, nedostaje jezik i državljanstvo kao osnova za činjenje.

se „ponašanjem ili parolama na sportskoj priredbi ili javnom skupu izaziva nacionalna, rasna, vjerska ili druga mržnja ili netrpeljivost zasnovana na nekom diskriminatornom osnovu usljed čega dođe do nasilja ili fizičkog obračuna sa učesnicima“¹². U okviru iste odredbe imamo kombinaciju različite terminologije.

Krivični zakonik utvrđuje dva specifična krivična djela: **povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti (član 160.) i povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda (član 161.)** štiteći *pravo na izražavanje nacionalne ili etničke pripadnosti ili kulture*¹³ i *slobodu vjerovanja ili ispovijedanja vjere*¹⁴.

Zakon o zabrani diskriminacije utvrđuje dva prekršajna krivična djela učinjena iz mržnje (član 34a, st. 1) i 2)) zabranjujući „svako neželjeno ponašanje, uključujući i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili čija je posljedica povreda ličnog dostojanstva, izazivanje straha, osjećaja poniženosti ili uvrijeđenosti ili stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja“ (uznemiravanje) i „svako neželjeno, verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje seksualne prirode kojim se želi povrijediti dostojanstvo nekog lica ili grupe lica, odnosno kojim se postiže takav učinak, a naročito kad takvo ponašanje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće, zastrašujuće, degradirajuće ili uvredljivo okruženje“. Za takav prekršaj kazniče se pravno lice novčanim kaznom između 1.000 i 20.000 eura, a fizičko lice novčanom kaznom u iznosu od 150 do 2.000 eura.

Uznemiravanje i seksualno uznemiravanje su specifični oblici diskriminacije (član 7.), prekršaji počinjeni uznemiravanjem ili seksualnim uznemiravanjem su mješavina krivičnog djela učinjenog iz mržnje i krivičnog djela diskriminacije.

Nedostatak sistematskog pristupa uvođenju koncepta krivičnog djela učinjenog iz mržnje u krivično zakonodavstvo doveo je do propusta koji utiču na istragu, krivično gonjenje i kaznene postupke u odnosu na krivična djela učinjena iz mržnje. Odredba 42a otvara različita pitanja u odnosu na njenu primjenu.

Krivični zakonik predviđa brojna djela koja se u svom posebnom ili teškom obliku mogu okvalifikovati kao krivična djela iz mržnje, ali ne čini se da ključna krivična djela, koja su najčešće učinjena iz mržnje, imaju poseban oblik koji ukazuje na mržnju kao motiv. Takva su: teško ubistvo, prisila, zlostavljanje, silovanje, osakaćivanje ženskih genitalija, povreda.

Preporuka: pojmove krivičnog djela učinjenog iz mržnje (član 142. Krivičnog zakonika) i govora mržnje treba definisati u skladu sa međunarodnim standardima.

Preporuka: treba opet razmotriti prag za krivično djelo učinjeno iz mržnje tako bude manjeg intenziteta od „mržnje“. Na primjer, u obzir se mogu uzeti sljedeći pojmovi: „zbog netrpeljivosti“ ili „zbog pristrasnosti“.

12 Iako bi djelo počinjenja ovog krivičnog djela moglo biti klasifikovano kao govor mržnje, s obzirom na njegovu prirodu, objektivni uslov inkriminacije, odnosno posledicu nasilja i sukoba, ovo krivično djelo treba tretirati kao krivično djelo učinjeno iz mržnje.

13 „(1) Ko sprječava drugog da izražava svoju nacionalnu ili etničku pripadnost ili kulturu, kazniče se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniče se i ko prinuđava drugog da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti.

(3) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniče se zatvorom do tri godine.

14 (1) Ko sprječava ili ograničava slobodu vjerovanja ili ispovijedanja vjere, kazniče se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.

(2) Kaznom iz st. 1 ovog člana kazniče se i ko sprječava ili ometa vršenje vjerskih obreda.

(3) Ko prinuđava drugog da se izjašnjava o svom vjerskom uvjerenju, kazniče se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(4) Službeno lice koje učini djelo iz st. 1 do 3 ovog člana, kazniče se zatvorom do tri godine.

- **Motiv mržnje treba uvesti kao osnovu za poseban ili težak oblik krivičnih djela, koja se najčešće počinjavaju iz mržnje, kao što su: teško ubistvo, prisila, zlostavljanje, silovanje, osakaćivanje ženskih genitalija, nasilničko ponašanje, povreda.**

Govor mržnje

U crnogorskom zakonodavstvu, govor mržnje je definisan i zabranjen brojnim zakonima. Kao ključni zakon koji uređuje pitanje diskriminacije, **Zakon o zabrani diskriminacije** definiše govor mržnje kao „svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina”¹⁵. **Govor mržnje definisan je kao oblik posebne diskriminacije.**

Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom¹⁶ takođe smatra govor mržnje i omalovažavanje osoba sa invaliditetom **diskriminacijom** na osnovu invaliditeta (član 9.), a govor mržnje definiše kao „svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja kojima se širi, podstiče ili pravda diskriminacija, omalovažavanje, mržnja ili nasilje prema licu sa invaliditetom ili grupi lica sa invaliditetom, zbog njihovog ličnog svojstva, zasnovano na neprihvatanju različitosti i netoleranciji”. Kao govor mržnje i omalovažavanje osoba s invaliditetom kao diskriminacija na osnovu invaliditeta podrazumevaće se i sprovođenje kampanja ili korišćenje terminologije koja širi, podstiče i krši ljudskih prava i jednakosti lica sa invaliditetom, kao i omalovažavanje tih lica. Takođe je važno napomenuti da se uključivanje termina „nasilje” može tumačiti kao odredba krivičnog djela učinjenog iz mržnje, jer je vršenje nasilja nad drugom osobom prima facie krivično djelo. Činjenje nasilja na osnovu netolerancije prema invalidnosti bilo bi krivično djelo učinjeno iz mržnje. Zaključno, ova odredba sadrži brojne različite komponente koje bi se lakše mogle provesti kao odvojene odredbe o diskriminaciji, govoru mržnje i krivičnom djelu učinjenom iz mržnje.

Krivični zakonik definiše govor mržnje kao specifično krivično djelo *izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje* (član 370) kao „javno podsticanje nasilja ili mržnje prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti”. Izvršioци će se kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina (st. 1). To je **specifičan prekršaj koji isključuje razloge osim rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti**. Ova konstrukcija ograničava dejstvo Krivičnog zakonika kao mehanizma u borbi protiv govora mržnje.

Kao drugi oblik ovog prestupa govor mržnje uključuje i slučaj kada neko „javno odobrava, negira postojanje ili značajno umanjuje težinu krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda” (st. 2).

Ako su navedena krivična djela „učinjena prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomenobilježja ili grobova, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina” (st. 3).

¹⁵ Prema Preporuci br. 15 ECRI-ja u pogledu opšte politike o suzbijanju govora mržnje, „govor mržnje” znači zagovaranje, promovisanje ili podsticanje, u bilo kojem obliku, na klevetanje, mržnju ili omalovažavanje nekog lica ili grupe lica, kao i svako uznemiravanje, uvredu, negativnu stereotipizaciju, stigmatizaciju ili prijetnju u vezi sa tim licem ili grupom lica i opravdanje svih prethodnih vrsta izražavanja, na osnovu „rase”, boje kože, porijekla, nacionalnog ili etničkog porijekla, starosne dobi, invaliditeta, jezika, religije ili ubjeđenja, pola, roda, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i druge lične karakteristike ili statusa.

¹⁶ Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 35/2015 od 7.7.2015. i 44/2015 i stupio na snagu 15.7.2015.

Najteži oblik govora mržnje biće utvrđen ako je počinjen „*zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etičnih grupa koje žive u Crnoj Gori*“. Kazna za djelo iz stava 1 ovog člana je zatvorska kazna od jedne do osam godina, a za djelo iz st. 2 i 3 zatvorom od dvije do deset godina.

Iako je svojim nazivom i osnovnim oblikom definisano u stavovima 1 i 2, krivično djelo rasne i druge diskriminacije, član 443. **Krivičnog zakonika**, krivično je djelo diskriminacije. Stav 3. uspostavlja **prekršaj govora mržnje**, definišući ga kao „*širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagiranje mržnje ili netrpeljivosti po osnovu rase, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili drugog ličnog svojstva ili podsticanje na rasnu ili drugu diskriminaciju*“. Za ovo djelo počinilac će se kazniti zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

Ko gore pomenuto krivično djelo vrši zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda ili nasilja, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

U skladu sa **članom 199. Krivičnog zakonika**, kazniće se počinilac koji javno izloži poruzi narod, manjinski narod i drugu manjinsku nacionalnu zajednicu koji žive u Crnoj Gori.

„Ova odredba izgleda kao ograničenje u poređenju sa Preporukom br. 7 u pogledu opšte politike, čl. 18b, prema kojem bi rasističke uvrede takođe trebalo biti kažnjive ako su usmjerene protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, bez obzira na njihovu prirodu i mjesto stanovanja.“¹⁷

Zakon o zabrani diskriminacije na osnovu gore date definicije (član 9a) uspostavlja govor mržnje kao prekršaj (član 34), koji se može počiniti „*izražavanjem ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja kojim se širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobija, rasna mržnja, antisemitizam ili ostali oblici mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina*“. Novčana kazna od 1.000 EUR do 20.000 EUR slijedi za ovaj prekršaj za pravno lice, a za fizičko lice u iznosu od 150 EUR do 2.000 EUR.

Zakon o javnom redu i miru u članu 19. uspostavlja prekršaj nastao usled govora mržnje koji može počiniti onaj „*ko na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili na drugi način vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva*“, uz novčanu kaznu od 250 do 1.500 eura, ili zatvorom do najviše 60 dana. Kao što je slučaj sa odredbama govora mržnje datim u drugim zakonima, i ova odredba je takođe djelimično konkretna u smislu osnove, ali je i opšte prirode jer ne navodi sve moguće razloge.

Prema **Zakonu o medijima**¹⁸, nadležni sud može, na predlog državnog tužioca, zabraniti distribuciju objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Republike, kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina ili **izazivanje nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti ili mržnje** (član 11.) i privremeno zabraniti distribuciju objavljenog programskog sadržaja medija do pravosnažnosti odluke o zabrani (član 12).

Član 23. Zakona o medijima definiše kao „*zabranjeno objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti*“. Ova odredba takođe isključuje razloge osim *rase, vjere, nacije, etničke grupe, pola ili seksualne opredijeljenosti*. Član 11 isključuje još više razloga, poput *pola ili seksualne opredijeljenosti, koji su obuhvaćeni*

¹⁷ Izvještaj ECRI-ja o Crnoj Gori (peti ciklus praćenja) iz 2017. godine, Preporuka br. 3, strana 11

¹⁸ Zakon o medijima, Zakon je objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore, br. 51/2002 i 62/2002., 46/2010-19., 40/2011-1.

ni članom 23.

Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017–2021. godine preporučuje „izmijenu relevantne odredbe Zakona o medijima na taj način što će se propisati zabrana govora mržnje u odnosu na lica sa invaliditetom ili u odnosu na svako lice ili grupu koja se izdvaja od drugih na osnovu ličnog svojstva, a s obzirom da je neopravdano štititi od govora mržnje samo one koji dijele istu rasu, veru, naciju, etničku grupu, pol i seksualnu opredijeljenost“.

Osnivač medija i autor neće odgovarati ako su objavljene informacije i mišljenja dio naučnog ili autorskog rada koji se bavi javnom stvari a objavljeni su:

- bez namjere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje i dio su objektivnog novinarskog izvještaja;
- s namjerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje ili na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.

Ako sud utvrdi da su objavljene informacije i mišljenja u suprotnosti sa članom 23., osnivač/vlasnik medijske organizacije novčano će se kazniti od dvadesetostrukog do pedesetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori (član 43.).

Govor mržnje definisan je i zabranjen različitim zakonima i na različitim nivoima (krivični i prekršajni). Ovim odredbama nedostaje jedinstvena definicija koja bi priznavala sve osnove predviđene međunarodnim standardima.

S druge strane, imamo preklapanje instrumenata zaštite izvjesnih zakona koje je nastalo kao rezultat nejasnih razlika u instrumentima zaštite posebnih odredbi, npr. korelacija između Krivičnog zakonika (član 370.) i Zakona o zabrani diskriminacije (član 43.). Zaključno, govor mržnje regulisan je različitim zakonima, što ukazuje na nerazumijevanje pojma i prirode govora mržnje, bar prema standardima ECRI-ja i OEBS-a, s posebnim osvrtom na razlike u pojmovima, diskriminacija i govor mržnje, ili krivično djelo učinjeno iz mržnje i govor mržnje.

Preporuka: Uvesti specifičnu definiciju govora mržnje i krivičnog djela govora mržnje, u skladu sa Preporuka br. 15 ECRI-ja u pogledu opšte politike, sa posebnim ciljem proširenja određenih krivičnih djela i zaštićenih karakteristika, kao i razlikovanja od krivičnih djela učinjenih iz mržnje i krivičnih djela učinjenih po osnovu diskriminacije.

Preporuka: Odredbe člana 370. trebalo bi revidirati kako bi se obuhvatili svi mogući razlozi govora mržnje.

Krivična djela/djela zbog diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije, član 2., zabranjuje diskriminaciju po bilo kojem osnovu, definišući je kao „svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima“.

Prema članu 34. **Zakona o zabrani diskriminacije**, pored govora mržnje i uznemiravanja koji su već predstavljeni u odjeljcima krivičnog djela učinjenog iz mržnje i govora mržnje, ustanovljeni su prekršaji usled diskriminacije, u slučaju npr. „onemogućavanja, ograničavanja ili otežavanja zapošljavanja, rada, školovanja ili neopravdanog pravljenja razlike ili nejednakog postupanja prema licu ili grupi lica, po osnovu zdravstvenog stanja (u vezi sa članom 12)“.

Takođe, **Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom**, kao *lex specialis* utvrđuje brojne prekršaje po osnovu diskriminacije (član 29), npr. „*izdvajanje lica ili grupe lica s invaliditetom i njihovo spajanje u jednu ili više grupa u određenoj situaciji, kada se u istoj ili sličnoj situaciji to izdvajanje i spajanje ne vrši sa drugim licem ili grupom lica* (stav 1. u vezi sa članom 10.)“; ili za lica sa invaliditetom nije obezbijeđen natpis na Brajevom pismu u objektima u javnoj upotrebi i prostorima i površinama javne namjene (stav 2. u vezi sa članom 12 stav 2). Za takav prekršaj pravno lice kazniće se novčanom kaznom od 10.000 do 20.000 eura, dok će odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave i organu jedinice lokalne samouprave takođe biti kažnjeno novčanom kaznom od 1.500 do 2.000 eura. Novčanom kaznom od 5.000 do 6.000 eura kazniće se fizičko lice.

Krivični zakonik Crne Gore utvrđuje tri diskriminatorna krivična djela, od kojih su dva opšta i blanketna krivična djela, *povreda ravnopravnosti* (član 159.) i *rasna i druga diskriminacija* (član 443.), i *povreda ravnopravnosti u zapošljavanju* kao specifično i blanketno krivično djelo (član 225.).

Zbog *povrede ravnopravnosti* će biti procesuiran onaj „*ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči ljudska prava i slobode utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti*“. Za ovo djelo počinitelj će biti kažnjen zatvorom do tri godine.

Ako je takvo djelo učinjeno zbog mržnje prema pripadniku grupe određene na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

Ako djelo učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.

Kao specifično krivično djelo, u vezi sa *povredom ravnopravnosti u zapošljavanju*, *ko svjesnim kršenjem propisa ili na drugi protivpravan način uskrati ili ograniči pravo građana na slobodno zapošljavanje na teritoriji Crne Gore pod jednakim uslovima*, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

Krivično djelo *Rasna i druga diskriminacija* je osnovno/opšte diskriminatorno krivično djelo koje će se primijeniti u slučaju „*kršenja osnovnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima od strane Crne Gore, zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva*“. Prethodno navedeno biće kažnjeno zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

Poseban oblik ovog krivičnog djela regulisan je u stavu 2 u slučaju da neko „*vrši proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi*“.

Stav (3) razrađen je u odjeljku govora mržnje, jer nije diskriminatorno djelo, već govor mržnje.

Ko izvrši gore pomenuto djelo *rasne i druge diskriminacije* zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda ili nasilja, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina. (stav 4)

Zakon o zaštiti potrošača¹⁹ zabranjuje oglašavanje kojim se vrši diskriminacija potrošača na osnovu pola, rasne, nacionalne ili religijske pripadnosti ili invalidnosti, vrijeđa dostojanstvo potrošača, podstiče nasilje ili ponašanje koje je štetno za sigurnost i zdravlje potrošača ili životnu sredinu. (član 29.).

Novčanom kaznom od 700 do 10.000 eura kazniće se pravno lice – trgovac ako je vršio oglašavanje roba i usluga na način suprotan članu 29. Ovaj prekršaj pored diskriminacije može takođe stvoriti krivično djelo učinjeno iz mržnje.

Strateški uvodni podaci

Polazeći od izazova identifikovanih u analizi stanja, definisana je i usvojena **Strategija za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019–2023**. Zasnovana je na rezultatima ostvarenim po osnovu Strategije 2013–2018.

Izrada nove Strategije za LGBTI populaciju uzela je u obzir preporuke Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti – ECRI objavljene kao dio njenog izvještaja o Crnoj Gori iz septembra 2017. godine, kao i preporuku Komiteta ministara državama članicama o mjerama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta CM/Rec (2010)5.

Strategija definiše sljedeće strateške i specifične ciljeve koje treba postići, kao i mjere koje će se postići njihovom primjenom:

- ❖ *Operativni ciljevi 2.1, 2.2, 2.3:* Povećani nivo obuke policijskih službenika, tužilaca i sudija za efektivno i efikasno sprovođenje normativnog okvira za zaštitu ljudskih prava LGBTI osoba.
 - Mjere: Edukovati sudije o specifičnim pitanjima koja se odnose na senzibilizirani rad sa LGBTI osobama, prepoznavanje i krivično gonjenje krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBTI osobama s posebnim fokusom na primjenu člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore.
- ❖ *Operativni cilj 2.5:* Preduslovi stvoreni za efikasno praćenje primjene krivičnog i prekršajnog prava sa aspekta zaštite LGBTI osoba od diskriminacije i nasilja.
 - Mjera 2.5.1: Analizirati sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije iz ugla zaštite LGBTI osoba od diskriminacije.
 - Mjera 2.5.2: Izvršiti procjene uticaja obuke za procesuiranje krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBTI osobama.
 - Mjera 2.5.3: Pokrenuti dijalog s pravosudnim organima radi uspostavljanja funkcionalnog sistema za prikupljanje raščlanjenih podataka u vezi sa procesuiranim slučajevima krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBTI osobama.

Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa za period 2016–2020.

predviđa „razvoj softverskog rešenja za jedinstveni pravosudni informacioni sistem“ koji treba da poboljša ne samo efikasnost i sigurnost evidentiranih podataka, već i sadržaj zapisa u skladu sa međunarodnim standardima i nacionalnim zakonodavstvom. U vezi sa članom 33. Zakona o zabrani diskriminacije, potrebno je uvesti sistem informaciono-komunikacionih tehnologija sa rasčlanjenim podacima o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje/govorima mržnje/diskriminaciji.

Sve ostale strategije povezane s ugroženim grupama (Strategija manjinske politike 2019–2023, Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016–2020, Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2017–2021) ***ne predviđaju aktivnosti u cilju poboljšanja odgovora nadležnih organa i mehanizama u borbi protiv krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i krivičnih djela diskriminacije u formi koju ima Strategija za LGBTI populaciju. Samo u izvjesnoj mjeri, u većini slučajeva indirektno, navedenim strategijama ukazuje se na krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i djelo diskriminacije.***

U tom smislu **Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017–2021.** ukazuje na usklađenost zakonodavstva sa Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom u Crnoj Gori, i predlaže izmjenu odgovarajuće odredbe Krivičnog zakonika (implementirana u 2017. godini), Zakona o medijima i Zakona o zaštiti potrošača kako bi osobe sa invaliditetom bile prepoznate kao ugrožena grupa.

U okviru **Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016–2020**, SOCIJALNI STATUS I ZAŠTITA PORODICE bavi se čitavim nizom pitanja koja pokrivaju različite aspekte socijalnih pitanja koja mogu uključivati krivična djela učinjena iz mržnje. Strateški ciljevi u tom pogledu su: 6.1 borba protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama, 6.2 prevencija i suzbijanje prosjačenja, 6.3 borba protiv trgovine ljudima. Svi ovi ciljevi definisani su mjerama društvenih kampanja, a nijedna od mjera nema pravo na direktan odgovor nadležnih organa na krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje ili djela diskriminacije prema populaciji Roma i Egipćana.

Preporuka: Strateška dokumenta za ostale ugrožene grupe (manjine, Romi i Egipćani, osobe sa invaliditetom) trebalo bi da posvete posebnu pažnju ovom pitanju i da obuhvate ciljeve, mjere i aktivnosti u vezi sa odgovorima na krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i djela diskriminacije u odnosu na njihove ciljane grupe.

IV. PODACI

Situacija na državnom nivou

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (ombudsman) glavna je institucija s prikazom evidencija i prikupljanja podataka. Ombudsman Crne Gore je nezavisna i autonomna institucija čiji je zadatak da štiti i promoviše ljudska prava i slobode kada su ista povrijeđena djelovanjem ili propustom državnih organa. Njegova nadležnost odnosi se na *kompletan privatni i javni sektor* u odnosu na zaštitu od diskriminacije. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore utvrđuje ombudsmana kao institucionalnog mehanizma zaštite od diskriminacije i nacionalnog mehanizma zaštite lica lišenih slobode od mučenja i drugih oblika okrutnog, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. **Između ostalih nadležnosti, ombudsman takođe prikuplja i analizira podatke o slučajevima diskriminacije**, što uključuje krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i krivična djela diskriminacije.

Podaci koje prikupljaju nadležni organi

Prema **Zakonu o zabrani diskriminacije** (član 33.), *sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspeksijski organi* dužni su da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom.²⁰

Takvi podaci iz posebne evidencije treba da budu dostavljeni ombudsmanu najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtev ombudsmana navedeni državni organi dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine.

U ovom trenutku, za prethodne godine, podaci iz evidencije nisu dostavljeni ombudsmanu (u skladu sa članom 33.), a nijedna institucija osim Državnog tužilaštva, koji djelimično prikuplja podatke o žrtvama krivičnih djela, nije uvela nijedan sistem evidentiranja i prikupljanja raščlanjenih podataka.²¹ Sud za prekršaje u Podgorici prikuplja podatke o prekršajima diskriminacije, ali ne putem pravosudnog informacionog sistema (PRIS) i bez sistematski razvijene metodologije, ili prema raščlanjenim kategorijama propisanim Pravilnikom o posebnim evidencijama.

Sudovi, pored sudova za prekršaje²², koriste pravosudni informacioni sistem (PRIS) koji će do 2021. godine biti izmijenjen u skladu sa strategijom IKT-a. Prema informacijama datim od strane Sudskog savjeta i predstavnika sudova koje su eksperti posjetili u januaru 2020. godine, postojeći pravosudni informacioni sistem (PRIS) ne prikuplja nikakve podatke o govoru mržnje i nasilju motivisanom mržnjom ili krivičnim djelima diskriminacije. Jedine informacije koje se mogu pružiti odnose se na konkretna krivična djela u skladu s članovima Krivičnog zakonika, za koja je sud obavio saslušanja u određenom periodu. To znači da pravosudni informacioni sistem (PRIS) može djelimično da evidentira podatke o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govorima mržnje i diskriminaciji i samo u vezi s krivičnim djelima učinjenim iz mržnje kao takvim. Sva druga krivična djela koja mogu biti motivisana mržnjom, posebno u vezi sa članom 42a KZ, ne mogu se evidentirati.

²⁰ Član 33 stav 2, „Podatke iz posebne evidencije, organi iz stava 1 ovog člana dostavljaju Zaštitniku/ci, najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtjev Zaštitnika/ce dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine.”

²¹ Član 34b „Novčanom kaznom u iznosu od 100 eura do 2.000 eura kazniće se odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave i organu lokalne uprave ako:

1) ne vodi posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom (član 33 stav 1);

2) podatke iz posebne evidencije ne dostavi Zaštitniku/ci u rokovima propisanim članom 33 stav 2 ovog zakona.”

²² Novim Zakonom o sudovima iz 2015. godine sudovi za prekršaje dobijaju status sudova u pravosudnom sistemu Crne Gore, međutim, od tada nisu uvedeni u pravosudni informacioni sistem (PRIS).

Informacioni sistem **Državnog tužilaštva** (IBM Case Management Sistem (IBM sistem upravljanja slučajevima)) instaliran je i za isti je završeno testiranje tokom 2016. godine. Ovaj informacioni sistem može da prikuplja i analizira podatke koji se odnose na krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i diskriminaciju isključivo putem kriterijuma žrtve krivičnog djela. Naime, karakteristike žrtve koje se mogu odrediti po polu, starosti, u odnosu na određenu kategoriju, npr. LGBTI ili romska populacija. Podaci o karakteristikama žrtve su nezavisni podaci i kao takvi ne ukazuju na motiv izvršenja određenog krivičnog djela. IBM sistem upravljanja slučajevima može pružiti iste podatke kao PRIS u vezi sa krivičnim djelima koja su krivična djela učinjena iz mržnje po sebi.

Uprava policije nema uspostavljene posebne postupke prijavljivanja ili prikupljanja podataka za krivična djela učinjena iz mržnje. Problem koji može narušiti moguće evidentiranje podataka u policiji može biti činjenica da je po krivičnom sistemu Crne Gore državni tužilac organ koji je klasifikovao krivično djelo i policija ne bi izvršila nikakvu klasifikaciju prijavljenog djela prije nego što tužilac preuzme slučaj. Rešenje bi moglo biti da policija prekršaje evidentira kao *potencijalna krivična djela učinjena iz mržnje*, prije nego što ih uvede u nadležnost tužioca. Ipak, uloga policije je važna u prepoznavanju potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje i radi pristupa žrtvi i prikupljanja dokaza na najbolji način, kao i radi dostavljanja državnom tužiocu relevantnih dokaza kako bi se podržalo efikasno gonjenje. Iz tih razloga, položaj policije treba ojačati kada je riječ o krivičnim djelima iz mržnje, govorima mržnje i djelima diskriminacije.

Slabosti postojećih informacionih podsistema utvrđene su strateškim stubom II Strategije IKT 2016–2020, a pored uspostavljanja jedinstvene platforme informacionog sistema na pravosudnom nivou, postoji potreba za povećanjem broja i kategorija podataka koji moraju biti prikupljeni. „Statistički izvještaji pravosuđa postaju važan alat koji koriste i druge državne institucije i međunarodna tijela, pa s tim u vezi zahtjevaju uključivanje dodatnih setova podataka i izradu statističkih izvještaja koji im trebaju poslužiti za donošenje različitih strateških planova, akcionih planova i drugih za Crnu Goru bitnih dokumenata.“

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava kontinuirano prikuplja podatke od različitih institucija, o slučajevima diskriminacije LGBTI populacije i svake godine vrši analizu stanja u oblasti krivične i prekršajne zaštite. S obzirom na prethodno istaknute nedostatke u informacionim sistemima u vezi sa prikupljanjem podataka u slučajevima krivičnih djela učinjenih iz mržnje, podaci Ministarstva nisu sveobuhvatni, ali ukazuju na određene trendove i ukazuju na stanje u pogledu aktivnosti i prakse pravosudnih organa (policije, tužilaštva i sudova) u vezi sa prijavljenim i procesuiranim slučajevima diskriminacije, nasilja i drugih oblika napada na pripadnike LGBT populacije. Podaci koje je prikupilo Ministarstvo nisu razvrstani prema krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govorima mržnje, diskriminaciji i ne uključuju drugu posebno ranjivu kategoriju osoba.

U svojim „Zaključcima o primjeni preporuka za Crnu Goru“ (Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Montenegro), ECRI je pozdravio napore na poboljšanju prikupljanja raščlanjenih podataka koje su preduzeli organi navedeni u ovom odjeljku, međutim zaključio je da preporuke za poboljšanje još uvijek nisu primijenjene, i naveo, „još uvijek ne postoji sistem za prikupljanje raščlanjenih podataka i pružanje koherentnog i integrisanog prikaza slučaja rasističkog i homo/transfobičnog govora mržnje i nasilja motivisanog mržnjom.“²³

Opcije za rešavanje ovih nedostataka i sprovođenje preporuka navedenih u ovom odjeljku razmatrane su u daljem tekstu.

23 ECRI (2020) „Zaključci ECRI-ja o sprovođenju preporuka za Crnu Goru koje su predmet prelaznog praćenja“ (ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Montenegro Subject to Interim Follow-up), dostupno na internet stranici <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8273>

Podaci koje prikupljaju NVO

Podaci koje su prikupile i čuvale nevladine organizacije, o čemu svedoči činjenica da te organizacije uglavnom vrše prijave policiji i tužilaštvu, vrlo su značajan pokazatelj prirode, ozbiljnosti i učestalosti verbalnih i fizičkih napada motivisanih mržnjom prema LGBTI populaciji. Pored toga što prate prijavljene i nenasilne napade, ove organizacije objavljuju najznačajnije primjere kršenja LGBTI prava, navodeći detalje i kontekst prirode, pozadine i težine napada.

Preporuka: dostupne podatke NVO-a treba konsultovati radi analize rizika i rasprostranjenosti krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacija.

Međunarodni okvir za prikupljanje podataka o krivičnim djelima iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji.

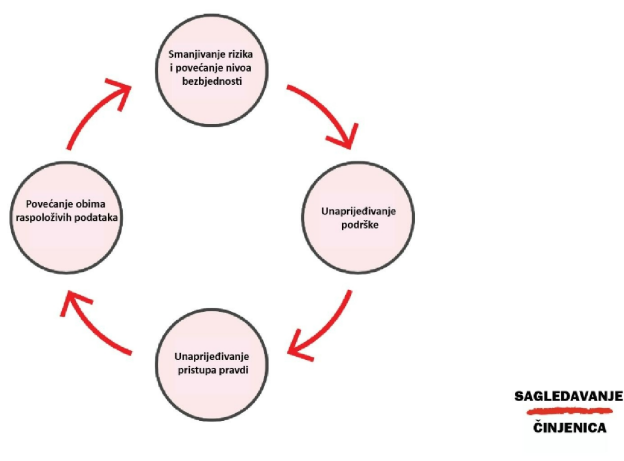
Kada se uzmu u obzir sistemi za evidentiranje krivičnih djela učinjenih iz mržnje i govora mržnje, korisnik se lako može o pogubiti u tehničkim pojedinostima. Zbog toga se preporučuje akterima da usvoje relevantne i korisne vodeće principe.

Sistemi za evidentiranje i prikupljanje podataka treba da:

1. budu usmjereni na žrtvu;
2. imaju sveobuhvatan pristup: budu povezani s drugim ključnim elementima sveobuhvatnog pristupa razumijevanju i rješavanju krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije;
3. teže usklađenosti s međunarodnim principima: budu usklađeni s međunarodnim normama i standardima;
4. budu transparentni: generišu tačne podatke koji su lako dostupni javnosti;
5. odražavaju razumijevanje prevalencije i konteksta: implementiraju se u kontekstu opredjeljenja za razumijevanje „tamne brojke“ pojava;
6. se sprovode u kontekstu snažne posvećenosti saradnji između agencija za krivično pravosuđe, nadležnih vladinih ministarstava, sa relevantnim organizacijama civilnog društva i akademikima sa odgovarajućom ekspertizom;

Slika 1: pristup evidentiranju i prikupljanju podataka orijentisan na žrtve i rezultate²⁴

Okvir fokusiran na žrtve i rezultate za poboljšanje evidentiranja i povećanja obima prijavljivanja



Princip br. 1.: Upućenost na žrtve

Kao što je prikazano na slici 1, sistemi za evidentiranje i prikupljanje podataka u pogledu krivičnih djela učinjenih iz mržnje, diskriminacija i govora mržnje trebalo bi da doprinesu sljedećim ishodi-
ma za žrtve i pogođene zajednice:

- smanjenje rizika od pojave i ozbiljnosti ponovne viktimizacije i/ili eskalacije društvenog rasula;
- pojačana podrška;
- veći nivo pristupa pravdi i efikasna primjena relevantnih zakona;
- povećan obim prijavljivanja od strane žrtava i zajednica.²⁵

U okviru ovog načela trebalo bi da se preuzme obaveza izbjegavanja nepotrebnog birokratskog opterećenja operativnih policijskih službi i osoblja tužilaštva. U najvećoj mogućoj mjeri, ove sisteme za evidentiranje treba integrisati u postojeće sisteme.

Princip br. 2: Sveobuhvatan pristup

Djelotvorni sistemi za evidentiranje i prikupljanje podataka jedan su deo cjelovitog pristupa u rješavanju krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije.²⁶ Visokokvalitetne smjernice za obuku, istrage i krivično gonjenje, smjernice za postupanje sa slučajevima diskriminacije i inkluzivni pravni i politički okvir koji podržava održivo finansiranje su svaki podjednako važan dio slagalice.

Princip br. 3: Težnja usklađenosti s međunarodnim principima

Evidentiranje i prikupljanje podataka, obuka, politika i zakon u oblasti krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije podržani su relativno sveobuhvatnim međunarodnim okvirom normi i standarda. Nacionalni zakon, politika i obuka treba da budu u najvećoj mogućoj mjeri usklađeni s tim okvirom.²⁷ Konkretno, koncepte krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije trebalo bi jasno definisati, a podatke prikupiti i prijaviti odvojeno. Na praktičnom nivou, to osigurava lakše podnošenje dobijenih podataka na redovne zahtjeve međuvladinih organizacija (pogledajte, na primjer, zahtjeve ODIHR-a (Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava) za godišnje izvještavanje o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje) i efikasnu operacionalizaciju ispravne primjene zakona u istragama, krivičnom gonjenju i drugim zakonskim pristupima.²⁸

Princip br. 4: Težnja transparentnosti

Opšta javnost i pogođene zajednice ključni su akteri u nastojanjima da se shvate i riješe krivična djela učinjena iz mržnje, govor mržnje i diskriminacija u Crnoj Gori. Od suštinskog je značaja da su podaci o prirodi i uticaju ovih štetnih djelovanja, kao i informacije o koracima koje nadležni organi preduzimaju da ih riješe, uključujući obuku i smjernice, lako dostupni i pristupačni.²⁹

25 Perry, J. (2020.), Evropski izvještaj projekta Sagledavanje svih činjenica (Facing all Facts)

26 Pogledajte Mehanizme za prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič (Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: A practical guide), (2014), OEBS, <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide?download=true>

27 Pogledajte u bibliografiji reference o ključnim normama i standardima

28 Pogledajte na primjer Zakone o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, Praktični vodič (Hate Crime Laws, A Practical Guide), ODIHR (2009), koji se temelji na Odluci Vijeća ministara OEBS-a 9/09, da se krivična djela učinjena iz mržnje definišu kao „krivična djela počinjena sa motivacijom pristrasnosti“ (za razliku od govora mržnje i diskriminacije) i nedavno Uputstvo Evropske komisije (2018), koje definiše odvojene koncepte krivičnih djela učinjenih iz mržnje i govora mržnje i preporučuje da se oni usvoje na nacionalnom nivou kako bi podržali efikasnu primjenu relevantnih zakona i postupaka.

29 Pogledajte Mišljenje Agencije za osnovna prava EU (FRA), „Prikupljanje i objavljivanje raščlanjenih podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje“ (Collecting and publishing disaggregated hate crime data), u kojem se navodi sljedeće: „Kao što su izvještaji FRA više puta istakli, prikupljanje detaljnih i raščlanjenih podataka o krivičnom djelu

Princip br. 5: Razumijevanje prevalencije i konteksta

Dokazi ukazuju na to da se nadležnim organima prijavljuje i da isti evidentiraju samo mali procenat krivičnih djela učinjenih iz mržnje i incidenata govora mržnje.³⁰ Mogu se preduzeti različite akcije za razumijevanje „tamne brojke“ ili stvarne prevalencije krivičnih djela učinjenih iz mržnje i govora mržnje, uključujući organizovanje nacionalnih istraživanja i pregled podataka prikupljenih od strane relevantnih organizacija civilnog društva.³¹

Princip br. 6: Posvećenost saradnji

Uspeh zajedničkog pristupa zasniva se na posvećenosti saradnji između agencija za krivično pravo, kancelarija ombudsmana, nacionalnih institucija za ljudska prava (NHRI), vladinih ministarstava i sa relevantnim organizacijama civilnog društva. Na primjer, efikasan sistem evidentiranja od strane policije biće ozbiljno ograničen ako nije povezan sa tužilaštvom i sudskim pristupima. Isto tako, nepostojanje saradnje sa organizacijama civilnog društva koje su eksperti za krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i/ili diskriminaciju i pružanje podrške žrtvama u njihovim praktičnim i zakonskim potrebama, imaće za rezultat nedostatak znanja i informacija o prevalenciji i uticaju neprijavljenih krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacija.³² Vjerovatnije je da će takva saradnja biti uspješna ako je podržana međudržavnim protokolima i okvirima sa jasno utvrđenim ulogama i odgovornostima.³³

Evidentiranje slučajeva krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije: osiguravanje zajedničkog pristupa

Ovaj odjeljak objedinjuje nacionalne nalaze i međunarodne principe da bi se sagledalo kako obezbijediti uspješan sistem za prikupljanje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, diskriminaciji i govorima mržnje. Postizanje ovog cilja oslanja se na *zajedničko razumijevanje* i dijeljenje zajedničkog *pristupa* u krivičnom, civilnom i administrativnom sistemu Crne Gore. Nekoliko konkretnih koraka treba preduzeti kako bi se postiglo prethodno navedeno.

Kao što je gore preporučeno, politika i tehnički okvir koji Crna Gora usvaja za evidentiranje i prikupljanje podataka treba da budu u potpunosti usklađeni sa međunarodnim konceptima „krivičnih djela učinjenih iz mržnje“, „govora mržnje“ i „diskriminacije“ (u skladu s prethodno datim principom

učinjenom iz mržnje – najmanje, po motivisanošću pristrasnosti i vrsti krivičnog djela – neophodno je da bi se pratila efikasnost reakcije policije na ovu pojavu i pripremile efikasne i ciljane politike. Objavljivanje i širenje podataka i jednostavan pristup istima pomažu da se žrtve i zajednice uvere da se krivično djelo učinjeno iz mržnje shvata ozbiljno i javnosti pošalje poruka da se krivično djelo učinjeno iz mržnje prati, rješava i ne toleriše.“ FRA (2018), str. 11; pogledajte i ključno zapažanje OEBS-a/ODIHR-a za Crnu Goru iz 2018. godine: „ODIHR je uočio da Crna Gora nije periodično izveštavala ODIHR o broju krivičnih djela učinjenih iz mržnje koji je evidentirala policija“, <https://hatecrime.osce.org/montenegro>; Pogledajte i ODIHR-ovu publikaciju, Mehanizmi za prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, Praktični vodič (Hate Crime Data collection and Monitoring Mechanisms, A practical guide) (2014) str. 43. Pogledajte takođe relevantne preporuke ECRI-ja u pogledu opšte politike i Ministarske obaveze OEBS-a.

³⁰ Pogledajte FRA (2018)

³¹ Pogledajte ankete o viktimizaciji, uključujući EU-MIDIS I i EU-MIDIS II; pogledajte, takođe, Mišljenje FRA-e, „Dizajniranje i sprovođenje istraživanja o viktimizaciji krivičnih djela koja uključuju pitanja u vezi sa krivičnim djelom učinjenom iz mržnje“ (Designing and carrying out crime victimization surveys that include hate crime-specific questions), u kojem FRA navodi sljedeće: „Osmišljavanje anketa o viktimizaciji krivičnih djela koje uključuju pitanja u vezi s krivičnim djelom učinjenom iz mržnje omogućilo bi nadležnim organima da rasvijetle „tamnu brojku“ krivičnih djela – odnosno broja krivičnih djela koja se ne prijavljuju policiji – i da razumiju iskustva žrtava, trendove i nove probleme.“, str. 12, FRA (2018); pogledajte, takođe, preporuke ODIHR-a 20–24, koje detaljno opisuju način na koji se mogu sprovesti ankete o viktimizaciji i šta one treba da obuhvate, u publikaciji „Mehanizmi za prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič“ (Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: A practical guide), (2014), str. 33–39.

³² Takođe pogledajte Preporuku br. 15 ECRI-ja u pogledu opšte politike o suzbijanju govora mržnje koja preporučuje državnim organima da podrže praćenje govora mržnje od strane civilnog društva, tijela za ravnopravnost i nacionalnih institucija za ljudska prava i promovišu saradnju u prihvatanju ovog zadatka između njih i javnih organa.

³³ Pogledajte FRA (2018) o saradnji sa civilnim društvom i ODIHR (2014) o uspostavljanju međudržavnih okvira. U tom kontekstu „relevantne organizacije civilnog društva“ uključuju one organizacije koje imaju jasne rezultate u robusnom i transparentnom evidentiranju i prikupljanju podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje/govoru mržnje i/ili diskriminaciji.

br. 3, „osiguravanje usklađenosti“).³⁴ Korištenjem ovog pristupa poboljšaće se rješavanje predmeta od strane tužilaca i poboljšati kvalitet podataka i olakšati razmjena informacija sa međunarodnim agencijama.

Da bi se taj novi okvir „operacionalizovao“ i omogućila efikasna saradnja širom sistema, ovaj izvještaj predlaže zajedničke definicije „potencijalnih krivičnih djela učinjenih iz mržnje“, govora mržnje i diskriminacije koje treba da usvoje odgovarajuće agencije odgovorne za evidentiranje i prikupljanje podataka o tim pojavama, praćene praktičnim preporukama o vrsti, obliku i vremenu koordinacije. Kao što je gore navedeno, fokus je na krivičnim formama ovih štetnih djelovanja.

U ovom trenutku nedostaje jasno određivanje pojmova krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije u relevantnoj strategiji i smjernicama nacionalne politike. Na primer, „Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije slučajeva prijavljene diskriminacije“ ne definiše, ne pravi razliku između krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i djela diskriminacije, niti navodi relevantne odjeljke krivičnog zakonika u svojim uputstvima. To će vjerovatno dovesti do zabune i grešaka među akterima odgovornim za prikupljanje ovih informacija i vjerovatno će biti faktor koji doprinosi izostajanju njegove primjene. Sljedeći odjeljci predlažu definicije „krivičnih djela učinjenih iz mržnje“, „govora mržnje“ i „diskriminacije“ za korišćenje kao definicija u evidentiranju od strane relevantnih agencija.

Koncept krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Crnoj Gori

Sadašnji okvir krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Republici Crnoj Gori detaljno je objašnjen u prethodnom dijelu. Nekoliko je faktora koje treba uzeti u obzir u kontekstu uspostavljanja sveobuhvatnog sistema za evidentiranje i prikupljanje podataka:

- Zakonodavni okvir pokriva širok broj karakteristika, koje odražavaju dobru međunarodnu praksu.³⁵
- „Prag pristrasnosti“ (kako je definisana „mržnja“/„pristrasnost“) prilično je visoko postavljen, pa zahtijeva dokaz „mržnje“ za razliku od „pristrasnosti“ ili „predrasuda“, koji imaju niže pragove i koji su identifikovani kao preferirani zakonodavni okviri od strane OEBS-a.³⁶ Ovaj visoki prag potencijalno isključuje uobičajene oblike krivičnih djela učinjenih iz mržnje.
- Nije jasno kada treba primijeniti član 42a u procesu sprovođenja krivičnog prava. Sudovi prije smatraju da je isti primjenjiv samo u fazi suđenja i izricanja kazne. Više državno tužilaštvo je sklonije razumijevanju da bi se odredba mogla primijeniti u fazi razmatranja slučaja od strane tužilaca.
- Dok 42A postavlja visoki prag za „pristrasnost“, u upotrebi izraza „mržnja“, druge slične odredbe koriste niži prag. Na primjer, kako je objašnjeno u Analizi situacije, izrazi „razlog koji se zasniva na diskriminaciji“³⁷, „netrpeljivost zasnovana na nekom diskriminatornom osnovu“³⁸ takođe se koriste u odredbama koje uređuju krivično djelo učinjeno iz mržnje u

³⁴ Pogledajte odjeljak III i prilog br. 1 da biste stekli sveobuhvatan pregled crnogorskog pravnog okvira koji se odnosi na krivično djelo učinjeno iz mržnje i govor mržnje.

³⁵ Krivični zakonik, član 42a

„(1) Ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje prema drugom licu zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, tu okolnost sud će cijeniti kao otežavajuću, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

(2) Ako je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji lica (djeca, lica sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice), sud će tu okolnost uzeti kao otežavajuću.“ Drugim stavom Krivični zakonik izmijenjen je u 2017. godini, uvodeći posebno ranjive kategorije, kao i osobe sa invaliditetom u stav 1.

Potpuni pregled pogledajte u Analizi situacije.

³⁶ Pogledajte ODIHR (2009), „Zakoni o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič“ (Hate crime laws: A practical Guide), <https://www.osce.org/odihr/36426>.

³⁷ Član 167.; član 168.

³⁸ Član 399a

Krivičnom zakoniku Crne Gore. Ove odredbe potencijalno nude mogućnost akterima da usvoje definiciju „potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“ za potrebe evidentiranja i postupanja sa slučajem koja ima niži prag „mržnje“, što je više u skladu sa međunarodnim normama. Na primjer, međunarodno priznata definicija krivičnih djela učinjenih iz mržnje data je od strane OEBS-a, a razvila ga je Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava: Krivično djelo učinjeno iz mržnje je krivično djelo počinjeno sa motivom *pristrasnosti*. Iako Analiza situacije s pravom preporučuje izmjene u zakonodavstvu, moguće je da akteri dogovore zajedničku definiciju za potrebe evidentiranja, koja će omogućiti da se slučajevi evidentiraju što je prije moguće, da primijene međunarodno usklađeni pristup definisanju „krivičnih djela učinjenih iz mržnje“ i omogućće prikupljanje dokaza o motivu pristrasnosti u najranijim fazama.

Usvajanje zajedničke definicije „potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“ za potrebe evidentiranja

Usvajanje i primjena zajedničke definicije krivičnih djela učinjenih iz mržnje za potrebe rešavanja i praćenja slučajeva jedan je od najznačajnijih koraka koji se mogu preduzeti kako bi se osiguralo identifikovanje slučajeva, prikupljanje dokaza, pružanje podrške žrtvama i generisanje pouzdanih podataka. Kada su „na istoj strani“ policija, tužilaštvo i sudovi, to ne samo da obezbjeđuje kvalitativnije podatke, već će se tada vitalni dokazi da krivično djelo može biti krivično djelo učinjeno iz mržnje i informacije o bezbjednosti žrtava i njihovoj potrebi za podrškom prenositi i obrađivati iz jedne agencije do druge. Zaključno, takav pristup omogućava podnošenje najkvalitetnijih i najdetaljnijih dokaza sudu na razmatranje.

Naravno, važno je imati na umu da su efikasna obuka, liderstvo i zajednički rad sa relevantnim organizacijama civilnog društva od presudnog značaja da bi se osiguralo stvarno postupanje po ovim vitalnim informacijama.

Kao što je objašnjeno u Analizi situacije i u prethodnom tekstu, Krivični zakonik Crne Gore uključuje niz karakteristika koje su obuhvaćene, međutim, prag „mržnje“ je visok.

Kao što je gore objašnjeno, međunarodno priznata definicija krivičnog djela učinjenog iz mržnje je krivično djelo učinjeno s motivom pristrasnosti. Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava definiše „pristrasnost“ kao

„unaprijed stvorena negativna mišljenja, stereotipne pretpostavke, netrpeljivost ili mržnju usmjerenu prema određenoj grupi koja ima zajedničke karakteristike, poput rase, etničke pripadnosti, jezika, religije, nacionalnosti, seksualne orijentacije, roda ili bilo kog drugog ličnog svojstva. Osobe sa invaliditetom, takođe, mogu biti žrtve krivičnih djela učinjenih iz mržnje.“

Ova definicija omogućava nacionalnim akterima da razmatraju inkluzivniju definiciju krivičnih djela učinjenih iz mržnje kao neformalnu definiciju za evidentiranje.

Preporuka: policija i nadležna ministarstva treba da razmotre i usvoje jednu od sljedećih definicija potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje ili svrha evidentiranja:

„Bilo koje krivično djelo u Krivičnom zakoniku Crne Gore koje *žrtva ili bilo koje drugo lice shvati* kao počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „rasi“, boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene, osim ako ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

III

Svako djelo u kojem indikatori pristrasnosti ukazuju na to da je djelo počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „rasi“, boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene, osim ako ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Komentar: ove definicije su predložene kao alternative. Kada budu usvojene, smjernice bi trebalo da usmjere policiju na svaki incident koji spada u definiciju „potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“. Prva opcija se zasniva na Preporuci br. 11 ECRI-ja u pogledu opšte politike koja preporučuje da se u evidenciju krivičnih djela učinjenih iz mržnje ugradi percepcija žrtve i bilo koje druge osobe. Da bi se osigurala jednakost i doslednost, definicija predložena u ovom radu proširuje se sa „rase“ na sve zaštićene karakteristike. Nadalje, termin „potencijalno krivično djelo učinjeno iz mržnje“ uveden je kako bi se uvažila činjenica da većina policijskih službi nerado automatski evidentira krivično djelo kao „krivično djelo učinjeno iz mržnje“ zasnovano samo na percepciji žrtve/bilo koje druge osobe.³⁹

Ovaj pristup prepoznaje centralnost pristupa zasnovanog na percepciji, usklađen je sa Preporukom br. 11 ECRI-ja u pogledu opšte politike i omogućava fleksibilnost na nacionalnom nivou.

Druga definicija koristi koncept pokazatelja pristrasnosti ili, „objektivnih činjenica, okolnosti ili obrazaca povezanih sa krivičnim djelom koji pojedinačno ili u kombinaciji sa drugim pokazateljima, sugerišu da su počinioци djelovali u cjelosti ili djelimično motivisani pristrasnošću, predrasudama ili neprijateljstvom. Na primjer, ako počinilac koristi uvrede na rasnoj osnovi tokom napada na pripadnika rasne manjine, to bi moglo ukazati na motiv pristrasnosti i biti dovoljno da odgovorni službenik klasifikuje krivično djelo kao potencijalno krivično djelo učinjeno iz mržnje. Na isti način, sknavljenje groblja ili napad na gej paradu ponosa mogu biti pokazatelji pristrasnosti antireligijske ili anti-LGBT motivacije.“⁴⁰ Percepcija žrtava je takođe indikator pristrasnosti.

Obje definicije uključuju krivična djela motivisana „u cijelosti ili djelimično“ netrpeljivošću/pristrasnošću/predrasudama itd. i zasnovana na „stvarnom ili percipiranom“ članstvu zaštićene grupe.⁴¹

Obje definicije odražavaju priznavanje od strane ECRI-ja definicije OEBS-a krivičnih djela učinjenih iz mržnje u njegovom šestom ciklusu praćenja⁴² i uključuju inkluzivnu listu zaštićenih karakteristika predloženih u ECRI-ovom izvještaju o Crnoj Gori za 2017. godinu.⁴³

Sljedeći korak je „operacionalizacija“ ove definicije u radu policije, tužilaštva i sudova. U nastavku su predložene posebne definicije praćenja.⁴⁴

39 Ujedinjeno Kraljevstvo je trenutno jedina zemlja na svijetu koja je u potpunosti usvojila politiku evidentiranja krivičnih djela učinjenih iz mržnje zasnovanu na percepciji.

40 str. 15, Mehanizmi za prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič (Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: A practical Guide), ODIHR, 2014.

41 Pogledajte publikaciju Zakoni o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič (Hate Crime Laws: a practical guide), ODIHR (2009) i Evropska komisija, 2018; pogledajte takođe i sve nacionalne smjernice, uključujući nacрте smjernica koje je pripremila tužilaštvo.

42 Pogledajte, na primjer, Izvještaj ECRI-ja (2020) o Albaniji (šesti ciklus praćenja), strana 14, dostupan na internet stranici <https://rm.coe.int/report-on-albania-6th-monitoring-cycle-/16809e8241>.

43 Pogledajte Izvještaj ECRI-ja (2017) o Crnoj Gori, stav 7, dostupan na internet stranici <https://rm.coe.int/second-report-on-montenegro/16808b5942>

44 Takođe se preporučuje da policiji evidentira pod-krivične slučajeve mržnje, odnosno, svaki incident koji se zasniva na pristrasnosti prema navedenim zaštićenim karakteristikama, ali koji ne prelazi prag krivičnog djela. Ovaj pristup ima sljedeće prednosti: omogućava nadležnim organima i policiji da naročito prate obrasce prije nego što eskaliraju do ozbiljnog nivoa, a omogućava i bližu saradnju sa relevantnim grupama civilnog društva koje takođe prate takve incidente.

Preporučuje se da relevantni akteri vode razgovore i načelno se dogovore da treba usvojiti definiciju za potrebe evidentiranja i koju opciju.

Važno je napomenuti da bez obzira na to koja opcija bude usvojena, dokazi o samoj percepciji žrtve nisu dovoljni da se **gonjenje** krivičnog djela učinjenog iz mržnje preduzme, i primjenjuju se regularna pravila o dokazima. U svim pojedinačnim slučajevima uvijek sudovi treba da odluče da li se primjenjuje relevantna odredba krivičnih djela učinjenih iz mržnje. Ove tačke će biti predmet dalje rasprave u nastavku kada se razmatra rješavanje predmeta.

Preporuka: tužilaštvo treba da usvoji sljedeću definiciju „potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“ u zapisnicima prije istrage:

Bilo koje djelo, upućeno od strane policije, u kom pokazatelji pristrasnosti ukazuju na to da je počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „rasi“, boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene, osim u slučaju da ove okolnosti predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Preporučuje se da tužilaštvo evidentira i broj slučajeva primljenih od istražitelja koji su označeni kao „potencijalna krivična djela učinjena iz mržnje“, jer bi to moglo pružiti korisne uporedne podatke izvršnim organima u razmatranju jaza između percepcije žrtava i onih slučajeva sa stvarnim dokazima s kojim će se izaći pred sud. Definicija bi, takođe, trebalo da se primjenjuje u slučaju kada je podignuta optužnica.

Preporuka: sudovi treba da usvoje sljedeću definiciju „osuđenog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“

Svaki slučaj u kojem je dokazano da je djelo počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „rasi“, boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene, osim ako ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Komentar

Ove definicije, pored preslikavanja u Prilogu 1, pružaju konceptualni okvir kako bi se omogućilo praćenje slučajeva kroz proces krivičnog prava i njihovo uključivanje u postojeće i planirane elektronske sisteme evidentiranja. Sljedeći odjeljak razmatra praktične korake koje treba preduzeti u primjeni zajedničkog pristupa.

Praćenje definicija govora mržnje i diskriminacije.

Preporuka: policija, tužilaštvo i sudovi usvajaju sljedeću definiciju govora mržnje za potrebe evidentiranja, u skladu Preporukom br. 15 ECRI-ja u pogledu opšte politike.

„jedan ili više određenih oblika izražavanja – naime, zagovaranje, promovisanje ili podsticanje klevetanja, mržnje ili omalovažavanja nekog lica ili grupe lica, kao i svako uznemiravanje, uvreda, negativno stereotipizovanje, stigmatizacija ili pretnja tom licu ili licima i svako opravdavanje svih ovih oblika izražavanja – koje se zasniva na neograničavajućoj listi ličnih karakteristika ili statusa koji uključuju „rasu“, boju kože, jezik, vjeru ili uvjerenje, nacionalnost ili nacionalno ili etničko porijeklo, kao i poticanje, starosnu dob, invaliditet, pol, rod, rodni identitet i seksualnu orijentaciju.“ (Pogledajte Prilog br. 1, Tabela br. 3)

Preporuka: policija, tužilaštvo i sudovi usvajaju sljedeću definiciju krivične diskriminacije za svrhe

evidentiranja „diskriminacija“ znači svako krivično djelo različitog postupanja zasnovano na osnovama koje su utvrđene u krivičnim djelima za diskriminaciju u Crnoj Gori, a koje nema objektivno i razumno opravdanje“ (Pogledajte Prilog br. 1, Tabela br. 4).

Sprovođenje zajedničkih definicija krivičnog djela učinjenog iz mržnje, krivičnog djela govora mržnje i krivičnog djela diskriminacije⁴⁵

Postoji niz pitanja koja treba razmotriti prilikom odlučivanja o sprovođenju zajedničke definicije krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije koji su navedeni u daljem tekstu.

Rasčlanjenost

Međunarodne norme i standardi upućuju Države da obezbijede da se podaci o krivičnom djelu učinjenom iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji mogu rasčlaniti na osnovu motivacije pristrasnosti i vrste krivičnog djela.^{46,47}

Osnova za rasčlanjivanje može biti sljedeća:

Za krivično djelo učinjeno iz mržnje:

Po vrsti krivičnog djela: svako krivično djelo iz Krivičnog zakonika Crne Gore i svako određeno krivično djelo iz Tabele br. 1 Priloga br. 1. Ta djela bi se mogla dalje grupisati u opštije kategorije krivičnog djela, uključujući ubistvo, teški napad, imovinsku štetu itd.⁴⁸

Po motivu pristrasnosti: svi motivi pristrasnosti navedeni su u članu 42a Krivičnog zakonika.

Dalje se preporučuje da nacionalna tačka za kontakt sa OEBS-om usaglasi sa Kancelarijom za demokratske institucije i ljudska prava koje metakategorije treba prijaviti kao dio godišnjih podataka Crne Gore, a koje isključene kategorije treba evidentirati na nacionalnom nivou, ali ne prema OEBS-u.

Za govor mržnje i diskriminaciju: po krivičnim djelima i motivu pristrasnosti kako je utvrđeno crnogorskim zakonodavstvom.

Takođe se preporučuje izmjena i dopuna Pravilnika radi uključivanja usaglašenih definicija.

Preporuka: izmijeniti „Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije slučajeva prijavljene diskriminacije“ kako bi se razjasnile konkretna štetna djelovanja i djela koja se trebaju evidentirati u skladu s prethodno datim definicijama;

Preporuka: razviti prateće obrasce i smjernice za evidentiranje i obaviti obuku za sva nadležna lica s ciljem obezbeđenja njegove efikasne upotrebe i primjene.

Kao što je gore objašnjeno, postoje dvije glavne tehničke svrhe za označavanje krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije širom sistema u skladu sa jasnim definicijama. 1. Da se osigura da istražitelji budu u mogućnosti da izvještavaju o predmetima što je prije moguće, da se poveća šansa za otkrivanje motiva pristrasnosti tokom istrage i da se obezbijedi da

⁴⁵ Ovaj odjeljak uzima u obzir preporuke iz osnovne studije i analize situacije koje je pokrenuo Savjet Evrope u pripremi ovog projekta kako bi se identifikovali koraci koje je potrebno preduzeti za primjenu ovog pristupa. Isti treba tumačiti zajedno sa tim izvještajima.

⁴⁶ Pogledajte relevantne odluke Savjeta ministara OEBS-a, preporuke ECRI-ja u pogledu opšte politike (GPR) i FRA (2018)

⁴⁷ Vrste krivičnih djela treba da odražavaju postojeće kategorije koje se koriste za razlikovanje krivičnih djela, posebno identifikujući nivoe nasilničkog ubistva itd.

⁴⁸ U određivanju kategorija krivičnog djela, akteri treba da prate kategorije krivičnog djela koje su već uspostavljene u crnogorskom opštem sistemu evidentiranja krivičnih djela.

dokazi i potrebe žrtvi budu istaknuti što je prije moguće prilikom prelaska na fazu tužilaštva; 2. Da se osigura da informacije o upravljanju učinkom i statistike koje nastaju usled takvog označavanja i drugi setovi podataka budu što potpuniji i uporediviji. Drugim riječima, moguće je pratiti slučaj od istrage do krivičnog gonjenja do faza izricanja kazne pa tako i precizirati nedostatke u sistemu.

Ako postojeći sistem evidentiranja ne omogućava policiji da unese potrebne oznake i indikatore pristrasnosti u momentu kada im se podnese prijava, može se izraditi šablonski izvještaj i dodati policijskom izvještaju, kako za rešavanje predmeta, tako i za statističke svrhe.

Stvaranje veza kako bi se omogućila razmjena podataka kako je gore navedeno, takođe zavisi od trenutnog sistema evidentiranja krivičnih djela u Crnoj Gori, koji treba izmijeniti kako bi se omogućilo uspostavljanje oznaka (potencijalnog) krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije koje se mogu podijeliti kroz faze krivičnog gonjenja i izricanja kazne, a to omogućava Kancelariji zaštitnika da ima potpunu sliku kako bi ispunio svoj zakonski mandat, a svim akterima da izrade statistike raščlanjenih podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje. Nadležni organi Crne Gore trebalo bi da razmatranje označavanja uvedu kao obavezno kako u inicijalnoj izjavi koju uzima policija, tako i u statističkoj fazi kako bi povećali šansu da se indikatori pristrasnosti i potrebe žrtava uzmu u obzir i riješe i povećali kvalitet njihovih statističkih podataka.⁴⁹ Trebalo bi omogućiti i označavanje više motiva za pristrasnost. U nedostatku zajedničkog elektronskog sistema, prenos „oznake“ između faza istrage i krivičnog gonjenja možda će se morati izvršiti ručno između specijalnih jedinica kod dveju agencija.⁵⁰ Pored toga, tužilaštvo i sudska služba će morati da uspostave statistički modul koji će omogućiti generisanje statistike krivičnog gonjenja i izricanja kazni u skladu sa gore datim definicijama.

To u praksi znači da bi u vrijeme prijema prijave potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje ili slučaja diskriminacije policija trebalo da bude u stanju da uzme sljedeće informacije od podnosioca prijave:

- vrsta osnovnog ili običnog krivičnog djela zasnovanog na krivičnom zakoniku Crne Gore (npr. napad, imovinska šteta itd.)
- motivacija pristrasnosti/„osnova netrpeljivosti“, posebno definisana u obrascima evidencije (odnosi se na prethodne „meta“ kategorije)
- kratak opis događaja
- specifične indikatore pristrasnosti, uključujući percepciju žrtve ili bilo kojeg drugog lica
- indikatori rizika i neophodne aktivnosti
- potrebe žrtve, uključujući i to da li su bile ili ih treba uputiti na podršku
- veza između žrtve/svjedoka i navodnog počinioca,
- mjesto krivičnog djela
- starosna dob i drugi srodni podaci
- policija bi tada trebalo da bude u stanju da procijeni da li je incident potencijalno krivično djelo učinjeno iz mržnje ili krivično djelo govora mržnje ili incident diskriminacije i da to evidentira u svom izvještaju koristeći pravu „oznaku“.

Statistički sistem bi trebalo da ima opciju da evidentira oznake i ključne informacije koje je policija zabilježila u svom izvještaju, uključujući raščlanjene vrste krivičnih djela i motiv pristrasnosti i druge podatke koje nacionalni akteri smatraju neophodnim.

Policijski sistem bi trebalo da ima opciju da prenese „oznaku“ i relevantne informacije u fazu tužilaštva, a tužilaštvo bi trebalo da bude u mogućnosti da ih primi.

⁴⁹ Ova praksa se trenutno primjenjuje u Irskoj, Španiji, Švedskoj i Velikoj Britaniji i drugim zemljama.

⁵⁰ Na primjer, u Republici Gruziji, Jedinica za ljudska prava pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (policiji) Jedinici za ljudska prava pri Tužilaštvu prosleđuje slučajeve krivičnih djela učinjenih iz mržnje sa oznakom krivičnog djela učinjenog iz mržnje.

Važno je da, gdje je to moguće, sistemi za evidentiranje budu ugrađeni u postojeće procese evidentiranja koji su dizajnirani da pokrenu razmatranje evidencija i stvore najmanje moguće birokratske zahtjeve za operativno osoblje. U tabeli ispod prikazane su informacije koje se trenutno evidentiraju i prikupljaju i predlažu se određena poboljšanja na osnovu gore navedenih kriterijuma.

Odjeljenja za statistiku i nadzor u policiji, tužilaštvu i sudovima trebalo bi da imaju mogućnost da izvuku informacije koje podržavaju razumijevanje prevalencije i uticaja krivičnog djela učinjenog iz mržnje i efikasnosti reagovanja po osnovu istog. Tačnije, to uključuje sljedeće:

- Broj prijavljenih krivičnih djela koja su označena kao krivična djela učinjena iz mržnje, krivično djelo govora mržnje ili krivično djelo diskriminacije (faza evidentiranja krivičnog djela)
- Broj istraga s oznakom (faza prije istrage od strane tužioca)
- Broj krivičnih gonjenja označenih kao krivično gonjenje
- Broj označenih sudskih presuda
- Razlozi zbog kojih istraga i/ili krivično gonjenje nisu nastavljeni (npr. odustajanje žrtve, oslobađajuća presuda itd.).
- Broj istraga, krivičnih gonjenja i kazni rasčlanjenih prema motivu pristrasnosti i vrsti krivičnog djela

Akteri bi takođe mogli da razmotre uvođenje prakse redovnog pretraživanja riječi u tekstnom ili opisnom odjeljku policijske evidencije, zasnovanog na ključnim terminima za pretragu povezanim sa krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, itd. kao načina identifikovanja potencijalnih krivičnih djela učinjenih iz mržnje u statističke svrhe. Ovaj pristup može pomoći u implementaciji novih sistema, međutim, budući da se obavlja retrospektivno, manje je koristan za potrebe bavljenja predmetima.

Preporuka: Uspostaviti posebnu evidenciju o slučajevima prijavljenih krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacija koja će biti jedinstvena za sudove (za krivična djela i prekršaje), Državno tužilaštvo i policiju, kako bi se omogućilo prikupljanje potpunih i tačnih podataka. Kao rezultat toga, potrebno je ažurirati relevantne metode izvještavanja pred sudovima, policijom i javnim tužilaštvom.

- **Izmijeniti i dopuniti Pravilnik o diskriminaciji tako da isti uključuje usaglašene, zajedničke definicije krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije**
- **Izmijeniti i dopuniti odgovarajuće obrasce i postupke za evidentiranje i prikupljanje podataka.**
- **Uspostaviti elektronske, odvojene, rasčlanjene baze podataka prema izmijenjenom i dopunjenom Pravilniku o posebnim evidencijama**
- **Razvijati smjernice i obuke u saradnji s nevladinim organizacijama**
- **Obezbijediti redovno izvještavanje zaštitnika od strane policije, sudova i tužilaštava o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govorima mržnje i diskriminaciji.**

Preporuka: smjernice za podršku primjeni ovog Pravilnika treba da razmotre sljedeća specifična pitanja:

- konkretni primjeri krivičnih djela učinjenih iz mržnje, krivični predmeti govora mržnje i diskriminacije koji se odnose na sve zaštićene karakteristike navedene u prethodnom tekstu, razvijeni u saradnji s relevantnim organizacijama civilnog društva. Fokusiranje na koncepte „diskriminacija po udruženju“, „pogrešna percepcija“, „mješoviti motiv“ i „višestruka pristrasnost“. Navedeno će pomoći policiji i tužiocima da imaju jasnu sliku o vrsti predmeta koji se mogu uzeti u obzir u okviru definicije i povećava tačnost evidentiranja i šanse da sudovi tačno primjene odgovarajuće odredbe.
- budući razgovori s ministarstvima i tužiocima treba da usaglasе da li bi se nadzor trebao fokusirati na LGBT zajednice ili treba dati prednost praćenju drugih posebnih „praćenih“ kategorija koje imaju najveći uticaj na zajednice, na primjer:
 - dokazi ukazuju na problem krivičnih djela zasnovanih na netrpeljivosti ili pristrasnosti prema romskim zajednicama. U najmanju ruku, trebalo bi se posebno usmjeriti na razvoj sveobuhvatnih primjera slučajeva i skupa indikatora pristrasnosti koji se odnose na čitav niz grupa obuhvaćenih crnogorskim zakonodavstvom o krivičnom djelu iz mržnje.
- jasno određene odgovornosti na svakom nivou
- spisak pokazatelja⁵¹ pristrasnosti koje svaka strana mora identifikovati kako bi identifikovala i evidentirala krivična djela učinjena iz mržnje, a koji se mogu koristiti kao dokaz da je krivično djelo bilo krivično djelo učinjeno iz mržnje, koji spisak će takođe biti zasnovan na postojećoj sudskoj praksi ili poznatim slučajevima, ako su dostupni;⁵²
- specifična definicija pojmova objašnjenih u ovom odjeljku koja će se inkorporirati u relevantne smjernice, instrukcije i obuke;⁵³
- Prilikom izrade smjernica za evidentiranje i prikupljanje podataka, može se oslanjati na aktuelne primjere dobre prakse:

„Smjernice za prikupljanje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje i priručnik za obuku“ (Hate Crime Data Collection Guidelines and Training Manual), koje je pripremio Odjeljenje za podršku u sprovođenju zakona i Jedinica za upravljanje statistikom krivičnih djela pri Federalnom istražnom birou SAD-a.⁵⁴ Ovaj dokument utvrđuje predložene uloge i odgovornosti svih agencija za sprovođenje zakona u SAD-u u pogledu evidentiranja krivičnih djela učinjenih iz mržnje i prikupljanja podataka o njima. Sadrži posebne primjere svake vrste praćenog krivičnog djela učinjenog iz mržnje radi podrške sprovođenju zakona u identifikaciji različitog spektra krivičnih djela učinjenih iz mržnje obuhvaćenih zakonodavstvom i predlaže sistem dvostruke kontrole. Inicijalni akteri zaduženi za primjenu zakona odgovorni su za identifikaciju potencijalnih krivičnih djela učinjenih iz mržnje, a osoblje za upravljanje krivičnim djelom odgovorno je za pregled i potvrđivanje ili revidiranje inicijalne klasifikacije.⁵⁵

51 Kao što je gore objašnjeno, pokazatelji pristrasnosti su objektivne činjenice, okolnosti ili obrasci povezani s krivičnim djelom koji pojedinačno ili u kombinaciji sa drugim pokazateljima, sugerišu da su počinioci djelovali u cjelosti ili djelimično motivisani pristrasnošću, predrasudama ili neprijateljstvom. Na primjer, ako počiniac koristi uvrede na rasnoj osnovi tokom napada na pripadnika rasne manjine, to bi moglo ukazati na motiv pristrasnosti i biti dovoljno da odgovorni službenik klasifikuje krivično djelo kao potencijalno krivično djelo učinjeno iz mržnje. Na isti način, sknavljenje groblja ili napad na gej paradu ponosa mogu biti pokazatelji pristrasnosti antireligijske ili anti-LGBT motivacije (str. 15, Mehanizmi za prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič (Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: A practical Guide), ODIHR, 2014).

52 Pogledajte takođe FRA (2018)

53 Uzmite u obzir trenutni pristup koji se preporučuje u PAHCT-u (obuka za tužilaštvo i krivična djela učinjena iz mržnje) i u ODIHR-ovoj publikaciji Zakonima o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, Praktični vodič (Hate Crime Laws, a Practical Guide) (2009).

54 <https://ucr.fbi.gov/hate-crime-data-collection-guidelines-and-training-manual.pdf>

55 <https://www.college.police.uk/What-we-do/Support/Equality/Documents/Hate-Crime-Operational-Guid->

Uputstva za policiju britanske Policijske akademije (College of Policing) objašnjavaju politiku evidentiranja krivičnih djela učinjenih iz mržnje, koja je zasnovana na percepciji, u skladu sa preporukom br. 11 ECRI-ja u pogledu politike. Takođe uključuju ilustrativne primjere svih krivičnih djela učinjenih iz mržnje obuhvaćenih zakonom Ujedinjenog kraljevstva koji pomažu policiji u identifikovanju potencijalnih krivičnih djela učinjenih iz mržnje.

„Kategorizacija i istraživanje krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Ukrajini: praktični vodič“ (Categorizing and investigating hate crimes in Ukraine: a practical guide), ODIHR (2019) <https://www.osce.org/odihr/419891?download=trueODIHR%20Ukraine%20manual%20->

Preporuka: razmotrite raspoložive smjernice i alate iz zajedničkih radionica FRA i OEBS/ODIHR o evidentiranju krivičnih djela učinjenih iz mržnje i evidentiranju podataka o njima. Razmotrite konsultovanje s programom INFAHCT ODIHR-a koji pruža detaljan pregled policijskog evidentiranja krivičnih djela učinjenih iz mržnje i direktno izgradnju kapaciteta sa tehničkim potencijalima za postavljanje sistema za označavanje i evidentiranje.

ance.pdf

V. POSTUPANJE S PREDMETIMA

Situacija na državnom nivou

Uprkos činjenici da se podaci o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji ne prikupljaju sistematski, na osnovu raščlanjene metodologije, niti ih obezbjeđuju svi nadležni organi, oni mogu pružiti neke informacije o vrstama krivičnih djela kao i o postupanju sa predmetima.

Tabela 1. Broj rasčlanjenih slučajeva diskriminacije, nasilja i drugih oblika napada na pripadnike LGBT populacije (dostavljeno od strane Ministarstva za ljudska i manjinska prava)

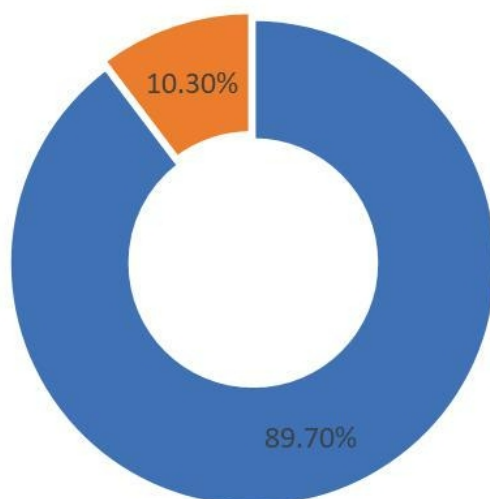
	Slučajevi koje je evidentirala policijska uprava	Predmeti tužilaštva koji su otvoreni po podnijetoj krivičnoj prijavi	Predmeti koje su procesuirali sudovi za prekršaje	Predmeti koje su procesuirali krivični sudovi
2015.	15	9	10	4
2016.	49	11	3	2
2017.	242	35	48	1
2018.	104	7	_*	_*
2019.	100	_*	24**	_*

* U trenutku izdavanja ove analize podaci nisu bili dostupni; ** Dostupni podaci za Sud za prekršaje u Podgorici (uključuju odjeljenje u Nikšiću, Danilovgradu i na Cetinju)



Na osnovu dostavljenih podataka iz Tabele 1 i Grafikona 1 (za period 2015–2017), postoji jasna razlika u broju policiji prijavljenih slučajeva diskriminatornog postupanja prema pripadnicima LGBTI populacije u odnosu na broj procesuiranih slučajeva (u manjem broju podnijete su prijave direktno državnom tužiocu). Nažalost, nedovoljni statistički podaci za 2018. i 2019. godinu sprječavaju da se prati povezanost između broja podnesenih prijava i procesuiranih slučajeva, što bi moglo ukazivati na potencijalni bolji kvalitet podnesenih prijava.

Grafikon 2.



- Postupci pred sudom za prekršaje
- Postupci pred sudom za krivična djela

Procenat evidentiranih krivično gonjenih predmeta najviši je u prekršajnom postupku (89,7%), u poređenju sa vrlo malim brojem krivičnih postupaka (10,3%) – za period 2015–2017. (*podaci za 2018. i 2019. godinu nisu potpuni da bi bili uporedivi*).

Važno je napomenuti da policija ne vrši procjenu pravne kvalifikacije djela (tj. da li je *prekršaj ili krivično djelo*). To uvijek procjenjuje tužilac, nakon što informacije dostavi policija. Nakon odluke tužioca da li se radi o prekršaju ili krivičnom djelu, policija podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka ili tužilac preuzima slučaj.

Najveći broj prijava policiji podnijele su nevladine organizacije⁵⁶ koje štite prava LGBTI populacije (oko 90%) i sve su u vezi s komentarima koje su lica objavila na profilima na Facebook-u. Ove informacije bi mogle objasniti odstupanje između broja prekršajnih i krivičnih postupaka i ukazati da razlog za nisku stopu krivičnih postupaka nije rezultat nepravilnog bavljenja gore pomenutim predmetima, već nedostatak prepoznavanja i identifikacije motiva mržnje među ostalim procesuiranim krivičnim predmetima ili zato što slučajevi nisu evidentirani zbog neispravnog sistema za evidentiranje podataka. Ovo ukazuje na važnost preduzimanja aktivnosti za poboljšanje evidentiranja krivičnih djela učinjenih iz mržnje kao preduslova za bolju analizu mogućeg nedostatka postupaka po krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, uključujući istrage i krivično gonjenje. Policija i organi tužilaštva treba bi istražiti razloge za mali broj identifikovanih i procesuiranih krivičnih djela učinjenih iz mržnje, uključujući i to da li je takva situacija zbog načina evidentiranja, tj. zato što slučajevi nisu evidentirani u sistemu upravljanja predmetima i/ili zato što se u znatnoj mjeri ne podnose prijave.

Broj prijava koje su nevladine organizacije podnijele policiji dostigao je najveći broj u 2017. godini, nakon čega je opao za više od 50% u 2018. i 2019. godini. Pokretanje postupaka pred državnim organima od strane NVO-a je od najveće važnosti. Smanjenje broja prijavljenih slučajeva u 2018. i 2019. godini dijelom je rezultat saradnje nevladinih organizacija i policije, što je dovelo do određenijeg razumijevanja NVO-a o tome kakvo ponašanje će verovatno biti okvalifikovano kao krivično djelo učinjeno iz mržnje.

Preporuka: Budući da se prijavljeni i krivično gonjeni prekršajni i krivični prestupi uglav-

nom rešavaju kroz prekršajne postupke, zasnovani na nekoj vrsti djela počinjenog putem društvenih mreža, nadležni organi treba da budu aktivniji u otkrivanju i procesuiranju motiva mržnje u skladu sa članom 42a i to u čitavom nizu krivičnih slučajeva.

U velikom broju slučajeva, uprkos preduzetim mjerama, policija nije uspjela da identifikuje počinioca, jer je počilac zatvorio Facebook profile ili je utvrđeno da su osobe u inostranstvu (oko 30% prijavljenih slučajeva godišnje).

S obzirom na podatke koje je dao Sud za prekršaje u Podgorici (uključujući odjeljenje u Nikšiću, Danilovgradu i na Cetinju), u 2019. godini sud je saslušao **32 slučaja** (24 djela motivisana seksualnom orijentacijom (protiv LGBTI zajednice) i 8 djela motivisanih nacionalnošću ili vjerom), svaki za prekršaje u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru, a nijedan u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije⁵⁷. Zakonom o zabrani diskriminacije propisani su različiti oblici diskriminatornih prekršaja koje policija u praksi ne koristi za pokretanje postupka pred sudovima za prekršaje. Dokazi ukazuju da je veća vjerovatnoća da će policija koristiti krivična djela utvrđena Zakonom o javnom redu i miru nego ona koja su utvrđena Zakonom o zabrani diskriminacije. S druge strane, sud (sudija za prekršaje) nije uslovljen predlogom policije/tužioca i može promijeniti procjenu pravne kvalifikacije djela kada to nalažu činjenice slučaja i može primijeniti važeći zakon. Nije važno samo da se počiniocima izriču kazne, već se po principu pravne sigurnosti i vladavine zakona moraju primjenjivati odgovarajući zakoni.

Preporuka: Rješavanje slučajeva prekršaja pokazuje nedovoljnu primjenu odredbi Zakona o zabrani diskriminacije kada okolnosti odgovaraju odredbi ovog zakona. Agencije za sprovođenje zakona treba da ulože napore da češće koriste ove odredbe prilikom procesuiranja prekršajnih predmeta.

Preporuka: Da bi se poboljšala primjena odredbi Zakona o zabrani diskriminacije u smislu krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije, trebalo bi sprovesti obuku prilagođenu predstavnicima policije i tužilaštva.

U slučajevima pred Sudom za prekršaje u Podgorici (2019) kada su optuženi proglašeni krivim, samo je u jednom slučaju sud izrekao novčanu kaznu koja je bila iznad posebnog minimuma od 250 eura (500 eura). U svim ostalim slučajevima sud je izrekao opomenu ili novčanu kaznu u najmanje propisanom iznosu ili čak niže. Navedeni statistički podaci mogu dovesti do zaključka o blagim kaznenim politikama u slučajevima prekršajnog postupka za diskriminatorno ponašanje.

Tabela 2. Struktura presude pred Sudom za prekršaje u Podgorici (u 2019. godini)

	Osuda	Oslobađanje/prekid postupka	U toku
	8	4/3	17
%	25	12,5 / 9,38	53,12

⁵⁷ Skoro svi slučajevi procesuirani su za prekršaj prema članu 19. **Zakona o javnom redu i miru** „Ko na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili na drugi način vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 250 eura do 1.500 eura ili kaznom zatvora do 60 dana.“ **Zakon o zabrani diskriminacije** uvodi nekoliko prekršaja kao krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje zbog diskriminatornog verbalnog ili fizičkog nasilničkog ponašanja motivisanog predrasudama (npr. „neželjeno ponašanje, uključujući i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili čija je posljedica povreda ličnog dostojanstva, izazivanje straha, osjećaja poniženosti ili uvrijeđenosti ili stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja“ (član 7/1) – **svi registrovani zapisi u 2019. godini u policiji odnose se na komentare građana na Facebook profilima;** ili „Govor mržnje je svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina (član 9a)“, kažnjivo u skladu s članom 34.)

Prema informacijama koje su dostavili Ministarstvo i Sud za prekršaje u Podgorici, pred ovim sudom procesuirano je 90% slučajeva krivičnog djela diskriminacije⁵⁸ u Crnoj Gori. Slučajevi u 2019. godini pokazuju da je broj osuđujućih presuda i oslobađajućih presuda ili odustajanja od postupaka gotovo jednak (Tabela 2.). Pored toga, broj je nizak, što ukazuje na nedovoljno prijavljivanje i nedovoljno evidentiranje slučajeva, a sudovima treba mnogo vremena da ih riješe, u prosjeku duže od deset mjeseci.

Preporuka: Imajući u vidu da se većina slučajeva krivičnih djela učinjenih iz mržnje/govora mržnje počinji putem interneta, treba primijeniti kapacitete sajber jedinica i eventualno ih nadograditi, po potrebi, u cilju otkrivanja i procesuiranja takvih djela.

Preporuka: Pošto je efikasnost u slučajevima prekršaja oko 50% tokom jedne godine, razloge za takav procenat treba analizirati i iste riješiti.

Rješavanje predmeta u međunarodnom kontekstu

Zaključno, dokazi ukazuju da postoji nekoliko pitanja u vezi sa postupanjem s predmetima koja treba da bolje razumiju ključni akteri u Crnoj Gori.

- Zakoni o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje a konkretno član 42A se ne primjenjuju uvijek efikasno.
- nedostatak primjene Zakona o zabrani diskriminacije u prekršajnim predmetima
- niska stopa osuda u prekršajnim predmetima
- niska stopa odredbi otežane kazne primjenjenih u prekršajnim slučajevima

Važno je napomenuti da se ta pitanja trebaju dodatno istražiti na nacionalnom nivou.

Preporuka: stručnjaci za sprovođenje zakona, tužilaštva i sudovi (za prekršaje i krivična djela) i kancelarija zaštitnika trebalo bi da se saglase da razmotre pitanja postupanja sa slučajevima krivičnih djela učinjenih iz mržnje, krivičnog djela govora mržnje i diskriminacije. U prvom slučaju se preporučuje da se pregledaju slučajevi krivičnog djela učinjenog iz mržnje (pogledajte Prilog br. 1, Tabela br. 1) koji uključuju tendencije protiv LGBT populacije. Ovaj prioritet odražava zabrinutost intervjuisanih lica iz LGBT nevladinih organizacija i strateški fokus politike utvrđen u „Strategiji za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019–2023.“.

Akteri bi mogli razmotriti i pregled specifičnih i visoko-profilnih slučajeva kako bi se identifikovale naučene lekcije u oblasti istrage, rješavanja predmeta i angažmana zajednice.⁵⁹

Kao što je objašnjeno u prethodnom odjeljku, važno je steći konceptualno razumijevanje „krivičnog djela učinjenog iz mržnje“, „govora mržnje“ i „diskriminacije“ da bi se osigurala ispravna identifikacija i evidentiranje predmeta. Navedeno je, takođe, važno da bi se osigurala odgovarajuća primjena zakona. Drugim riječima, važno je da se za djelo koje je počinjeno odabere ispravno terećenje.

Uvođenje označavanja, prema definicijama predloženim u prethodnom odjeljku, trebalo bi da bude od velike pomoći. Pored toga, nedavno razvijene praktične smjernice za policiju i druge agencije u Ukrajini takođe bi mogle biti veoma koristan izvor.⁶⁰

58 Opšti izraz za sve prekršaje (motivisane mržnjom) koje koristi Sud za prekršaje u Podgorici, jer ne postoji prikupljanje raščlanjenih podataka.

59 Pogledati na primjer presudu u predmetu [Alković protiv Crne Gore](#) od strane Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) (br. 66895/10, 5.12.2017). Sud je utvrdio kršenje predviđeno članom 8. u vezi s članom 14. koje se odnosilo na propust nadležnih organa da efikasno istraže niz napada motivisanih etničkom pripadnošću i/ili vjerom.

60 <https://www.osce.org/odihr/419891?download=true>

VI. UPRAVLJANJE GOVOROM MRŽNJE

Tokom faze misije na terenu, ispitanici su identifikovali problem zbunjujućeg seta sankcija (od krivične do samoregulacije) za govor mržnje, i neusklađene i nedovoljne napore na evidentiranju, praćenju i odgovoru na incidente. Nekoliko ispitanika izrazilo je zabrinutost zbog onoga što su shvatili kao porast govora mržnje vezano za novopredloženi zakon o slobodi vjeroispovijesti. Brojni akteri, uključujući, između ostalih, policiju, emitere, štampane medije, regulatore, kompanije za društvene medije, škole, kancelariju zaštitnika i sud, moraju adekvatno djelovati. Zaštitnik je podigao na nacionalni nivo značaj poboljšanja odgovora na govor mržnje, uključujući potrebu za obukom, i identifikovao ulogu njegove kancelarije kao vrlo važnu u oblasti prevencije.

Imajući u vidu opsežnu prirodu govora mržnje i nepraktičnost upućenosti na mjere kojima se mogu identifikovati i rešavati svi incidenti, koordinisan i strateški odgovor je od ključnog značaja. Prvi korak bi mogao biti mapiranje trenutnih napora i nedostataka te identifikacija prioriternih područja djelovanja i koordinacije zajedno s povezanim odgovornostima aktera.

Izvjestan broj ispitanika je tokom faze misije na terenu istaknuo ključni značaj uloge policijske jedinice za sajber kriminal u istrazi i rješavanju krivičnih djela govora mržnje. Jedan sagovornik je preporučio da se izvrši pregled postojećeg priručnika o sajber kriminalu i da se isti dopuni praktičnim smjernicama za istražioce i tužioce.

Nedavno objavljeni „Modeli upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of Governance of Online Hate Speech)⁶¹ Savjeta Evrope za razvoj upravljanja govorom mržnje i akcionog plana odličan su izvor za nacionalne aktere za razmatranje i identifikovanje nacionalnih pitanja strateškog upravljanja i primjenu neophodnih okvira na nivoima moderacije, nadzora i regulisanja.

Preporuka: Kancelarija zaštitnika mogla bi rukovoditi koordinacijom aktera i napora za mapiranje nedostataka, prilika i postupaka u regulisanju i upravljanju govorom mržnje na mreži, oslanjajući se na dostupne smjernice i dobru praksu, uključujući nedavno objavljene „Modele upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of Governance of Online Hate Speech) Savjeta Evrope.^{62,63}

Preporuka: Pri pregledu i razvoju uloge sajber policije i funkcije tužioca oslanjati se na odjeljke IV F i IV I nedavno objavljenih „Modela upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of Governance of Online Hate Speech) Savjeta Evrope

61 Alexander Brown, (2020) „Modeli upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of governance of online hate speech), Strazbur: Savjet Evrope, dostupno na internet stranici – https://rm.coe.int/models-of-governance-of-online-hate-speech/16809e671d?fbclid=IwAR1kB_iSQcZo9bLaonb-td3Azfc_OqpWoaDJ71AJE2IZq0XybK5f1vuljHw, pristupljeno 31. maja 2020.

62 Alexander Brown, (2020) „Modeli upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of governance of online hate speech), Strazbur: Savjet Evrope, dostupno na internet stranici – https://rm.coe.int/models-of-governance-of-online-hate-speech/16809e671d?fbclid=IwAR1kB_iSQcZo9bLaonb-td3Azfc_OqpWoaDJ71AJE2IZq0XybK5f1vuljHw, pristupljeno 31. maja 2020.

63 Akteri mogu takođe koristiti Equinet (2019). „Razvojne strategije za borbu protiv govora mržnje“ (Developing strategies to combat hate speech), dostupno na internet stranici https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/05/final_developing_strategies_to_combat_hate_speech.pdf

VII. OBUKA

Pored uspostavljanja normativnog okvira za zaštitu od diskriminacije LGBTI osoba, sprovedene su i brojne obuke za jačanje institucionalnih kapaciteta za pružanje zaštite od diskriminacije i senzibilizovanog rada sa LGBTI osobama, za različite ciljne grupe. Glavni partneri u ovom procesu su Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, zaštitnik, Policijska akademija, Centar za obuku u sudstvu i NVO-i, i Savjet Evrope.

Prema **Konačnom izvještaju o sprovođenju Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2013–2018**, sprovođenjem akcionih planova, 5–7% pripadnika Uprave policije bilo je uključeno u ove obuke, te oko 25% tužilaca, 18% sudija, 18% zaposlenih u sudovima za prekršaje.

Edukacija policije i pravosuđa organizovana je i predviđena kao kontinuirana obuka utvrđena Strategijom 2019–2022, kroz dva modela – *Edukacija za senzibilizirani rad sa LGBTI osobama* i *Edukacija za prepoznavanje i procesuiranje krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBTI osobama sa posebnim fokusom na primjenu člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore*.

Tabela 3. Obrazovno stanje i planirani rezultati (pokazatelji) na kraju implementacije Strategije 2019–2023.

Strategija 2019–2023.	Edukacija za senzibilizirani rad sa LGBTI osobama		Edukacija za prepoznavanje i procesuiranje krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBTI osobama sa posebnim fokusom na primjenu člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore	
	2018.	2023.	2018.	2023.
Policija	5%	15%	0%	10%
Tužioci	25%	50%	8%	30%
Sudije (sudovi za krivična djela i sudovi za prekršaje)	18%	50%	3%	30%

Prema podacima prikazanim u Strategiji i koje su podnijeli Policijska akademija i Centar za obuku u sudstvu, prvi fokus obuke imao je za cilj poboljšanje osjetljivosti policije i pravosuđa prema LGBTI osobama i u kontekstu istraga i sudskih procesa. Druga faza uključuje praktično orijentisanu obuku sa ciljem da se edukuje policija i pravosuđe da identifikuju i procesuiraju krivična djela učinjena iz mržnje nad LGBTI osobama i efektivno i efikasno sprovode normativni okvir za zaštitu ljudskih prava LGBTI osoba, sa posebnim fokusom na primjenu Krivičnog zakonika i zakona o prekršajima.

Vrste obuke bile su prilagođene ciljnoj grupi, tako da su, pored opšte obuke, predstavnici policije i pravosuđa takođe u određenoj mjeri prolazili specijalizovanu obuku, a u određenoj mjeri su obučavali instruktore iz ove oblasti.

Programi obuke koristili su model obuke instruktora i uključivali su sljedeće:

- **Program TAHCLE (Obuka iz oblasti suzbijanja krivičnih djela učinjenih iz mržnje za sprovođenje zakona)**, razvijen i sproveden od strane OEBS-ODIHR-a, u kojem su policajci, kao prvi akteri koji prilaze mjestu zločina, obučeni za postupanje i identifikaciju krivičnih

djela učinjenih iz mržnje.

Centar za obuku u sudstvu Crne Gore organizovao je nekoliko obuka u saradnji sa međunarodnim organizacijama u oblasti krivičnih djela učinjenih iz mržnje i govora mržnje za pravosuđe, kako slijedi:

- **HELP obuka koju je razvio i sproveo Savjet Evrope** (kombinovani kursevi (kombinacija seminara i učenja na daljinu)), 2016, 2017, 2018 – 15 polaznika je uspješno završilo kurs (5 sudija, 3 sudska savjetnika, 4 državna tužioca i 1 tužilački savjetnik, kao i dva predstavnika iz kancelarije zaštitnika).
- **Obuka za tužilaštvo i krivična djela učinjena iz mržnje (PAHCT) – OEBS-ODIHR**
 - Dvoje sudija i dva tužioca obučeni za instruktore, 2017.
 - Centar za obuku u sudstvu tokom 2018. godine organizovao je tri događaja PAHCT obuke koja se tiču krivičnih djela učinjenih iz mržnje (*Koncept krivičnih djela učinjenih iz mržnje; Pravni okvir i krivična zaštita u slučajevima krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Crnoj Gori; Krivično gonjenje u slučajevima krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Crnoj Gori i studije slučaja*) sa crnogorskim instruktorima, uz podršku OEBS-ODIHR – 73 polaznika je završilo obuku (19 sudija, 28 pravosudnih savjetnika, 24 državna tužioca i 3 tužilačka savjetnika).
- **Govor mržnje obrađen je kroz nekoliko obuka za pravosuđe posvećenih EKLJP-u, konkretno diskriminaciji i slobodi izražavanja, tokom 2016, 2017. i 2018. godine.**

Sa aspekta promocije međunarodnih standarda za zaštitu ljudskih prava i sloboda LGBTI osoba, veliki broj edukativnih i informativnih publikacija objavljen je i distribuiran stručnim licima i široj javnosti. Što se tiče obima analize treba pomenuti sljedeće: „Bezbjednost i osnovna prava: Dimenzije i perspektive o sigurnosti LGBT osoba“⁶⁴, „Policija, tolerancija i prihvatanje identiteta“⁶⁵, „LGBT prava: Standardi i sudska praksa“⁶⁶, „Priručnik za aktere – rodni identitet i seksualna orijentacija u teoriji i praksi“, „Priručnik o postupanju policije u slučaju homofobičnog/transfobičnog nasilja“, „Pravna zaštita LGBT osoba: Uloga i postupci tužilaštva“⁶⁷.

Uz nastavak sprovođenja treninga, Strategija 2019–2023. predviđa objavljivanje smjernica za postupke policajaca tokom krivičnog gonjenja krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBTI osobama. Mjera (2.1.26.) uključuje razvoj i objavljivanje praktičnih smjernica za obezbjeđivanje propisnog ponašanja policijskih službenika tokom krivičnog gonjenja krivičnih djela učinjenih iz mržnje prema LGBT osobama, kako u pogledu istražnih aktivnosti, tako i u komunikaciji sa žrtvom nasilja.

Preporuka: Neprekidna obuka policije, tužilaštva i sudova trebalo bi biti više fokusirana na to kako identifikovati i procesuirati krivična djela učinjena iz mržnje prema LGBTI osobama, ali i drugim ugroženim grupama i osobama u Crnoj Gori. Ova obuka treba da se sprovodi paralelno sa stalnom obukom o senzibilisanom radu sa ugroženim kategorijama lica/žrtava krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i djela diskriminacije.

Preporuka: Potrebno je i obezbijediti edukaciju u pogledu evidentiranja podataka na nivou aktera, ali i osoblja u ovim organima koje se bavilo podacima i statistikama, u cilju primjene efikasne metodologije evidentiranja i prikupljanja podataka.

⁶⁴ <http://www.mmp.gov.me/rubrike/Publikacije/167598/Bezbjednost-i-osnovna-prava-Dimenzije-i-perspektive-sigurnosti-LGBT-osoba.html>

⁶⁵ <http://www.mpa.gov.me/biblioteka?alphabet=lat%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A%3Fquery%3DUnesite+pojam%3A&sortDirection=Asc&pagerIndex=10>

⁶⁶ <https://lgbtprogres.me/publikacije/lgbt-prava-standardi-i-sudska-praksa/>

⁶⁷ <https://lgbtprogres.me/publikacije/legal-protection-of-lgbt-persons-role-and-actions-of-the-prosecutors-office/>

Preporuka: U skladu sa gore navedenim opštim načelima, obuka – uključujući studije slučaja – treba bi da bude u potpunosti usklađena s postojećim i planiranim smjernicama i politikom za policiju, tužilaštva i pravosuđe.

Preporuka: pregled potreba za obukom je takođe sproveden, a programi prilagođeni i u toku je njihovo sprovođenje.

VIII. SARADNJA I KOORDINACIJA

Ovaj izvještaj je identifikovao nekoliko područja za djelovanje koja zahtijevaju koordinisani odgovor i saradnju u svim segmentima. Drugi nacionalna reagovanja unaprijeđena su osnivanjem međuinstitucionalnih radnih grupa i struktura za razvoj i primjenu pravih strategija i akcija.

Međudržavne i međuinstitucionalne radne grupe

Radne grupe najbolje funkcionišu sa predstavnicima svih relevantnih vladinih agencija ili odjeljenja, nezavisnih tijela i NVO-a koji se bave bilo kojim aspektom krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije.⁶⁸ Prilikom usaglašavanja rada i sastava grupe, preporučuje se akterima da iskoriste dobru praksu u drugim zemljama, na primjer nedavno osnovanu radnu grupu i međuagencijski sporazum u Grčkoj.⁶⁹ Akteri bi trebalo da razmotre i imenovanje jednog tijela koje će biti lider u organizaciji sastanaka i pripremi dnevnog reda. Za Crnu Goru, preporučuje se da kancelarija zaštitnika preuzme ulogu lidera. Poređenja radi, ovu funkciju je u Španiji preuzeo organ za ravnopravnost i nacionalna institucija za ljudska prava, OBERAXE. Akteri bi mogli razmotriti i dogovor o rotirajućoj predsjedavajućoj funkciji na nivou grupe. To znači da bi akteri naizmjenično predsjedavali sastancima i radili sa koordinatorom na dnevnom redu i bilo kojim dodatnim aktivnostima. Ovaj pristup pomaže u obezbjeđenju dijeljenja odgovornosti i obezbjeđenju angažovanja političkog liderstva kroz državna odjeljenja i agencije.

Međuresorska radna grupa trebalo bi da uspostavi i niz, možda vremenski ograničenih, radnih podgrupa koje bi mogle da budu grupisane u skladu sa preporukama iz ovog izvještaja. Na primjer, mogu se uspostaviti podgrupe pravne reforme, evidentiranja i prikupljanja podataka, smjernica i politika za obuku i upravljanje predmetima.

Saradnja sa relevantnim organizacijama civilnog društva

Od suštinskog je značaja da se specijalizovane organizacije civilnog društva sa jakim odnosima u zajednici i vještinama iz oblasti podrške žrtvama i praćenja krivičnog djela učinjenog iz mržnje i govora mržnje, smatraju ravnopravnim partnerima u nacionalnim naporima.

LGBTI zajednica u Crnoj Gori je najnaprednija u evidentiranju, izvještavanju, praćenju krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije, pružanju podrške žrtvama i radu sa državnim organima. Pošto je LGBTI populacija najzastupljenija u krivičnim i sudskim postupcima u Crnoj Gori (preko 90% slučajeva), u zavidnoj je poziciji da daje podršku i promoviše političku volju.

Saradnja LGBTI nevladinih organizacija, prije svega sa policijom, na visokom je nivou, posebno ostvarena putem Tima od povjerenja koji identifikuje načine za jačanje saradnje s ciljem rješavanja potencijalnih slučajeva diskriminacije, krivičnih djela učinjenih iz mržnje i govora mržnje na adekvatniji, brži i efikasniji način. Štaviše, Tim od povjerenja treba da doprinese većem stepenu

⁶⁸ Na osnovu izvještaja inicijalnih analiza i analiza situacije, preporučuje se da se nedavno uspostavljeni protokol o Grčkoj može uzeti kao referenca – <https://www.osce.org/odihr/402260?download=true>

⁶⁹ <https://www.osce.org/odihr/402260>

policijskog rada osjetljivog na potrebe LGBTIQ zajednice i da doprinese rešavanju najozbiljnijih slučajeva diskriminacije, sa posebnim fokusom na zaštitu žrtava. Kroz ovaj oblik saradnje olakšava se intenzivna razmjena informacija između aktera o slučajevima nasilja i diskriminacije nad LGBTI osobama, saradnja LGBTI zajednice i policije na realizaciji zajedničkih obrazovnih aktivnosti i razvoju publikacija i priručnika za upućivanje policijskih službenika pri postupanju sa LGBTI osobama. Po potrebi, Tim od povjerenja na svojim sastancima uključuje predstavnike pravosuđa i drugih zainteresovanih institucija.

U svim policijskim stanicama imenovani su policajci za kontakt sa LGBT zajednicom kako bi se osiguralo adekvatno reagovanje na nasilničke napade protiv LGBT zajednice. U većini slučajeva ovi kontakti se uspostavljaju preko nevladinih organizacija koje često pružaju kontaktnu tačku za žrtve kada policijski službenik za kontakt nije u potpunosti dostupan za određene slučajeve. LGBTI NVO-i nalaze vrlo zadovoljavajuću podršku koju pružaju policajci za kontakt, ali ipak smatraju da je krajnji cilj da svi policajci koji mogu stupiti u komunikaciju sa LGBTI osobama budu obučeni da budu osjetljivi na potrebe LGBTIQ zajednice.

Nedavna istraživanja otkrila su da podaci civilnog društva jesu i treba ih shvatiti kao sastavni dio bilo kojeg nacionalnog sistema evidentiranja i prikupljanja podataka u pogledu krivičnih djela učinjenih iz mržnje.⁷⁰ Ovo je stupilo na snagu na nacionalnom nivou u slučaju *Identoba i ostali protiv Gruzije* kada je Evropski sud za ljudska prava presudio da su gruzijski organi morali biti svjesni pretnje po LGBT+ zajednice na osnovu dostupnih podataka iz civilnog društva. Kao rezultat toga, one organizacije civilnog društva koje evidentiraju i prate krivično djelo učinjeno iz mržnje po osnovu jasnih, transparentnih i robusnih metodologija treba tretirati kao partnere ravnopravne policiji, tužilaštvu i pravosuđu u nacionalnim naporima da se razumiju i riješe krivično djelo učinjeno iz mržnje, diskriminacija i govor mržnje. Akteri bi trebalo da razmotre načine za produbljivanje saradnje u oblasti evidentiranja krivičnih djela učinjenih iz mržnje i prikupljanja podataka o njima. Pored koristi od pristupa podacima civilnog društva (u skladu sa relevantnom zaštitom podataka o žrtvama i povjerljivosti), ova saradnja može povećati kvalitet i dubinu odnosa, što zauzvrat može povećati šansu da žrtve budu dio krivično-pravnog postupka i da pri tom razvijaju povjerenje u nadležne organe. Takođe je neophodno blisko sarađivati sa relevantnim organizacijama civilnog društva kako bi se pregledale, razvile i usvojile posebne strategije podizanja svijesti i pružanje pomoći žrtvama koje se takođe bave evidentiranim preprekama u prijavljivanju, uključujući loše reagovanje policije i dugotrajno odlaganje istrage.⁷¹

Agencija za osnovna prava EU identifikuje četiri vrste saradnje sa civilnim društvom, koje su zasnovane na preporukama u ovom izvještaju:

- razmjena relevantnih podataka i informacija;
- saradnja na otkrivanju „tamne“ brojke krivičnih djela učinjenih iz mržnje;
- osnivanje radnih grupa;
- i zajednički razvoj smjernica o, na primjer, prepoznavanju ključnih pokazatelja pristrasnosti.⁷²

Međutim, čini se da je sposobnost nevladinih organizacija da nadgleda sve oblike krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije u Crnoj Gori ograničena. Nacionalnim pregle-

70 Perry, J. (2019)

71 Pogledajte i mišljenja FRA (2018) i poseban odjeljak o saradnji sa civilnim društvom, str. 17 i str. 27.

Pogledajte Mehanizme za prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje: Praktični vodič (Hate Crime Data Collection and Monitoring Mechanisms: A practical guide), (2014), OEBS, <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide?download=true>; pogledati, takođe, Preporuku br. 11 ECRI-ja u pogledu opšte politike u vezi s policijom, „Uspostaviti okvire za dijalog i saradnju između policije i pripadnika manjinskih grupa“.

72 Pogledajte FRA, 2018.

dom je utvrđeno da, iako su nevladine organizacije koje rade sa LGBT zajednicama aktivne i kvalifikovane za podršku žrtvama, praćenje i rad sa nadležnim organima, druge zajednice, uključujući Rome i osobe sa invaliditetom, imaju manju podršku. Neophodno je izgraditi kapacitet i podršku NVO-ima koji podržavaju niz ugroženih zajednica.

Preporuka: Uspostaviti radnu grupu za međuvladine poslove, koordinisanu od strane kancelarije zaštitnika, koja će nadgledati sprovođenje zajedničkog pristupa evidentiranju i prikupljanju podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji, kao i druge elemente sveobuhvatnog pristupa razumijevanju i rješavanju ovih štetnih djelovanja sa predstavnicima relevantnih ministarstava, agencija, nezavisnih tijela i nevladinih organizacija.

Preporuka: Odgovarajuće NVO bi trebalo da budu pozvane da se pridruže predloženoj međuinstitucionalnoj radnoj grupi i relevantnim podgrupama kao punopravni partneri i u skladu sa preporukama FRA i drugim.

Preporuka: Razmotriti konstantnu uključenost tužilačke službe u rad Tima od povjerenja, kao i imenovanje jednog tužioca po tužilaštvu kao odgovornog za slučajeve krivičnih djela učinjenih iz mržnje.

Preporuka: razmotriti pregled i identifikovanje drugih oblasti za poboljšanje u Timovima od povjerenja

Preporuka: Nvladine organizacije koje podržavaju druge ranjive grupe treba da slijede pristup LGBTI nevladinih organizacija da bi bolje prepoznale i borile se protiv krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije počinjenih protiv svojih grupa.

Ostala razmatranja

Akteri treba da prihvate činjenicu da će mjera uspjehnog sprovođenja biti značajno povećanje registrovanih krivičnih djela učinjenih iz mržnje. Potrebno je da rukovodstvo pozdravi ovaj razvoj događaja kao pokazatelj poboljšanja evidentiranja od strane policije i drugih organa, i povećanja povjerenja žrtava i zajednica da podnose prijave. Usvajanje ovog pristupa trebalo bi da bude dio šire strategije za poboljšanje transparentnosti, uključujući redovno objavljivanje podataka i informacija o koracima koje nadležni organi preduzimaju kako bi razumjeli i rešavali problem. Ovo pitanje treba priznati i u potpunosti razmotriti što je prije moguće.⁷³

⁷³ U tom pogledu se ugledajte na rad Ujedinjenog Kraljevstva Ovo može uključivati pregled primjera saopštenja za štampu visokih čelnika koji izričito pozdravljaju porast broja evidentiranih krivičnih djela učinjenih iz mržnje.

IX. KLJUČNE PREPORUKE

U ovom odjeljku su navedene glavne preporuke u glavnom dijelu izvještaja:

zakonodavstvo, podaci, postupanje s predmetima, upravljanje govorom mržnje, obuka i koordinacija i saradnja.

Zakonodavstvo:

Preporuka: pojmove krivičnog djela učinjenog iz mržnje (član 142. Krivičnog zakonika) i govora mržnje treba definisati u skladu sa međunarodnim standardima.

Preporuka: treba opet razmotriti prag za krivično djelo učinjeno iz mržnje tako bude manjeg intenziteta od „mržnje“, kao što je to slučaj u drugim zemljama: „zbog pristrasnosti“.

- Motiv mržnje treba uvesti kao osnovu za poseban ili težak oblik krivičnih djela, koja se najčešće počinjavaju iz mržnje, kao što su: teško ubistvo, prisila, zlostavljanje, silovanje, osakaćivanje ženskih genitalija, nasilničko ponašanje, povreda.

Preporuka: Uvesti jasnu definiciju djela govora mržnje, u skladu sa Preporukom br. 15 ECRI-ja u pogledu opšte politike, koja uzimaju u obzir potrebu primjene krivične kazne s posebnim ciljem širenja zaštićenih karakteristika, kao i razlikovanja od krivičnih djela učinjenih iz mržnje i djela diskriminacije.

Preporuka: Odredbe člana 370. trebalo bi revidirati kako bi se obuhvatili svi mogući osnovi govora mržnje.

Podaci

Preporuka: dostupne podatke NVO-a treba konsultovati radi analize rizika i rasprostranjenosti krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacija.

Preporuka: policija i nadležna ministarstva treba da razmotre i usvoje jednu od sljedećih definicija potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje ili svrha evidentiranja:

„Bilo koje krivično djelo u Krivičnom zakoniku Crne Gore koje *žrtva ili bilo koje drugo lice shvati* kao počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „*rasi*“, *boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene*, osim ako ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Ili

Svako djelo *u kojem indikatori pristrasnosti ukazuju na to* da je djelo počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „*rasi*“, *boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene*, osim ako ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Preporuka: tužilaštvo treba da usvoji sljedeću definiciju „potencijalnog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“ u zapisnicima prije istrage:

Bilo koje djelo, upućeno od strane policije, *u kom pokazatelji pristrasnosti ukazuju na to* da je djelo počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „*rasi*“, *boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene*, osim

u slučaju da ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

Preporuka: sudovi treba da usvoje sljedeću definiciju „osuđenog krivičnog djela učinjenog iz mržnje“:

Svaki slučaj u kojem je dokazano da je djelo počinjeno na osnovu pristrasnosti prema „rasi“, boji kože, jeziku, religiji, državljanstvu, nacionalnom ili etničkom porijeklu, seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, bilo stvarne ili pretpostavljene, osim ako ove okolnosti ne predstavljaju element osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela.

.

Preporuka: policija, tužilaštvo i sudovi usvajaju sljedeću definiciju govora mržnje za potrebe evidentiranja, u skladu Preporukom br. 15 ECRI-ja u pogledu opšte politike.

„jedan ili više određenih oblika izražavanja – naime, zagovaranje, promovisanje ili podsticanje klevetanja, mržnje ili omalovažavanja nekog lica ili grupe lica, kao i svako uznemiravanje, uvreda, negativno stereotipizovanje, stigmatizacija ili pretnja tom licu ili licima i svako opravdavanje svih ovih oblika izražavanja – koje se zasniva na neograničavajućoj listi ličnih karakteristika ili statusa koji uključuju „rasu“, boju kože, jezik, vjeru ili uvjerenje, nacionalnost ili nacionalno ili etničko porijeklo, kao i poticanje, starosnu dob, invaliditet, pol, rod, rodni identitet i seksualnu orijentaciju.“

Preporuka: policija, tužilaštvo i sudovi usvajaju sljedeću definiciju krivične diskriminacije za svrhe evidentiranja

„diskriminacija“ znači svako krivično djelo različitog postupanja zasnovano na osnovama koje su utvrđene u krivičnim djelima za diskriminaciju u Crnoj Gori, a koje nema objektivno i razumno opravdanje“.

Preporuka: Uspostaviti posebnu evidenciju o slučajevima prijavljenih krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacija koja će biti jedinstvena za sudove (za krivična djela i prekršaje), Državno tužilaštvo i policiju, kako bi se omogućilo prikupljanje potpunih i tačnih podataka. Kao rezultat toga, potrebno je ažurirati relevantne metode izvještavanja pred sudovima, policijom i javnim tužilaštvom.

- Izmijeniti i dopuniti Pravilnik o diskriminaciji tako da isti uključuje usaglašene, zajedničke definicije krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije
- Izmijeniti i dopuniti odgovarajuće obrasce i postupke za evidentiranje i prikupljanje podataka.
- Uspostaviti elektronske, odvojene, rasčlanjene baze podataka prema izmijenjenom i dopunjenom Pravilniku o posebnim evidencijama
- Razvijati smjernice i obuke u saradnji s nevladinim organizacijama
- Obezbjediti redovno izvještavanje zaštitnika od strane policije, sudova i tužilaštava o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govorima mržnje i diskriminaciji.

Postupanje s predmetima:

Preporuka: Budući da se prijavljeni i krivično gonjeni prekršajni i krivični prestupi uglavnom rešavaju kroz prekršajne postupke, zasnovani na nekoj vrsti djela počinjenog putem društvenih mreža, nadležni organi treba da budu aktivniji u otkrivanju i procesuiranju motiva mržnje u skladu sa članom 42a i to u čitavom nizu krivičnih slučajeva.

Preporuka: Rješavanje slučajeva prekršaja pokazuje nedovoljnu primjenu odredbi Zakona o zabrani diskriminacije kada okolnosti odgovaraju odredbi ovog zakona. Agencije za sprovođenje zakona treba da ulože napore da češće koriste ove odredbe prilikom procesuiranja prekršajnih predmeta.

Preporuka: Imajući u vidu da se većina slučajeva krivičnih djela učinjenih iz mržnje/govora mržnje počinju putem interneta, treba primijeniti kapacitete sajber jedinica i eventualno ih nadograditi, po potrebi, u cilju otkrivanja i procesuiranja takvih djela.

Preporuka: Trebalo bi izraditi smjernice s praktičnim savjetima za prepoznavanje, evidentiranje i istragu krivičnih djela učinjenih iz mržnje, sa naglaskom na primjenu člana 42a KZ-a.

Preporuka: Pošto je efikasnost u slučajevima prekršaja oko 50% tokom jedne godine, razloge za takav procenat treba analizirati i iste riješiti.

Preporuka: stručnjaci za sprovođenje zakona, tužilaštva i sudovi (za prekršaje i krivična djela) i kancelarija zaštitnika trebalo bi da se saglase da razmotre pitanja postupanja sa slučajevima krivičnih djela učinjenih iz mržnje, krivičnog djela govora mržnje i diskriminacije.

Upravljanje govorom mržnje:

Preporuka: Kancelarija zaštitnika mogla bi rukovoditi koordinacijom aktera i napora za mapiranje nedostataka, prilika i postupaka u regulisanju i upravljanju govorom mržnje na mreži, oslanjajući se na dostupne smjernice i dobru praksu, uključujući nedavno objavljene „Modele upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of Governance of Online Hate Speech) Savjeta Evrope.⁷⁴

Preporuka: Pri pregledu i razvoju uloge sajber policije i funkcije tužioca oslanjati se na odjeljke IV F i IV I nedavno objavljenih „Modela upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of Governance of Online Hate Speech) Savjeta Evrope

Obuka

Preporuka: Da bi se poboljšala primjena odredbi Zakona o zabrani diskriminacije u smislu krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije, trebalo bi sprovesti obuku prilagođenu predstavnicima policije i tužilaštva.

Preporuka: Neprekidna obuka policije, tužilaštva i sudova trebalo bi biti više fokusirana na to kako identifikovati i procesuirati krivična djela učinjena iz mržnje prema LGBTI osobama, ali i drugim ugroženim grupama i osobama u Crnoj Gori. Ova obuka treba da se sprovodi paralelno sa stalnom obukom o senzibilisanom radu sa ugroženim kategorijama lica/žrtava krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i djela diskriminacije.

Preporuka: Potrebno je i obezbijediti edukaciju u pogledu evidentiranja podataka na nivou aktera, ali i osoblja u ovim organima koje se bavilo podacima i statistikama, u cilju primjene efikasne metodologije evidentiranja i prikupljanja podataka.

Preporuka: U skladu sa gore navedenim opštim načelima, obuka – uključujući studije slučaja – treba bi da bude u potpunosti usklađena s postojećim i planiranim smjernicama i politikom za policiju, tužilaštva i pravosuđe.

⁷⁴ Alexander Brown, (2020) „Modeli upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of governance of online hate speech), Strazbur: Savjet Evrope, dostupno na internet stranici – https://rm.coe.int/models-of-governance-of-online-hate-speech/16809e671d?fbclid=IwAR1kB_iSQcZo9bLaonb-td3Azfc_OqpWoaDJ71AJE2lZq0XybK5f1vuljHw, pristupljeno 31. maja 2020.

Preporuka: pregled potreba za obukom je takođe sproveden, a programi prilagođeni i u toku je njihovo sprovođenje.

Saradnja i koordinacija

Preporuka: Uspostaviti radnu grupu za međuvladine poslove, koordinisanu od strane kancelarije zaštitnika, koja će nadgledati sprovođenje zajedničkog pristupa evidentiranju i prikupljanju podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govoru mržnje i diskriminaciji, kao i druge elemente sveobuhvatnog pristupa razumijevanju i rješavanju ovih štetnih djelovanja sa predstavnicima relevantnih ministarstava, agencija, nezavisnih tijela i nevladinih organizacija.

Preporuka: Odgovarajuće NVO bi trebalo da budu pozvane da se pridruže predloženoj međuinstitucionalnoj radnoj grupi i relevantnim podgrupama kao punopravni partneri i u skladu sa preporukama FRA i drugim.

Preporuka: Razmotriti konstantnu uključenost tužilačke službe u rad Tima od povjerenja, kao i imenovanje jednog tužioca po tužilaštvu kao odgovornog za slučajeve krivičnih djela učinjenih iz mržnje.

Preporuka: razmotriti pregled i identifikovanje drugih oblasti za poboljšanje u Timovima od povjerenja

Preporuka: Nевladine organizacije koje podržavaju druge ranjive grupe treba da slijede pristup LGBTI nevladinih organizacija da bi bolje prepoznale i borile se protiv krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije počinjenih protiv svojih grupa.

Ostalo

Preporuka: Strateška dokumenta za ostale ugrožene grupe (manjine, Romi i Egipćani, osobe sa invaliditetom) osim LGBTI populacije trebalo bi da posvete posebnu pažnju ovom pitanju i da obuhvate ciljeve, mjere i aktivnosti u vezi sa odgovorima na krivično djelo učinjeno iz mržnje, govor mržnje i djela diskriminacije u odnosu na njihove ciljne grupe.

X. PRILOZI

Prilog br. 1: Relevantni zakon i podaci o praksama evidentiranja i prikupljanja podataka u Crnoj Gori u kontekstu međunarodnih normi i standarda

Uvodni podaci i opšti pristup⁷⁵

Mnogi nacionalni pravni okviri sadrže izvjesno neslaganje i konfuzije u pojmovima krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije. Kao što je navedeno u glavnom izvještaju, sistemi i alati za evidentiranje i praćenje ovih štetnih djelovanja uvezani su pomoću različitih, nekompatibilnih i često manuelnih sistema. Dokazi ukazuju na to da se krivična djela u kojima se primjenjuju odredbe pooštrene kazne, poput člana 42A Krivičnog zakonika Crne Gore, rijetko identifikuju, primjenjuju i evidentiraju u sistemu.

Kako bi se riješila ova pitanja, glavni izvještaj preporučuje da se poštuju posebna načela, usvoje zajedničke definicije krivičnih djela učinjenih iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije u svrhu praćenja i koriste za poboljšanje ishoda po žrtve i generisanje rasčlanjenih podataka.

Da bi se pomoglo u razumijevanju načina na koji se sistem za evidentiranje i prikupljanje podataka u Crnoj Gori može bolje uskladiti sa međunarodnim normama i standardima, i zajedničke definicije usvojiti na nacionalnom nivou, u tabelama ispod je prikazan nacionalni krivični zakonik u odnosu na međunarodno usaglašene definicije. Navedeno bi trebalo da pruži pomoć u boljoj integraciji nacionalnog pravnog okvira sa međunarodnim konceptualnim definicijama. Glavni dokument se temelji na tome i predlaže posebne definicije za različite agencije, institucije, organizacije i vladina ministarstva.

Dokument s glavnim preporukama detaljno opisuje kako Crna Gora može uspostaviti i implementirati zajednički sistem za evidentiranje i prikupljanje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, govorima mržnje i diskriminacijama, usaglašavanjem zajedničkih definicija, smjernica i obuke, oblikovano opštim principima. Ovaj prilog sadrži relevantne odredbe krivičnog zakonika Crne Gore, kao i relevantne odredbe administrativnog i građanskog zakona u skladu s međunarodno usaglašenim definicijama pojma krivičnog djela učinjenog iz mržnje, govora mržnje i diskriminacije. Prilagođavanje je u nekim slučajevima nezgrapno, rasčlanjujući jedinstvene odredbe krivičnog zakonika, i otvoren je prostor za diskusiju među akterima sa svrhom postizanja najboljeg pristupa. Cilj prvog nacrtu je da se ilustruje način na koji bi zakonske odredbe mogle biti organizovane u predloženom sistemu evidentiranja i prikupljanja podataka, pri čemu bi takav način zadovoljavao međunarodne norme i standarde.

⁷⁵ Takođe pogledajte izvještaje o osnovnoj studiji i analizi situacije pripremljene za ovaj projekat, uz Krivični zakonik Crne Gore.

Tabela br. 1: Definicija krivičnih djela učinjenih iz mržnje i prekršaji krivičnih djela učinjenih iz mržnje

Krivično djelo učinjeno iz mržnje definisano je kao, <i>krivično djelo učinjeno iz mržnje (spisak vrsta krivičnih djela i zaštićenih karakteristika)</i>	Komentari
Član 42a Krivičnog zakonika, Posebna okolnost za odmjeraivanje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje: U skladu sa članom 42a „(1) Ako je krivično djelo učinjeno iz mržnje prema drugom licu zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, tu okolnost sud će cijeniti kao otežavajuću, osim ako to nije propisano kao obilježje osnovnog ili težeg oblika krivičnog djela. (2) Ako je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji lica (djeca, lica sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice), sud će tu okolnost uzeti kao otežavajuću.“ Drugim stavom Krivični zakonik je izmijenjen 2017. godine.“	Opšta odredba o kazni; najšira primjena u KZ-u, čini osnovu predložene zajedničke definicije krivičnog djela učinjenog iz mržnje. Moglo bi se razmatrati da se takva definicija uvede u član 142. KZ-a – Značenje izraza u ovom zakoniku Važno je napomenuti da je terminologija u članu 42a KZ-a „iz mržnje“. Niži prag od „mržnje“ treba razmatrati na način na koji to čine druge zemlje, „zbog netrpeljivosti“ ili „zbog pristrasnosti“. Analiza situacije ukazuje na postojanje opštih problema sa identifikacijom, evidentiranjem i primjenom člana 42a u kompletnom krivično-pravnom sistemu.
Mučenje Član 167, Krivični zakonik (1) Ko drugom nanese veliki bol ili teške patnje, bilo da su tjelesne ili duševne, sa ciljem da od njega ili trećeg lica dobije priznanje ili drugo obavještenje, ili da ga nezakonito kazni ili da ga zastraši, ili da na njega izvrši pritisak, ili da zastraši ili izvrši pritisak na neko treće lice, ili iz nekog drugog razloga koji se zasniva na diskriminaciji, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.	Poređenje odredaba člana 167 (Mučenje) i člana 168 (Ugrožavanje sigurnosti) u dijelu osnove, ukazuje na nedosljednosti u pravnom tekstu, tj. identifikaciju različitih termina, u ovom slučaju diskriminacije i mržnje. To može biti rezultat djelimične izmjene teksta zakona i propustom da se sistematski pristupi unaprjeđenju Krivičnog zakonika kao dijela sveobuhvatnog pravnog priznanja krivičnih djela učinjenih iz mržnje.
Ugrožavanje sigurnosti Član 168, Krivični zakonik (1) Ko ugrozi sigurnost nekog lica prijetnjom da će napasti na život ili tijelo tog lica ili njemu bliskog lica, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. (2) Ko djelo iz stava 1 ovog člana učini prema više lica ili ako je djelo izazvalo uznemirenost građana ili druge teške posljedice ili je učinjeno iz mržnje, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.	

Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu

Član 399a, Krivični zakonik

(1) Ko fizički napadne ili se fizički obračunava sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa, izazove ili vrši nasilje, unese u sportski objekat ili baca na sportski teren, među gledaoce ili učesnike javnog skupa predmete, pirotehnička sredstva ili druge eksplozivne, zapaljive ili štetne supstance koje mogu da izazovu tjelesne povrede ili ugroze zdravlje učesnika sportske priredbe ili javnog skupa, neovlašćeno uđe na sportski teren ili dio gledališta namijenjen protivničkim navijačima i izazove nasilje, ošteti sportski objekat, njegovu opremu, uređaje i instalacije, **svojim ponašanjem ili parolama na sportskoj priredbi ili javnom skupu izaziva nacionalnu, rasnu, vjersku ili drugu mržnju ili netrpeljivost zasnovanu na nekom diskriminatornom osnovu** usljed čega dođe do nasilja ili fizičkog obračuna sa učesnicima, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina i novčanom kaznom.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko fizički napadne ili se fizički obračunava sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa, izazove ili vrši nasilje ili ošteti imovinu čija vrijednost prelazi iznos od deset hiljada eura prilikom dolaska ili odlaska sa sportske priredbe ili javnog skupa.

(3) Kolovođa grupe koja izvrši djelo iz st. 1 i 2 ovog člana, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina.

(4) Ako je izvršenjem djela iz st. 1 i 2 ovog člana došlo do nereda u kome je nekom licu nanijeta teška tjelesna povreda ili je oštećena imovina čija vrijednost prelazi iznos od četrdeset hiljada eura, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do deset godina.

(5) Službeno ili odgovorno lice koje prilikom organizovanja sportske priredbe ili javnog skupa ne preduzme mjere obezbjeđenja kako bi se onemogućio ili spriječio nered, pa usljed toga budu ugroženi život ili tijelo većeg broja ljudi ili imovina čija vrijednost prelazi iznos od dvadeset hiljada eura, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine i novčanom kaznom.

Povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti

Član 160.

(1) Ko sprječava drugog da izražava svoju nacionalnu ili etničku pripadnost ili kulturu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko prinuđava drugog da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti.

(3) Ako djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom do tri godine.

Specifično djelo: Uključuje **nacionalnu, rasnu, vjersku** osnovu, **ali uz opštu odredbu podrazumijeva mogućnost i drugih diskriminatornih razloga.**

Iako bi djelo počinjenja ovog krivičnog djela moglo biti klasifikovano kao govor mržnje, s obzirom na njegovu prirodu, objektivni uslov inkriminacije, odnosno posledicu nasilja i sukoba, ovo krivično djelo treba tretirati kao krivično djelo učinjeno iz mržnje.

Povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda

Član 161.

(1) Ko sprječava ili ograničava slobodu vjerovanja ili ispovijedanja vjere, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se i ko sprječava ili ometa vršenje vjerskih obreda.

(3) Ko prinuđava drugog da se izjašnjava o svom vjerskom uvjerenju, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

(4) Službeno lice koje učini djelo iz st. 1 do 3 ovog člana, kazniće se zatvorom do tri godine.

Zakon o zabrani diskriminacije

Uznemiravanje i seksualno uznemiravanje

Član 7.

Uznemiravanje nekog lica ili grupe lica po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona je svako neželjeno ponašanje, uključujući i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili čija je posljedica povreda ličnog dostojanstva, izazivanje straha, osjećaja poniženosti ili uvrijeđenosti ili stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja i smatra se diskriminacijom.

Diskriminacijom se smatra i svako neželjeno, verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje seksualne prirode, kojim se želi povrijediti dostojanstvo nekog lica ili grupe lica, odnosno kojim se postiže takav učinak, a naročito kad takvo ponašanje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće, zastrašujuće, degradirajuće ili uvredljivo okruženje.

Prekršaji

Član 34a

Novčanom kaznom u iznosu od 1.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

1) vrši svako neželjeno ponašanje, uključujući i uznemiravanje putem audio i video nadzora, mobilnih uređaja, društvenih mreža i interneta, koje ima za cilj ili čija je posljedica povreda ličnog dostojanstva, izazivanje straha, osjećaja poniženosti ili uvrijeđenosti ili stvaranje neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja (član 7 stav 1);

2) vrši svako neželjeno, verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje seksualne prirode kojim se želi povrijediti dostojanstvo nekog lica ili grupe lica, odnosno kojim se postiže takav učinak, a naročito kad takvo ponašanje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće, zastrašujuće, degradirajuće ili uvredljivo okruženje (član 7 stav 2);

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i preduzetnik/ca novčanom kaznom u iznosu od 150 eura do 2.000 eura.

Ostala krivična djela definisana članom 34 Zakona o zabrani diskriminacije, osim jednog djela govora mržnje, predstavljaju djela diskriminacije.

Čak su uznemiravanje i seksualno uznemiravanje utvrđeni kao poseban oblik diskriminacije (član 7), prekršaji počinjeni uznemiravanjem ili seksualnim uznemiravanjem iz člana 34. stavovi 1. i 2.) su krivična djela učinjena iz mržnje.

Tabela br. 2: Govor mržnje

Definicija govora mržnje za svrhe praćenja je kako slijedi:	Komentari / preporuke
Zakon o zabrani diskriminacije Govor mržnje Član 9a Govor mržnje je svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina. Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom Govor mržnje i omalovažavanje Član 9. Diskriminacijom po osnovu invaliditeta smatra se govor mržnje i omalovažavanje lica sa invaliditetom. Govor mržnje je svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja kojima se širi, podstiče ili pravda diskriminacija, omalovažavanje, mržnja ili nasilje prema licu sa invaliditetom ili grupi lica sa invaliditetom, zbog njihovog ličnog svojstva, zasnovano na neprihvatanju različitosti i netoleranciji. Omalovažavanje je doživljavanje lica sa invaliditetom kao manje vrijednih i manje sposobnih članova društva. Diskriminacijom u smislu stava 1 ovog člana, smatra se i sprovođenje kampanja ili korišćenje terminologije koja širi, podstiče i pravda kršenje ljudskih prava i jednakosti lica sa invaliditetom, kao i omalovažavanje tih lica. <i>Nisu predviđeni izričiti prekršaji za kršenje odredbi člana 9.</i>	Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom govor mržnje definisan je kao oblik diskriminacije!
Zakonske odredbe Povreda ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica Član 199. Ko javno izloži poruzi narod, manjinski narod i drugu manjinsku nacionalnu zajednicu koji žive u Crnoj Gori, kazniće se novčanom kaznom od tri hiljade do deset hiljada eura.	

Krivični zakonik

Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje

Član 370.

(1) Ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz st. 1 ovog člana kazniće se i ko javno odobrava, negira postojanje ili značajno umanjuje težinu krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda.

(3) Ako je djelo iz st. 1 i 2 ovog člana učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomenobilježja ili grobova, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.

(4) Ko djelo iz st. 1 do 3 ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etičnih grupa koje žive u Crnoj Gori, kazniće se za djelo iz stava 1 ovog člana zatvorom od jedne do osam godina, a za djelo iz st. 2 i 3 zatvorom od dvije do deset godina.

Rasna i druga diskriminacija, Krivični zakonik

Član 443, stav 3.

(3) Ko širi ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira mržnju ili netrpeljivost po osnovu rase, pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili drugog ličnog svojstva ili podstiče na rasnu ili drugu diskriminaciju,

kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine.

(4) Ko djelo iz stavova 1 do 3 ovog člana vrši **zloupotrebom položaja** ili ako je usljed tih djela došlo do nereda ili nasilja, kazniće se za djelo iz st. 1 i 2 ovog člana zatvorom od jedne do osam godina, **a za djelo iz stava 3 ovog člana zatvorom od šest mjeseci do pet godina.**

Specifično djelo: To je specifično djelo koji isključuje razloge osim **rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti.**

Iako ga odredba stava 3. definiše kao krivično djelo *rasne i druge diskriminacije*, to je djelo govora mržnje, a ne djelo diskriminacije.

Zakon o zabrani diskriminacije

Prekršaji

Član 34.

Novčanom kaznom u iznosu od 1.000 eura do 20.000 eura kazniće se

za prekršaj pravno lice ako:

4) koristi govor mržnje izražavanjem ideja, tvrdnji, informacija, mišljenja, kojima se širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica **zbog njihovog ličnog svojstva**, ksenofobija, rasna mržnja, antisemitizam, ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina (član 9a)

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i preduzetnik/ca novčanom kaznom u iznosu od 150 eura do 2.000 eura.

Zakon o javnom redu i miru

Prekršaji

Član 19.

Ko na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili na drugi način vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla **ili drugog ličnog svojstva**, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 250 eura do 1.500 eura ili kaznom zatvora do 60 dana.“

Zakon o medijima

Član 11.

Nadležni sud može, na predlog državnog tužioca, zabraniti distribuciju objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Republike, kršenje **zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina ili izazivanje nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti ili mržnje**.

Član 12.

Nadležni sud može, na predlog državnog tužioca, a u skladu sa članom 11 ovog zakona, donijeti rješenje o privremenoj zabrani distribucije objavljenog programskog sadržaja medija do pravosnažnosti odluke o zabrani.

Po predlogu iz stava 1 ovog člana sud odlučuje u roku od 24 sata od njegovog podnošenja.

Nadležni sud je dužan da rješenje o privremenoj zabrani odmah dostavi osnivaču, štampariji i distributeru.

Član 23.

Zabranjeno je objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj **rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti**.

Osnivač medija i autor neće odgovarati ako su objavljene informacije i mišljenja iz stava 1 ovog člana dio naučnog ili autorskog rada koji se bavi javnom stvari a objavljeni su:

- bez namjere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje i dio su objektivnog novinarskog izvještaja;
- s namjerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje ili na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.

Član 43.

Novčanom kaznom **od dvadesetostrukog do pedesetostrukog iznosa minimalne zarade** u Republici kazniće se za prekršaj osnivač medija, ako:

- 3) objave informacije i mišljenja suprotno članu 23 ovog zakona;

Član 11: Isključuje druge osnove mimo **nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti ili mržnje**.

Član 23: Isključuje druge osnove mimo **rase, vjere, nacije, etničke grupe, pola ili seksualne opredijeljenosti**.

Zakon o elektronskim medijima

Zabrane

Član 48.

(2) AVM (AVM – audiovizuelna medijska usluga) uslugom se ne smije podsticati mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne orijentacije.

Zabranjene aktivnosti u vezi sa pružanjem komercijalnih audiovizuelnih komunikacija

Član 85.

(3) Posredstvom komercijalne audiovizuelne komunikacije zabranjeno je:

- 1) ugrožavanje ljudskog dostojanstva;
- 2) Promovisanje mržnje ili diskriminacije po osnovu pola, rase, nacionalne pripadnosti, vjere ili uvjerenja, invalidnosti, godina starosti ili seksualne orijentacije;

Iako iznijete odredbe nisu obuhvaćene obimom predmetne analize, njima se potvrđuje nesveobuhvatnost zaštite od govora mržnje budući da nisu prepoznate sve moguće osnove.

Nisu predviđeni izričiti prekršaji za kršenje odredbi iz člana 48 stav 2 i člana 85 stav 3.

Član 48. navodi najviše osnova za govor mržnje u odnosu na druge odredbe govora mržnje.

Član 23: Isključuje druge osnove mimo **pola, rase, nacionalne pripadnosti, vjere ili uvjerenja, invalidnosti, godina starosti ili seksualne orijentacije.**

Tabela br. 3: Diskriminacija

Crnogorsko zakonodavstvo sadrži kombinaciju krivičnih (krivičnih ili prekršajnih) djela koja spadaju u predloženu definiciju diskriminacije.

U skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, sljedeće institucije dužne su da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom:

- zaštitnik/ca
- sudovi
- državna tužilaštva
- sudovi za prekršaje
- organ uprave nadležan za policijske poslove, i
- inspekcijski organi.

Definicija diskriminacije u Zakonu o zabrani diskriminacije	Komentari / preporuke
Zabrana diskriminacije Član 2. Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu. Diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima. Zakonske odredbe	

Krivični zakonik Povreda ravnopravnosti

Član 159.

(1) Ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči ljudska prava i slobode utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti, kazniće se zatvorom do tri godina.

(2) Ako je djelo iz stava 1 ovog člana učinjeno zbog mržnje prema pripadniku grupe određene na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

(3) Ako je djelo iz stava 2 ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od jedne do osam godina.

U skladu sa stavom 1 postoji krivično djelo učinjeno po osnovu diskriminacije, stavom 2 može se tumačiti kao krivično djelo učinjeno iz mržnje.

Krivični zakonik Povreda ravnopravnosti u zapošljavanju

Član 225.

Ko svjesnim kršenjem propisa ili na drugi protivpravan način uskrati ili ograniči pravo građana na slobodno zapošljavanje na teritoriji Crne Gore pod jednakim uslovima, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

U ovom krivičnom djelu nisu izričito navedena lična svojstva kao osnova nejednakog postupanja, već princip ravnopravnosti koji se promoviše ovom odredbom podrazumijeva i diskriminatorski tretman na osnovu nekih ličnih svojstava.

Rasna i druga diskriminacija, Krivični zakonik

Član 443.

(1) Ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima od strane Crne Gore,

kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

(2) Kaznom iz stava 1 ovog člana kazniće se ko vrši proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi.

Stav (3) predstavljen je u tabeli za govor mržnje.

(4) Ko djelo iz st. 1 do 3 ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda ili nasilja, kazniće se za djelo iz st. 1 i 2 ovog člana zatvorom od jedne do osam godina, a za djelo iz stava 3 ovog člana zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

U skladu s članom 34a Zakona o zabrani diskriminacije, oblici diskriminacije, pored govora mržnje i uznemiravanja koji su već predstavljeni u tabelama za krivično djelo učinjeno iz mržnje i za govor mržnje, propisuju prekršaje po osnovu diskriminacije kao što su:

9) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje zapošljavanja, rada, školovanja ili neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema licu ili grupi lica, po osnovu zdravstvenog stanja (član 12.);

Takođe, Zakonom o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom definisani su prekršaji po osnovu diskriminacije, kao što su:

Član 29.

Novčanom kaznom od 10.000 eura do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

1) izdvoji lice ili grupu lica s invaliditetom i spoji ih u jednu ili više grupa u određenoj situaciji, kada se u istoj ili sličnoj situaciji to izdvajanje i spajanje ne vrši sa drugim licem ili grupom lica (član 10);

2) za lice sa invaliditetom ne obezbijedi natpis na Brajevom pismu u objektima u javnoj upotrebi i prostorima i površinama javne namjene (član 12 stav 2);

...

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u državnom organu, organu državne uprave i organu jedinice lokalne samouprave novčanom kaznom od 1.500 eura do 2.000 eura.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 5.000 eura do 6.000 eura.

Prilog br. 2: Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije slučajeva prijavljene diskriminacije

Na osnovu člana 33 stav 3 Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni list CG“, br. 46/10 i 18/14), Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je isti donijelo.

Pravilnik je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 50/2014 od 28.11.2014. i stupio na snagu 6.12.2014.

Član 1.

Ovim pravilnikom propisuje se bliži sadržaj i način vođenja posebne evidencije o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom (u daljem tekstu: posebna evidencija) u sudovima, državnim tužilaštvima, organima za prekršaje, organu uprave nadležnom za policijske poslove i inspekcijским organima.

Član 2.

Izrazi koji se u ovom pravilniku koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Član 3.

U posebnu evidenciju koju vode sudovi unose se podaci o predmetima u vezi sa diskriminacijom, i to:

- 1) broj podnijetih tužbi za utvrđivanje diskriminatorskog postupanja, za zabranu vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabranu ponavljanja radnje diskriminacije, za uklanjanje posljedica diskriminatorskog postupanja, za naknadu štete za uklanjanje posljedica nastalih usljed diskriminatorskog postupanja i za objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija u medijima, broj podnijetih privatnih tužbi oštećenog kao tužioca, optužnih predloga, odnosno optužnica;
- 2) datum podnošenja tužbe ili optužnog predloga, odnosno podizanja optužnice za diskriminatorsko postupanje;
- 3) broj usvojenih tužbi, odnosno osuđujućih presuda;
- 4) broj odbačenih tužbi, broj odbijenih tužbi, optužnih predloga, odnosno optužnica i broj obustavljenih postupaka za diskriminatorsko postupanje;
- 5) broj odluka kojima se određuje privremena mjera za sprečavanje opasnosti od nastupanja nenadoknadive štete, naročito teške povrede prava na jednako postupanje ili sprečavanje nasilja usljed diskriminatorskog postupanja;
- 6) broj donesenih pravosnažnih presuda za diskriminatorsko postupanje;
- 7) broj izjavljenih revizija za predmete u vezi sa diskriminacijom;
- 8) vrijeme trajanja postupka pred sudom za predmete u vezi sa diskriminacijom;
- 9) broj primljenih predmeta u vezi sa diskriminacijom;
- 10) osnov diskriminacije; i
- 11) pol i godine života diskriminisanog lica.

Član 4.

U posebnu evidenciju koju vode državna tužilaštva unose se podaci o predmetima u vezi sa diskriminacijom, i to:

- 1) podaci o podnosiocu krivične prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 2) datum podnošenja krivične prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 3) broj primljenih krivičnih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 4) broj odbačenih krivičnih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 5) broj podnijetih optužnih predloga, odnosno podignutih optužnica za diskriminatorsko postupanje;
- 6) broj potvrđenih optužnih predloga, odnosno optužnica za diskriminatorsko postupanje;
- 7) broj odbijenih optužnih predloga, odnosno optužnica za diskriminatorsko postupanje;
- 8) broj izdatih naredbi za prekid ili obustavu istrage za diskriminatorsko postupanje;
- 9) vrijeme trajanja postupka pred državnim tužilaštvom za predmete u vezi sa diskriminacijom;
- 10) osnov diskriminacije; i
- 11) pol i godine života diskriminisanog lica.

Član 5.

U posebnu evidenciju koju vode organi za prekršaje unose se podaci o predmetima u vezi sa diskriminacijom, i to:

- 1) podaci o podnosiocu zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno prekršajnog naloga za diskriminatorsko postupanje;
- 2) datum podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za diskriminatorsko pos-

tupanje;

- 3) broj podnijetih zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka za diskriminatorsko postupanje;
- 4) broj usvojenih zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka za diskriminatorsko postupanje;
- 5) broj odbačenih zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka za diskriminatorsko postupanje;
- 6) broj donesenih pravosnažnih odluka za diskriminatorsko postupanje;
- 7) datum donošenja pravosnažnih odluka za diskriminatorsko postupanje;
- 8) vrijeme trajanja postupaka pred organima za prekršaje za predmete u vezi sa diskriminacijom;
- 9) osnov diskriminacije; i
- 10) pol i godine života diskriminisanog lica.

Član 6.

U posebnu evidenciju koju vodi organ uprave nadležan za policijske poslove unose se podaci o predmetima u vezi sa diskriminacijom, i to:

- 1) podaci o podnosiocu prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 2) datum podnošenja prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 3) broj primljenih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 4) broj usvojenih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 5) broj odbijenih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 6) datum podnošenja krivične prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 7) vrijeme trajanja postupaka pred organom uprave nadležnim za policijske poslove za predmete u vezi sa diskriminacijom;
- 8) osnov diskriminacije; i
- 9) pol i godine života diskriminisanog lica.

Član 7.

U posebnu evidenciju koju vode inspekcijski organi unose se podaci o predmetima u vezi sa diskriminacijom, i to:

- 1) podaci o podnosiocu prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 2) datum podnošenja prijave za diskriminatorsko postupanje;
- 3) broj primljenih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 4) broj usvojenih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 5) broj odbijenih prijava za diskriminatorsko postupanje;
- 6) datum podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za diskriminatorsko postupanje;
- 7) vrijeme trajanja postupaka pred inspekcijskim organima za predmete u vezi sa diskriminacijom;
- 8) osnov diskriminacije; i
- 9) pol i godine života diskriminisanog lica.

Član 8.

Posebna evidencija predstavlja elektronski vođenu bazu podataka koja omogućava neposredan pristup podacima Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Podaci u posebnoj evidenciji sistematizuju se i vode u obliku registra.

Član 9.

Danom stupanja na snagu ovog pravilnika prestaje da važi Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije („Službeni list CG“, broj 23/11).

Član 10.

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

Broj: 01-2962-1 / 14

Podgorica, 12. novembra 2014. godine

Prilog br. 3: Bibliografija

Alexander Brown, (2020) „Modeli upravljanja govorom mržnje na mreži“ (Models of governance of online hate speech), Strazbur: Savjet Evrope, dostupno na internet stranici – https://rm.coe.int/models-of-governance-of-online-hate-speech/16809e671d?fbclid=IwAR1kB_iSQcZo9bLa-onb-td3Azfc_OqpWoaDJ71AJE2lZq0XybK5f1vuljHw, pristupljeno 31. maja 2020.

College of Policing (Polijska akademija) (2014), Operativne smjernice za krivična djela učinjena iz mržnje, Smjernice (Hate Crime Operational Guidance, Guidelines), <https://www.college.police.uk/What-we-do/Support/Equality/Documents/Hate-Crime-Operational-Guidance.pdf>.

Savjet Evropske unije (2013), **zaključci Savjeta 2013/PUP od 6. decembra 2013. o borbi protiv krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Evropskoj uniji (Council conclusions 2013/ JHA of 6 December 2013 on combating hate crime in the European Union)**, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139949.pdf,

Savjet Evropske unije (2008), Okvirna odluka Savjeta 2008/913/PUP, Odluka od 28. novembra 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava, SL 2008. L 328 (Council Framework Decision 2008/913/JHA Decision of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ 2008 L 328).

Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih djela i zamjeni Okvirne odluke Savjeta 2001/220/PUP (Direktiva o pravima žrtava) (Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (Victims' Rights Directive)).

Evropska komisija (2016), „Kodeks ponašanja u borbi protiv ilegalnog govora mržnje“ (Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech), dostupno na https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en, pristupljeno 18. februara 2020.

Evropska komisija (2018), Vodič o praktičnoj primjeni Okvirnih odluka Savjeta 2008/913/PUP o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava (Guidance Note on the Practical Application of Council Framework Decisions 2008/913/JHA on combating certain forms and expression of racism and xenophobia by means of criminal law), https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjSiey6gsffAhX-KKo8KHa8sCLsQFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fnewsroom%2Fjust%2F-document.cfm%3Fdoc_id%3D55607&usg=AOvVaw3FipG8p3yzxyO5qbhm4ppN.

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI), (usvojena 2002, revidirana 2017) Preporuka br. 7 (revidirana) u pogledu opšte politike o državnim zakonima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije (General Policy Recommendation No. 7 (revised) on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination),

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI) (2007), Preporuka br. 11 ECRI-ja u pogledu opšte politike: Borba protiv rasizma i rasne diskriminacije u radu policije (ECRI General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing) (2007), https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/e-

RPG%2011%20-%20A4.pdf

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti, Preporuka br. 15 u pogledu opšte politike o suzbijanju govora mržnje (General Policy Recommendation No. 15 on Combatting Hate Speech) (2015), <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combatting-hate-speech/16808b5b01>

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (2017), Izvještaj ECRI-ja o Republici Crnoj Gori (ECRI Report on the Republic of Montenegro), drugi izvještaj, <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/montenegro>, pristupljeno 26. aprila 2020.

ECRI (2020), „Zaključci ECRI-ja o sprovođenju preporuka za Crnu Goru koje su predmet prelaznog praćenja“ (ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Montenegro Subject to Interim Follow-up), dostupno na internet stranici <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8273>

Presuda Evropskog suda za ljudska prava (2015), Slučaj Identoba i ostali protiv Gruzije, Strazbur, 12. maja 2015, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-154400%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-154400%22]}),

Agencija za osnovna prava Evropske unije (FRA) (2018), Praksa evidentiranja i prikupljanja podataka u pogledu krivičnih djela učinjenih iz mržnje širom EU (Hate Crime Recording and Data Collection Practice Across the EU), FRA, jun 2018, <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording>

Agencija za osnovna prava Evropske unije (FRA) (2009), Anketa Evropske unije o manjinama i diskriminaciji (European Union Minorities and Discrimination Survey), EU-MIDIS I, <https://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>

Agencija za osnovna prava Evropske unije (FRA) (2018), EU-MIDIS II: Druga anketa Evropske unije o manjinama i diskriminaciji (EU-MIDIS II: Second European Union minorities and discrimination survey), <https://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-second-european-union-minorities-and-discrimination-survey>

Equinet (2019). „Razvojne strategije za borbu protiv govora mržnje“ (Developing strategies to combat hate speech), dostupno na internet stranici https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2019/05/fnal_developing_strategies_to_combat_hate_speech.pdf

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) (2009), Zakoni o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje, praktični vodič (Hate Crime Laws, a practical guide),

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) (2014), **Prikupljanje i praćenje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz**

mržnje: Praktični vodič (Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide), 29. septembar 2014, <http://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>.

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) (2009), Odluka Savjeta ministara 9/09 o suzbijanju krivičnih djela učinjenih iz mržnje (Ministerial Council Decision 9/09 on Combating Hate Crimes), 2. decembar 2009, www.osece.org/cio/40695?download=true.

Perry, J. (2019), Evropski izvještaj projekta „Sagledavanje svih činjenica“ (Facing all the Facts European Report), koji je objavio CEJI, dostupno na <https://www.facingfacts.eu/european-report/>, pristupljeno 17. februara 2020.

Federalni istražni biro Sjedinjenih Država (2015), Smjernice za prikupljanje podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje i priručnik za obuku (Hate Crime Data Collection Guidelines and Training Manual), <https://ucr.fbi.gov/hate-crime-data-collection-guidelines-and-training-manual.pdf>.

Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) (2018), Sporazum o međuagencijskoj saradnji u borbi protiv krivičnih djela učinjenih iz mržnje u Grčkoj (Agreement on Inter-agency Cooperation on Addressing Hate Crime in Greece), <https://www.osce.org/odihr/402260?download=true>

Nacionalno zakonodavstvo

Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 1/2007 od 25.10.2007, 38/2013-1

Krivični zakonik, Zakonik je objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i „Službenom listu Crne Gore“, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015, 58/2015, 44/2017, 49/2018 i 3/2020.

Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 46/2010, 40/2011 – drugi zakon 18/2014 i 42/2017.

Direktiva Savjeta 2000/43/EZ od 29. juna 2000. o uvođenju principa jednakog tretmana osoba bez obzira na rasno ili etničko porijeklo; Direktiva Savjeta 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. o uspostavljanju opšteg okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja; Direktiva 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine; Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2006. godine

Zakon o javnom redu i miru, Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 64/2011 od 29.12.2011.

Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Zakon je objavljen u Službenom listu Crne Gore, br. 35/2015 od 7.7.2015. i 44/2015 i stupio na snagu 15.7.2015.

Zakon o medijima, Zakon je objavljen u Službenom listu Republike Crne Gore, br. 51/2002 i 62/2002., 46/2010-19., 40/2011-1.

Zakon o zaštiti potrošača, Službeni list Crne Gore, br. 2/2014, 6/2014, 43/2015, 70/2017 i 67/2019

*Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku
Evropske unije i Savjeta Evrope. Stavovi iznijeti u ovom
dokumentu ni na koji način se ne mogu smatrati
zvaničnim mišljenjima bilo koje strane.*

Savjet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Sastoji se od 47 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, ugovor koji je koncipiran da štiti ljudska prava, demokratiju i vladavinu zakona. Evropski sud za ljudska prava prati sprovođenje Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Države članice Evropske unije su donijele odluku da udruže svoja znanja i iskustva, resurse i budućnosti. Zajednički su izgradile zonu stabilnosti, demokratije i održivog razvoja, uz očuvanje raznolikosti kultura, tolerancije i individualnih sloboda. Evropska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Finansirano
od strane Evropske unije i
Savjeta Evrope



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementirano
od strane Savjeta Evrope