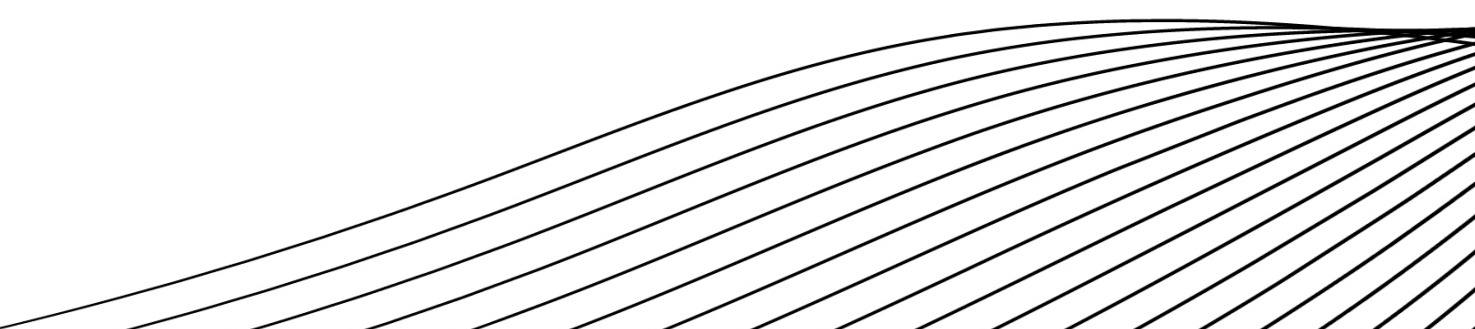




# **Pristup pravdi LGBT tražilaca azila u Crnoj Gori:**

Između formalnih  
prava i restriktivne  
prakse

Podgorica, 2026.



**Autorke**

Tijana Lekić

Ana Nenezić

**Urednica izdanja**

Milka Tadić Mijović

**Lektorka**

Andrea Perišić



Pristup pravdi LGBT tražilaca azila u Crnoj Gori:  
Između formalnih prava i restriktivne prakse

Podgorica, 2026.

# Skraćenice

|               |                                                                |
|---------------|----------------------------------------------------------------|
| <b>CIN-CG</b> | Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore                   |
| <b>COI</b>    | Country of Origin Information (informacije o zemlji porijekla) |
| <b>CEAS</b>   | Common European Asylum System                                  |
| <b>EUAA</b>   | European Union Agency for Asylum (bivši EASO)                  |
| <b>ESLJP</b>  | Evropski sud za ljudska prava                                  |
| <b>HRW</b>    | Human Rights Watch                                             |
| <b>MUP</b>    | Ministarstvo unutrašnjih poslova                               |
| <b>SOGI</b>   | Sexual Orientation and Gender Identity                         |
| <b>UNHCR</b>  | UN High Commissioner for Refugees                              |

# Sadržaj

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| Skraćenice .....                                 | 3  |
| Sažetak .....                                    | 6  |
| Pregled ključnih nalaza i preporuka .....        | 8  |
| 1. Uvod .....                                    | 9  |
| 2. Metodologija .....                            | 10 |
| 3. Domaće zakonodavstvo .....                    | 11 |
| Član 3 — Osnov azila .....                       | 11 |
| Član 11 — Non-refoulement .....                  | 11 |
| Član 23 — Akti progona .....                     | 11 |
| Član 7 — Porodica i istopolna partnerstva .....  | 12 |
| Zakon o upravnom postupku — Član 22 stav 7 ..... | 12 |
| 4. Međunarodni okvir .....                       | 13 |
| 4.1 Osnovni međunarodni instrumenti .....        | 13 |
| 4.2 UNHCR Smjernice broj 9 .....                 | 14 |
| 5. Praksa u Crnoj Gori .....                     | 15 |
| Nalaz 1 — Niska stopa odobrenih zahtjeva .....   | 15 |
| Nalaz 2 — Visok standard dokazivanja .....       | 15 |
| Nalaz 3 — Nedovoljna obrazloženja .....          | 15 |
| Nalaz 4 — COI izvori .....                       | 16 |

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| Nalaz 5 — Dugotrajni postupci .....                       | 16 |
| Nalaz 6 — Odsustvo specijalizacije .....                  | 16 |
| 6. Pravna pomoć kao sistemski problem .....               | 17 |
| Direktive 2013/32/EU i 2013/33/EU .....                   | 18 |
| Preporuka .....                                           | 18 |
| 7. Komparativna perspektiva .....                         | 19 |
| Malta .....                                               | 19 |
| Bugarska .....                                            | 19 |
| Holandija .....                                           | 20 |
| Srbija .....                                              | 20 |
| 8. Studije slučaja .....                                  | 22 |
| S.S. (Iran) .....                                         | 22 |
| N.T. (Rusija) .....                                       | 23 |
| A.L. (Rusija) .....                                       | 23 |
| M.M. (Rusija) .....                                       | 24 |
| G.G. (Zemlja i puni inicijali poznati su redakciji) ..... | 25 |
| 9. Ključni problemi pristupa pravdi .....                 | 26 |
| 10. Preporuke .....                                       | 27 |
| MUP, Upravni sud, Vlada, Skupština, Civilni sektor ....   | 27 |
| 11. EU dimenzija .....                                    | 29 |
| 12. Zaključak .....                                       | 30 |
| 13. Bibliografija .....                                   | 31 |

# Sažetak

27

SOGI zahtjeva  
za azil 2022–2025.

7,4%

Stopa  
odobrenih zahtjeva

5

Zemalja porijekla sa  
dokumentovanom represijom

0

Pojava MUP-a na  
usmenoj raspravi

**O**d 2022. do 2025. godine crnogorske institucije razmatrale su 27 zahtjeva za međunarodnu zaštitu u kojima je seksualna orijentacija ili rodni identitet bio relevantan osnov. Zaštita je odobrena u samo dva slučaja — 7,4 odsto. Svi podnosioci dolaze iz država u kojima međunarodne organizacije dokumentuju ozbiljne i sistemske oblike represije prema LGBT osobama: Rusije, Turske, Irana i Tunisa.

## Problem nije u zakonu, problem je u praksi

Crnogorski zakonodavni okvir formalno je usaglašen s međunarodnim i evropskim standardima. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca prepoznaje seksualnu orijentaciju i rodni identitet kao osnove progona, garantuje procesna prava i predviđa sudsku kontrolu. Na papiru, sistem funkcioniše.

U praksi, analiza pet presuda Upravnog suda i administrativnih odluka Ministarstva unutrašnjih poslova za period 2022–2025. otkriva prepoznatljiv i zabrinjavajući obrazac: institucije postupaju po logici krivičnog dokaznog prava, a ne azilnog. Od tražilaca se faktički zahtijeva da dokažu da su već prošli kroz nasilje — umjesto da institucije procijene budući rizik. Time se preventivni karakter azila, koji je njegova suština u međunarodnom pravu, sistemski podriiva.

## Pet mehanizama koji zatvaraju vrata

**1. Standard dokazivanja je neprikladno visok.** U predmetu S.S., gej muškarca iz Irana gdje su istopolni odnosi kažnjivi smrtnom kaznom, sud je zahtijevao „pravosnažnu presudu nadležnog suda u Iranu“ kao dokaz rizika — standard koji je po prirodi stvari nedostižan za osobu koja je pobjegla.

**2. Kašnjenje se tumači kao dokaz nevjerodostojnosti.** U predmetu M.M., biseksualne žene i urednice opozicionih medija iz Rusije, predavanje zahtjeva za azil četiri mjeseca nakon ulaska u Crnu Goru uzeto je kao indikacija da strah nije bio „pravi“. UNHCR Smjernice broj 9 eksplicitno smatra neopravdanom takvu logiku.

**3. COI izvori se ne koriste transparentno.** U predmetu G.G, Upravni sud je utvrdio da MUP nije cijenio valjano izvještaje relevantnih međunarodnih organizacija, uključujući izvještaj HRW-a i Rezoluciju Evropskog parlamenta.

**4. Odluke MUP-a su nedovoljno obrazložene.** U dva od pet analiziranih predmeta Upravni sud je poništio odluke MUP-a zbog nerazumljivog ili kontradiktornog obrazloženja, a bez jasnog obrazloženja, pravo na pravni lijek ostaje formalno.

**5. MUP nije pristupio ni jednoj usmenoj raspravi.** U svih pet analiziranih predmeta MUP nije poslao predstavnika na usmenu raspravu. To nije samo procesni propust već i znak o institucionalnoj kulturi kada je ovo u pitanju.

## Posebna ranjivost: transrodne osobe

Tražioc azila bez regulisanog boravišnog statusa ne mogu pristupiti hormonskoj terapiji u Crnoj Gori. Za transrodne osobe u procesu tranzicije, prekid terapije nije apstraktna neugodnost — to je direktna i mjerljiva šteta po zdravlje. Nacrt Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta tražioce azila izuzima iz svog opsega primjene.

## Šta se traži i od koga

**MUP** bi trebalo da usvoji UNHCR Smjernice broj 9, uvede obavezno navođenje COI izvora u svakom obrazloženju i osigura prisustvo na usmenoj raspravi. **Upravni sud** bi trebalo da razmotri osnivanje specijalizovanog vijeća za predmete vezane za azil. **Vlada Crne Gore** bi trebalo da uspostavi mehanizam pristupa hormonskoj terapiji i sistemski finansira besplatnu pravnu pomoć tražiocima azila. **Civilni sektor** bi trebalo da uspostavi kontinuirani monitoring SOGI azilnih predmeta.

## EU dimenzija

Nalazi ovog dokumenta nisu relevantni samo za tražioce azila. Oni su mjerilo reformskog kapaciteta crnogorskih institucija u okviru EU pregovaračkog procesa. Poglavlja 23 i 24 ocjenjuju se na osnovu track record-a — sposobnosti institucija da u praksi primijene usvojene pravne norme.

## Pregled ključnih nalaza i preporuka

| Problem                                                          | Evidencija                                                     | Preporuka                                                | Adresat    |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------|
| <b>Visok standard dokazivanja</b>                                | 15/27 zahtjeva odbijeno; tražen prethodni progon               | Obavezna primjena standarda razumne vjerovatnoće         | MUP        |
| <b>Netransparentno korišćenje COI</b>                            | Predmet G.G.: MUP nije cijenio HRW i EP izvještaje             | Obavezno navođenje datiranih COI izvora u obrazloženjima | MUP, Sud   |
| <b>Nerazumljiva obrazloženja</b>                                 | Dvije odluke MUP-a poništene zbog kontradiktornog obrazloženja | Interni standard za strukturu azilnih odluka             | MUP        |
| <b>Kašnjenje kao nevjerodostojnost</b>                           | Predmet M.M.: kašnjenje od 4 mj. = lažni zahtjev               | Kašnjenje tumačiti u kontekstu traume                    | MUP, Sud   |
| <b>Progon nedržavnih subjekata</b>                               | Predmet S.S.: smrtna kazna = privatni sukob                    | Procjenjivati volju i sposobnost države da zaštiti       | MUP        |
| <b>MUP odsutan s rasprava</b>                                    | nijedna pojava u pet predmeta                                  | Obavezna pojava na svim azilnim raspravama               | MUP        |
| <b>Odsustvo specijalizacije</b>                                  | Neujednačena praksa; nema specijelizovanog vijeća              | Specijalizovano vijeće s obaveznom obukom                | Sud, Vlada |
| <b>Trans osobe bez hormonske terapije</b>                        | Bez boravišnog statusa — bez terapije                          | Privremeni mehanizam pristupa terapiji                   | Vlada      |
| <b>Tražiozi azila izuzeti iz Nacrta zakona o rod. identitetu</b> | Nacrt zakona ne obuhvata tražioce azila                        | Proširiti opseg primjene zakona                          | Skupština  |
| <b>Nedostatak sistemske pravne pomoći</b>                        | Civilni sektor jedina podrška                                  | Sistemska finansiranje besplatne pravne pomoći           | Vlada      |



# 1. Uvod

Crnogorski zakonodavni sistem je formalno usaglašen sa međunarodnim i evropskim standardima zaštite izbjeglica. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca prepoznaje seksualnu orijentaciju i rodni identitet kao relevantne osnove progona i garantuje osnovna procesna prava tražiocima azila. Međutim, analiza sudske prakse i administrativne prakse pokazuje da kroz interpretaciju tih standarda proizilaze ozbiljna ograničenja pristupa pravdi.

Iako Crna Gora formalno usklađuje sistem s EU standardima, institucije kroz praksu proizvode restriktivne ishode i to kroz načina na koji tumače rizik, kredibilitet i dokazne zahtjeve tražilaca azila. Time se preventivni karakter azila postepeno transformiše u sistem koji od podnosilaca zahtjeva očekuje dokazivanje već pretrpljenog progona.

Posebna specifičnost SOGI zahtjeva dodatno pojačava posljedice takvog pristupa. Progon LGBT osoba često se odvija u privatnoj sferi bez formalnih tragova koji bi mogli služiti kao klasični materijalni dokaz. Upravo zbog toga, međunarodni standardi insistiraju na fleksibilnijem pristupu procjeni kredibiliteta i nižem standardu dokazivanja. Analiza crnogorske prakse, međutim, pokazuje suprotan trend: insistiranje na dokazima prethodnog progona, formalno tumačenje kredibiliteta i nedovoljno uvažavanje specifičnosti SOGI progona.

Nalazi istraživanja relevantni su za procjenu kvaliteta primjene evropskih standarda međunarodne zaštite u državama kandidatima za članstvo u EU, naročito u okviru Poglavlja 23 (pravosuđe i temeljna prava) i Poglavlja 24 (pravda, sloboda i bezbjednost).

# 2. Metodologija

Ovaj policy paper zasniva se na kombinovanoj metodologiji koja uključuje analizu normativnog okvira Crne Gore u oblasti azila i statističkih podataka Direkcije za azil Ministarstva unutrašnjih poslova za period od 2022. do 2025. godine, kao i kvalitativnu analizu pet presuda Upravnog suda Crne Gore koje se odnose na zahtjeve za azilom zasnovane na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.

Istraživanje se dodatno oslanja na UNHCR smjernice, relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), Agencije za azil Evropske unije (EUAA) materijale i međunarodne izvještaje organizacija Human Rights Watch (HRW), Amnesty International (AI) i Evropskog parlamenta (EP). Korišćeni su intervjui i izjave zvanično date za CIN-CG od strane sudija Upravnog suda, predstavnika UNHCR-a, Građanske alijanse, Kvir Montenegro i Asocijacije Spektra, kao i prethodna novinarska istraživanja CIN-CG.

Identiteti podnosilaca zahtjeva su anonimizirani u skladu s praksom Upravnog suda i standardima zaštite ličnih podataka; u ovom radu koriste se inicijali ili oznake koje odgovaraju presudama. Svi podaci su javno dostupni ili dobijeni putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

Važno je naglasiti da istraživanje nije obuhvatilo predmete međunarodne zaštite zasnovane na drugim osnovima progona. Zbog toga nalazi ne omogućavaju konačan zaključak o tome da li su identifikovani obrasci specifični za SOGI predmete ili predstavljaju širi problem azilne prakse u Crnoj Gori. Ipak, učestalost istih obrazaca u svim analiziranim predmetima ukazuje na potrebu dodatnih istraživanja ovog pitanja.

# 3. Domaće zakonodavstvo

Osnovni zakonski instrument je Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca,<sup>1</sup> koji je usaglašen s Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. i njenim Protokolom iz 1967.,<sup>2</sup> kao i s pravnom tekovinom EU u okviru CEAS-a<sup>3</sup> i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.<sup>4</sup>

## Član 3: Osnov azila

Azil se definiše kao postojanje „osnovanog straha od progona“ na osnovu rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi.

## Član 11: Apsolutna zabrana vraćanja (non-refoulement)

Nijedna osoba ne smije biti vraćena u državu u kojoj bi njezin život ili sloboda bili ugroženi ili u kojoj bi bila izložena mučenju ili nečovječnom postupanju.

## Član 23: Akti progona

Taksativno navodi razloge progona i eksplicitno prepoznaje da djelima progona mogu biti obuhvaćeni fizičko i psihičko nasilje, zakonske i administrativne mjere diskriminatornog karaktera, te sudski progon koji je nesrazmjeran ili diskriminatorski. Ova odredba je posebno relevantna za SOGI zahtjeve jer omogućava prepoznavanje progona čak i bez fizičkog nasilja.

## Član 7: Porodica i istopolna partnerstva

Definiše pojam porodice i uključuje lice koje je s podnosiocem u zajednici koja se smatra životnim partnerstvom, čime se formalno omogućava spajanje istopolnih porodica, mada je praksa u tom pogledu i dalje nerazvijena.

Crnogorski normativni okvir ocijenjen je kao jedan od naprednijih u regionu. Zakon je bio pionirski u priznavanju istopolnih partnerstava, a procesna prava garantovana tražiocima azila — uključujući pravo na prevodioca, pravo na izjašnjavanje i pravo na pravni lijek pred Upravnim sudom — formalno ispunjavaju evropske standarde.

## Zakon o upravnom postupku: član 22 stav 7

Propisuje da obrazloženje rješenja mora jasno pokazati na osnovu kojih činjenica i propisa je odluka donesena i zašto je organ tako odlučio. U njemu se mora objasniti šta je strana tražila, šta je utvrđeno u postupku, koji su pravni osnovi primijenjeni i zbog čega neki zahtjevi nijesu prihvaćeni. Suština je da stranka mora moći razumjeti odluku i da je može efikasno osporiti ako želi.

---

<sup>1</sup> Skupština Crne Gore. Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca. „Službeni list“, br. 2/2017 i 3/2019.

<sup>2</sup> Ujedinjene nacije, Konvencija o statusu izbjeglica, Ženeva, 28. jul 1951; Protokol o statusu izbjeglica, Njujork, 31. januar 1967.

<sup>3</sup> European Union Agency for Asylum (EUAA), opis mandata i aktivnosti Agencije u okviru Zajedničkog evropskog sistema azila.

<sup>4</sup> Savjet Evrope, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 4. novembar 1950, sa protokolima.

# 4. Međunarodni okvir

## 4.1 Osnovni međunarodni instrumenti

Ženevska konvencija i Protokol iz 1967. ostaju temeljni instrumenti međunarodnog izbjegličkog prava. SOGI zahtjevi se mogu podvesti pod kategoriju „određene društvene grupe“ u skladu s tumačenjem UNHCR-a prihvaćenim od Upravnog suda EU i ESLJP-a. Ključne presude ESLJP u predmetima O.M. protiv Mađarske, I.K. protiv Švajcarske, Saadi protiv Italije, M.S.S. protiv Belgije i Grčke, Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije, te Hilal protiv Ujedinjene Kraljevine<sup>5</sup> uspostavile su standard prema kojemu nije nužno dokazati da je osoba već bila progonjena: dovoljan je stvaran i predvidiv rizik budućeg progona.

Direktiva EU o standardima za kvalifikaciju<sup>6</sup> (2011/95/EU, član 4) ne propisuje stroge standarde dokazivanja, već upućuje na niži stepen uvjerenja koji je prikladniji specifičnostima azilnih predmeta. Crna Gora, kao zemlja kandidat, dužna je primjenjivati ove standarde kao dio usklađivanja s *acquis communautaire*.

5 O.M. protiv Mađarske, br. 9912/15 (2016); I.K. protiv Švajcarske, br. 21417/17 (2017); Saadi protiv Italije, br. 37201/06 (2008); M.S.S. protiv Belgije i Grčke, br. 30696/09 (2011); Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije [VV], st. 113; Hilal protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 45276/99 (2001).

6 Evropski parlament i Savjet Evropske unije, Direktiva 2011/95/EU od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, član 4.

## 4.2 UNHCR Smjernice broj 9, šest ključnih standarda<sup>7</sup>

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>STANDARD 1</b> | <p><b>Dokazivanje prethodnog progona nije uslov</b></p> <p>Prethodni progon može biti važan pokazatelj rizika, ali ne smije biti pretpostavka za odobrenje zaštite. Suština azila jeste zaštita od budućeg rizika: dovoljno je da okolnosti pokažu da bi povratak u zemlju porijekla osobu mogao izložiti progonu ili ozbiljnoj opasnosti.</p> |
| <b>STANDARD 2</b> | <p><b>Razumna vjerovatnoća kao standard dokazivanja</b></p> <p>Tražilac azila ne mora dokazati progon s potpunom izvjesnošću. Dovoljno je da, na osnovu iskaza, ličnih okolnosti i COI izvora, postoji razumna vjerovatnoća da bi povratkom bio izložen progonu. Standard je namjerno niži nego u krivičnom postupku.</p>                      |
| <b>STANDARD 3</b> | <p><b>Iskaz tražioca kao primarni dokaz</b></p> <p>U SOGI predmetima materijalni dokazi često ne postoje jer se prijetnje odvijaju u privatnoj sferi. Iskaz se procjenjuje prema unutarnjoj konzistentnosti, koherentnosti s COI izvorima i uvjerljivosti u kontekstu ukupnih okolnosti.</p>                                                   |
| <b>STANDARD 4</b> | <p><b>Obaveza korišćenja ažurnih COI izvora</b></p> <p>Institucije su dužne koristiti ažurne, pouzdane i objektivne informacije o zemlji porijekla, uključujući izvještaje UNHCR-a, EUAA, HRW, Amnesty Internationala i Evropskog parlamenta.</p>                                                                                              |
| <b>STANDARD 5</b> | <p><b>Kašnjenje ne ruši kredibilitet</b></p> <p>LGBT osobe često odlažu podnošenje zahtjeva zbog traume i nepovjerenja prema institucijama. Kašnjenje ne smije samo po sebi biti razlog za odbijanje zahtjeva.</p>                                                                                                                             |
| <b>STANDARD 6</b> | <p><b>Pravo na otvoreno življenje identiteta</b></p> <p>Država ne može odbiti zaštitu uz pretpostavku da će osoba po povratku živjeti diskretno prikrivajući seksualnu orijentaciju ili rodni identitet. Ovaj standard je primijenjen i u presudi Upravnog suda U. br. 6302/2025.</p>                                                          |

<sup>7</sup> UNHCR, Smjernice o međunarodnoj zaštiti br. 9: Zahtjevi za azil zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. i/ili Protokola iz 1967. o statusu izbjeglica, HCR/GIP/12/09, 23. oktobar 2012.



# 5. Praksa u Crnoj Gori

## Nalaz 1:

### Izuzetno niska stopa odobrenih zahtjeva

U periodu 2022–2025. Direkcija za azil MUP-a primila je ukupno 598 zahtjeva za azil, od kojih je odobreno 58. Od 27 zahtjeva u kojima je SOGI bio relevantan osnov (4,5 odsto ukupnog broja), zaštita je odobrena u samo dva slučaja (7,4 odsto), oba državljana Rusije. Petnaest zahtjeva je odbijeno, osam postupaka obustavljeno, dok su dva i dalje u toku.

Visoka stopa odbijanja nije sama po sebi dokaz sistemskog problema, ali postaje indikativna kada se postavi u kontekst da svi podnosioci dolaze iz država u kojima međunarodne organizacije dokumentuju ozbiljne rizike za LGBT osobe.

## Nalaz 2:

### Standard dokazivanja je previsok

U gotovo svim analiziranim predmetima od podnosilaca je implicitno ili eksplicitno zahtijevano dokazivanje prethodnog fizičkog progona ili postojanje materijalnih dokaza, što je u direktnoj suprotnosti s međunarodnim standardima koji propisuju standard razumne vjerovatnoće i prepoznaju nedokumentovanu prirodu SOGI progona.

Formulacija MUP-a da „tražioci nijesu učinili vjerovatnim postojanje individualizovanog osnovanog straha od progona“ zvuči formalno opravdano, ali u praksi pretpostavlja dokaznu logiku više prikladnu krivičnom postupku nego azilnom pravu.

## Nalaz 3:

### Odluke MUP-a nedovoljno obrazložene

U predmetu G.G. (U. br. 6302/25) Upravni sud je utvrdio da je rješenje MUP-a „nerazumljivo, ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom, zbog čega se zakonitost rješenja nije mogla ispitati“. Ovo nije izolovani slučaj, u predmetu A.L. (U. br. 11967/23) sud je poništio odluku MUP-a zbog nedovoljne procjene situacije u Rusiji.

## Nalaz 4:

### COI izvori se ne koriste transparentno

Sutkinja Saša Vukotić i sudija Davor Stojković Upravnog suda naveli su za CIN-CG da baza EUAA predstavlja ključni oslonac u procjeni predmeta. Međutim, u samim presudama nije uvijek jasno koji su tačno COI izvori konsultovani, kojeg datuma i šta se u njima nalazi.

## Nalaz 5:

### Dugotrajni postupci, psihosocijalni pritisak i rizici po zdravlje

Kvir Montenegro navodi da dugotrajno čekanje na odluku „pojačava izolaciju, anksioznost i osjećaj neizvjesnosti, posebno kod osoba koje su već preživjele nasilje, odbacivanje ili diskriminaciju u zemlji porijekla“. U predmetu A.L. postupak je trajao više od dvije godine, bez pravosnažnog okončanja.

Poseban izazov za transrodne osobe predstavlja pristup hormonskoj terapiji. Prema navodima Asocijacije Spektra, tražioci azila bez regulisanog boravišnog statusa ne mogu pristupiti hormonskoj terapiji, što prekide terapije čini direktnom i mjerljivom štetom po zdravlje.

## Nalaz 6:

### Odsustvo specijalizovanog suda i sistemska neujednačenosti prakse

Crna Gora nema specijalizovani sud za azil. Predmeti se rješavaju u okviru opšte nadležnosti Upravnog suda, što povećava diskrecioni prostor i rizik neujednačene prakse. Posebno zabrinjava što MUP nije pristupio ni jednoj usmenoj raspravi u svih pet analiziranih predmeta.



# 6. Pravna pomoć kao sistemski problem: nevidljiva barijera pristupa pravdi

**P**ristup pravdi ne počinje na sudu. Počinje u trenutku kada osoba koja ne govori jezik, ne poznaje sistem i često nosi teret traume mora formulisati zahtjev koji će biti pravno uvjerljiv. Za LGBT tražioce azila u Crnoj Gori, taj trenutak odvija se gotovo bez institucionalne podrške.

Od 27 SOGI predmeta registrovanih u periodu 2022–2025, nije dostupan podatak o tome koliko je podnosilaca imalo pravno zastupanje u toku postupka pred MUP-om. Sama ta praznina je indikativan nalaz: sistem ne prati ovu varijablu, što znači da je ne smatra relevantnom. Iskustvo organizacija koje rade s tražiocima azila — Kvir Montenegro, Građanske alijanse i Asocijacije Spektra upućuje na to da je pravna pomoć za SOGI tražioce gotovo isključivo u rukama civilnog sektora, bez sistemskog finansiranja i bez garantovane dostupnosti.

## Zašto je pravna pomoć posebno kritična u SOGI predmetima

Prvo, dokazna logika SOGI predmeta je kontradiktorna intuiciji. Tražilac mora istovremeno pokazati da je njegov identitet autentičan i da ga je skrivao što bez pravnog usmjeravanja često rezultira iskazima koji nekad mogu izgledati nedosljedno, a koje institucije često tumače kao nevjerodostojne. Upravo ovaj problem ilustruje predmet N.T., u kojem je sud sopstveni transparentni iskaz tražioca o motivima dolaska uzeo kao dokaz odsustva straha.

Drugo, SOGI predmeti zahtijevaju aktivno korišćenje COI izvora koji su dostupni, ali koje tražioci bez pravne podrške obično ne znaju ni pronaći ni citirati. U predmetu M.M. tražiteljica azila je sama priložila izvještaje Freedom Housea, Amnesty Internationala i HRW-a što je izuzetak, a ne pravilo.

## EU pravni okvir:

### Direktive 2013/32/EU i 2013/33/EU

Crna Gora, kao zemlja kandidatkinja za članstvo u EU, dužna je uskladiti pravo i praksu s pravnom tekovinom Zajedničkog evropskog sistema za azil (CEAS). U pogledu pravne pomoći i zaštite ranjivih kategorija tražilaca, dva instrumenta su posebno relevantna.

#### **DIREKTIVA O PROCEDURAMA AZILA (2013/32/EU)**

Član 20: Države članice osiguravaju besplatnu pravnu pomoć i zastupanje u žalbenim postupcima. Član 19 preporučuje pravnu pomoć i u prvostepenom postupku pred upravnim organom.

Crnogorski zakon predviđa pravo na pravnu pomoć, ali bez operativnog mehanizma: nema namjenskog finansiranja, nema obaveze dodjele zastupnika u SOGI predmetima i nema standarda za kvalitet pravne pomoći.

#### **DIREKTIVA O USLOVIMA PRIHVATA (2013/33/EU)**

Član 25: Propisuje posebne garancije za ranjive kategorije tražilaca azila, uključujući osobe s posebnim procesnim potrebama kategorija u koju LGBT tražioci azila nedvojbeno spadaju prema EUAA operativnim smjernicama.

Član 19: Propisuje pravo na zdravstvenu zaštitu koja uključuje „nužni minimum hitne medicinske njege i nužno liječenje bolesti“. Za transrodne tražioce azila u procesu hormonske tranzicije, ova odredba pruža direktan pravni temelj za zahtjev pristupa terapiji nezavisno od boravišnog statusa. Prekid hormonske terapije nije elektivna njega: to je medicinska nužnost čije uskraćivanje ima mjerljive zdravstvene posljedice.

Crnogorski zakon ne sadrži odredbu koja bi eksplicitno garantovala pristup hormonskoj terapiji za tražioce azila. Ova praznina nije u skladu s obavezama koje Crna Gora preuzima u okviru usklađivanja s EU acquis.

#### **KLJUČNA OCJENA**

Pored pravne regulative neophodni su operativnog mehanizmi da bi se zaštitili tražioci azila. Sistem u kojem civilni sektor projektno finansira pravnu podršku i ono što bi država trebalo sistemski garantovati nije održiv, ni za tražioce azila ni za pregovarački proces sa EU.

# 7. Komparativna perspektiva: Kako unaprijediti kvalitet odlučivanja bez velikih institucionalnih reformi

**O**brasci koje ovaj papir dokumentuje ne bi trebalo nužno posmatrati kao specifično crnogorske. Slični problemi poput visoki standardi dokazivanja, formalističko tumačenje kredibiliteta, nedostatak specijaliziranih institucija, zabilježeni su u različitim fazama azilnih reformi u brojnim EU državama. Ono što razlikuje crnogorski slučaj jeste da ovi problemi nastaju u fazi pristupanih pregovora sa EU, što bi mogao da bude i konkretan podsticaj i mehanizam za otklanjanje nedostataka. Iskustva zemalja koje su riješile slične izazove nude direktno prenosive lekcije i pokazuju da unapređenje kvaliteta odlučivanja u predmetima međunarodne zaštite ne zahtijeva nužno opsežne zakonodavne reforme, već se često postiže kroz razvoj stručnih kapaciteta, jasne smjernice za odlučivanje i dosljednu primjenu međunarodnih standarda.

## Malta: Razvoj specijalizovanih smjernica za SOGI predmete

Malta se tokom prethodne decenije suočavala sa izazovima u postupanju prema tražiocima azila čiji su zahtjevi zasnovani na seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu, rodnom izražavanju ili polnim karakteristikama (SOGIESC). Kao odgovor na te izazove, razvijene su specijalizovane procedure i smjernice za rad sa ovom kategorijom tražilaca azila. Evropska agencija za azil (EUAA) danas pruža detaljne praktične smjernice za postupanje u SOGIESC predmetima koje obuhvataju vođenje intervjua, procjenu rizika, identifikaciju posebnih potreba i obezbjeđivanje adekvatnih uslova prijema. Iskustvo Malte pokazuje da kvalitet odlučivanja može biti unaprijeđen kroz razvoj specijalizovanih znanja i procedura bez potrebe za značajnim institucionalnim promjenama.

## Bugarska: Korišćenje sudske prakse za unapređenje administrativnog odlučivanja

Bugarska Državna agencija za izbjeglice (State Agency for Refugees) posljednjih godina razvija interne procedure i smjernice s ciljem unapređenja kvaliteta prvostepenog odlučivanja u predmetima tražilaca azila. Prema izvještajima

UNHCR-a i AIDA mreže, institucionalne promjene bile su usmjerene na smanjenje broja odluka koje sudovi vraćaju na ponovno odlučivanje, kroz preciznije obrazlaganje odluka, kvalitetniju procjenu činjenica i dosljedniju primjenu međunarodnih standarda zaštite. Ovaj primjer je posebno relevantan za Crnu Goru, gdje analiza sudske prakse takođe ukazuje na ponavljajuće obrasce grešaka u prvostepenim odlukama.

## Holandija: Upotreba COI kao pravni standard

Holandija je dugogodišnji dobar primjer u korišćenju COI izvora u azilnim postupcima. Njen IND (Immigration and Naturalisation Service) objavljuje tematske izvještaje o zemljama porijekla koji su javni, ažurni sa direktno citiranim odlukama. Svaka odluka o odbijanju mora eksplicitno navesti koje COI izvore je koristila i zašto je ocijenjeno da konkretni rizici ne dostižu standard zaštite.

## Srbija: Od formalne zaštite ka specijalizovanom pristupu SOGI predmetima

Početkom 2010-ih organizacije koje su pružale pravnu pomoć tražiocima azila u Srbiji ukazivale su na izazove u postupanju prema zahtjevima zasnovanim na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu (SOGI), uključujući ograničeno institucionalno iskustvo i nedovoljno razvijenu praksu odlučivanja. Kao odgovor na te izazove, uz podršku UNHCR-a, Evropske kancelarije za podršku azilu (EASO, danas EUAA) i organizacija civilnog društva, razvijene su specijalizovane obuke za službenike koji učestvuju u azilnim postupcima, uključujući teme vezane za procjenu kredibiliteta, intervjuisanje ranjivih grupa i primjenu međunarodnih standarda zaštite.

Prema AIDA izvještajima za Srbiju, službenici Kancelarije za azil i drugih relevantnih institucija redovno učestvuju u EUAA/EASO programima obuke koji obuhvataju i postupanje u predmetima zasnovanim na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu. Istovremeno, UNHCR i organizacije koje pružaju pravnu pomoć razvijale su praksu sistematskog korišćenja informacija o zemlji porijekla (COI) i međunarodnih smjernica u azilnim postupcima.

Iskustvo Srbije pokazuje da unapređenje kvaliteta odlučivanja ne zahtijeva nužno značajne institucionalne reforme, već se može postići kroz kontinuiranu specijalizovanu obuku, razvoj stručnih kapaciteta i dosljednije oslanjanje na međunarodne standarde zaštite.

Iako se institucionalni i pravni okviri Malte, Bugarske, Holandije i Srbije razlikuju od crnogorskog, zajednička karakteristika relevantnih reformi jeste ulaganje u stručne kapacitete, definisanje specijalizovanih smjernica, oslanjanje na međunarodne standarde i pouzdane izvore informacija. Upravo su to mjere koje bi se mogle primijeniti i u crnogorskom sistemu međunarodne zaštite bez potrebe za složenim institucionalnim reformama.

## Pregled komparativnih nalaza

| Zemlja / Region  | Problem                                                                                                   | Rješenje                                                                                                                             | Relevantnost za Crnu Goru                                                                                                            |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Malta</b>     | Izazovi u postupanju prema zahtjevima zasnovanim na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu (SOGIESC) | Razvoj specijalizovanih smjernica i procedura za intervju, procjenu rizika i identifikaciju posebnih potreba SOGIESC tražilaca azila | Kvalitet odlučivanja se može unaprijediti kroz interne smjernice i stručne kapacitete bez izmjene zakona                             |
| <b>Bugarska</b>  | Veliki broj odluka vraćan na ponovno odlučivanje zbog nedostataka u obrazloženju i procjeni činjenica     | Razvoj internih smjernica i unapređenje prakse na osnovu sudskih odluka i preporuka UNHCR-a                                          | Relevantno za Crnu Goru gdje sudovi identifikuju ponavljajuće greške u prvostepenim odlukama                                         |
| <b>Holandija</b> | Potreba za ujednačenom procjenom kredibiliteta i korišćenjem informacija o zemlji porijekla (COI)         | Standardizovana metodologija procjene kredibiliteta, sistematsko korišćenje COI izvora i primjena principa „benefit of the doubt“    | Relevantno za preporuke koje se odnose na transparentnost odlučivanja, korišćenje COI izvora i standard dokazivanja                  |
| <b>Srbija</b>    | Ograničeno iskustvo u postupanju prema SOGI zahtjevima; potreba za jačanjem kapaciteta službenika za azil | Kontinuirane EUAA/EASO obuke o intervjuisanju ranjivih grupa, procjeni kredibiliteta i SOGI predmetima                               | Regionalni primjer države kandidata koja jača kvalitet odlučivanja kroz specijalizaciju i obuke bez velikih institucionalnih reformi |

Iako institucionalni modeli predstavljeni u ovom poglavlju potiču iz različitih pravnih sistema i nijesu u potpunosti uporedivi sa crnogorskim kontekstom, oni pružaju korisne primjere mjera koje su se u praksi pokazale efikasnim u unapređenju kvaliteta azilnih postupaka. Njihova vrijednost nije u direktnom preslikavanju pojedinačnih rješenja, već u identifikaciji instrumenata koji mogu doprinijeti većoj transparentnosti, ujednačenosti i predvidivosti odlučivanja u SOGI predmetima.

# 8. Studije slučaja

**P**et analiziranih sudskih predmeta ilustruje različite dimenzije sistemskog problema. Svaka studija slučaja sadrži procesnu hronologiju, obrazloženje institucionalnih organa i pravnu analizu odstupanja od mjerodavnih standarda.

| Studija slučaja 1: Zahtjev pravosuđa za materijalnim dokazima prijetnje smrtno kazne |                                                |                                | Predmet S.S.            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| PREDMET<br>U. br. 3267/24                                                            | ZEMLJA PORIJEKLA<br>Islamska<br>Republika Iran | DATUM PRESUDE<br>Oktobar 2024. | ISHOD<br>Tužba odbijena |

## Osnov zahtjeva

S.S. je gej muškarac iz Irana koji je cijeli život skrivao seksualnu orijentaciju u porodičnom i kulturnom okruženju gdje je homoseksualnost tabu. U Iranu su istopolni odnosi kriminalizovani i predviđa se smrtna kazna prema šerijatskom pravu. Država ne samo da ne štiti LGBT osobe od šerijatskog prava i nasilja zajednice, već ih i sama krivično goni. S.S. je pobjegao nakon prijetnji od strane oca svog partnera i podnio zahtjev za azil u Crnoj Gori, zasnovan na seksualnoj orijentaciji, prijetnji od nedržavnih subjekata, riziku od smrtno kazne i promjene vjere.

## Obrazloženje odbijanja od strane suda — tri argumenta

### ARGUMENT 1 — PRIVATNI SUKOB UMJESTO SISTEMSKOG PROGONA

Sud je prijetnje od strane oca partnera kvalifikovao kao privatni sukob, bez razmatranja centralne pravne pretpostavke da li iranska država pruža zaštitu LGBT osobama od takvih prijetnji.

### ARGUMENT 2 — ZAHTJEV PRAVOSNAŽNE PRESUDE KAO DOKAZ SMRTNE KAZNE

Sud je zahtijevao „pravosnažnu presudu nadležnog suda u Iranu“ kao materijalni dokaz rizika od smrtno kazne. Takav standard je po prirodi stvari nedostižan za osobu koja je pobjegla prije pokretanja postupka.

### ARGUMENT 3 — PRETHODNI BORAČAK U GRČKOJ

Sud navodi kao relevantnu okolnost da je S.S. boravio u Grčkoj, „koja je članica EU i sigurna treća zemlja, gdje je odbijen zahtjev za međunarodnu zaštitu“.



| Studija slučaja 2: Tumačenje „preovlađujućeg motiva“ i ignorisanje zdravstvenog rizika |                                      |                               | Predmet N.T.            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| PREDMET<br>U. br. 14220/23                                                             | ZEMLJA PORIJEKLA<br>Ruska Federacija | DATUM PRESUDE<br>9. maj 2024. | ISHOD<br>Tužba odbijena |

## Osnov zahtjeva

N.T. je gej muškarac iz Rusije, HIV pozitivan od 2014. U Crnoj Gori sklapa životno partnerstvo sa državljaninom Rusije nastanjenim u Njemačkoj. Zahtjev za azil podnosi u januaru 2023. i navodi: seksualnu orijentaciju, zabranu „gej propagande“ u Rusiji 2022, rizik od mobilizacije i homofobnog nasilja u vojsci, zdravstveni status i zaključeno životno partnerstvo.

## Obrazloženje odbijanja — dva centralna argumenta

### ARGUMENT 1 — DOLAZAK NIJE BIO MOTIVISAN STRAHOM

Sud utvrđuje da je N.T. napustio Rusiju radi sklapanja partnerstva, a sopstveni transparentni iskaz da „vjerovatno ne bi predavao zahtjev za azil da se terapija mogla i dalje dostavljati“ uzet je kao neposredni dokaz da strah nije bio preovlađujući motiv.

### ARGUMENT 2 — ODSUSTVO PRETHODNOG PROGONA

Sud naglašava da je N.T. „sam naveo da prije napuštanja Rusije nije imao većih problema“, te zaključuje da progon nije dokazan.

| Studija slučaja 3: Primjena standarda obrazloženja i procjene COI materijala |                                      |                                     | Predmet A.L.                         |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| PREDMET<br>U. br. 11967/23                                                   | ZEMLJA PORIJEKLA<br>Ruska Federacija | DATUM PRESUDE<br>13. decembar 2023. | ISHOD<br>Vraćeno na ponovni postupak |

## Osnov zahtjeva

A.L., državljanin Rusije, napušta zemlju u martu 2022. i podnosi zahtjev isti mjesec. Navodi seksualnu orijentaciju (uznemiravanje na poslu i od strane komšije, prijavljeno policiji), strah od mobilizacije (obaviješten da će biti regrutovan) i opšte pogoršanje stanja u Rusiji od februara 2022.



## Zašto je odluka MUP-a poništena od strane Suda — četiri razloga

### RAZLOG 1 — NERAZUMLJIVO I KONTRADIKTORNO OBRAZLOŽENJE

Sud je utvrdio povredu čl. 22 st. 7 ZUP-a: obrazloženje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama i kontradiktorni su sa dispozitivom.

### RAZLOG 2 — IGNORISANJE PROMIJENJENOG PRAVNOG STATUSA RUSIJE

MUP se pozvao na ratifikovanje konvencija o ljudskim pravima zanemarujući da je Rusija ukinula jurisdikciju ESLJP od 16. marta 2022.

### RAZLOG 3 — NEKORIŠĆENJE COI IZVORA

MUP nije cijenio izvještaje relevantnih organizacija, uključujući Freedom House od 23. II 2022.

### RAZLOG 4 — POGREŠAN STANDARD DOKAZIVANJA

Sud uvodi standard razumne vjerovatnoće: „ni pravo EU ne definiše jasne standarde dokazivanja, što implicitno ukazuje na potrebu za nižim stepenom uvjerenja u postupcima azila“.

| Studija slučaja 4: Primjena standarda kredibiliteta |                                             |                                          | Predmet M.M. i mldb. E.G.      |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------|
| PREDMET<br><b>U. br. 5636/24</b>                    | ZEMLJA PORIJEKLA<br><b>Ruska Federacija</b> | DATUM PRESUDE<br><b>16. januar 2026.</b> | ISHOD<br><b>Tužba odbijena</b> |

## Osnov zahtjeva

M.M., biseksualna žena, napušta Rusiju u junu 2023. zajedno s maloljetnom kćerkom E.G. koja ima invaliditet. Formalni zahtjev podnosi u oktobru 2023. četiri mjeseca i tri dana nakon napuštanja Rusije. Navodi seksualnu orijentaciju, politički aktivizam kao urednica opozicionih medija, podršku LGBT organizacijama i promijenjene prilike nakon što je u Rusiji proglašen LGBT pokret ekstremističkom organizacijom u novembru 2023. Uz zahtjev prilaže izvještaje Freedom Housea, Amnesty Internationala, HRW-a i Rezoluciju Evropskog parlamenta.

## Obrazloženje odbijanja — dva pravna argumenta

### ARGUMENT 1 — KAŠNJENJE KAO INDIKACIJA NEVJERODOSTOJNOSTI

Sud zaključuje da bi osoba kojoj „zaista prijeti opasnost“ odmah podnijela zahtjev, a ne „nakon malo više od četiri mjeseca“. Na osnovu kašnjenja sud izvodi zaključak o odsustvu osnovanog straha.

### ARGUMENT 2 — ODSUSTVO PRETHODNOG PROGONA

Sud posebno ističe da M.M. „nije nikada imala problema od strane državnih organa, nije nikada hapšena niti procesuirana“, te primjenjuje test individualizovanog rizika pozivajući se na ESLJP praksu.

**Studija slučaja 5: Zaštita transrodnih osoba  
i obaveza korišćenja COI materijala**
**Predmet G.G.**

| PREDMET               | ZEMLJA PORIJEKLA | DATUM PRESUDE            | ISHOD                              |
|-----------------------|------------------|--------------------------|------------------------------------|
| <b>U. br. 6302/25</b> | <b>XX</b>        | <b>23. februar 2026.</b> | <b>Vraćeno na ponovni postupak</b> |

## Osnov zahtjeva

G.G. (zemlja i puni inicijali poznati redakciji) je transrodna osoba u procesu hormonske tranzicije. Od ranog djetinjstva bila je izložena pritiscima koji su zadirali u tjelesni integritet: pod pritiskom majke donijela je odluku o trudnoći i porođaju, čime joj je oduzeta autonomija nad sopstvenim tijelom. Majka ju je naknadno izbacila iz porodičnog doma. Komšinica je prijetila prijavom organima, a Socijalna služba zaprijetila oduzimanjem djeteta.

Odlazi u Rusiju gdje je započela tranziciju i ima pristup hormonskoj terapiji. Godinama je vodila onlajn LGBT grupu. Situacija se radikalno mijenja 2023: kada Rusija, zemlja u koju se sklonila, zabranjuje zdravstvenu zaštitu za transrodne osobe i proglašava međunarodni LGBT pokret ekstremističkom organizacijom. Aktivizam poput G.G. postaje krivično djelo kažnjivo zatvorom od pet do deset godina. Dana 20. decembra 2023. G.G. podnosi zahtjev za azil u Crnoj Gori.

## Obrazloženje MUP-a

MUP je konstatovao da rodni identitet G.G. nije doveden u pitanje i da je iskaz bio dosljedan. Ipak, zaključio je da iz navoda G.G. i dostavljenih dokaza ne proizilazi da je bila izložena konkretnim, individualizovanim aktima progona od strane državnih organa.

## Zašto je Sud poništio odluku MUP-a — četiri razloga

### RAZLOG 1 — NERAZUMLJIVO I KONTRADIKTORNO OBRAZLOŽENJE

„Obrazloženje rješenja je nerazumljivo, rješenje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama, a dati razlozi su nejasni i kontradiktorni sa dispozitivom, zbog čega se zakonitost rješenja nije mogla ispitati.“

### RAZLOG 2 — NEKORIŠĆENJE COI MATERIJALA

MUP nije cijenio izvještaj HRW-a od 12. aprila 2024. i Rezoluciju Evropskog parlamenta od 7. oktobra 2021, posebno u pogledu prava LGBT osoba, „dovodeći iste u vezu sa rodним identitetom tužilje“.

### RAZLOG 3 — POGREŠAN STANDARD DOKAZIVANJA

Sud eksplicitno uvodi standard razumne vjerovatnoće i obavezu procjene da li bi povratak bio „neizdrživ“. MUP je bio dužan cijeniti da li je G.G. pružila dokaze koji u razumnoj mjeri ukazuju na to.

### RAZLOG 4 — ESLJP STANDARDI ZA LGBT TRAŽIOCE

Sud direktno primjenjuje standarde iz O.M. protiv Mađarske i I.K. protiv Švajcarske: nije nužno dokazati da je osoba već bila progonjena — dovoljan je stvaran i predvidiv rizik.

# ANALIZA 9. Ključni problemi pristupa pravdi

**A**naliza pokazuje da ograničen pristup pravdi za LGBT tražioce azila u Crnoj Gori nije posljedica jednog propusta, već skupa međusobno povezanih sistemskih slabosti.

Centralni problem je konceptijski: institucije tretiraju azilne zahtjeve po logici krivičnog dokaznog prava. Od tražilaca azila traže se nepobitni materijalni dokazi o pretrpljenom nasilju umjesto primjene preventivnog karaktera azila i standarda razumne vjerovatnoće za budući rizik. To je pogrešan okvir koji proizvodi pogrešne odluke.

Ovaj konceptijski propust ispoljava se kroz konkretne mehanizme: previsok standard dokazivanja koji ne odgovara specifičnostima SOGI progona; neadekvatno korišćenje COI izvora; formalistička interpretacija kašnjenja kao argumenta nevjerodostojnosti; i nedovoljna obrazloženja odluka koja onemogućavaju smislenu sudsku kontrolu.

Posebnu zabrinutost izaziva to što MUP nije pristupio ni jednoj usmenoj raspravi u analiziranim predmetima. To nije samo formalni procesni propust; to je znak institucionalne kulture koja ne smatra potrebnim učestvovanje u sudskim postupcima ove vrste.

## Zaključak

Crnogorske institucije tretiraju azil kao krivični postupak u kojem traže nepobitne materijalne dokaze o prošlom nasilju, umjesto da primjenjuju preventivni karakter i standard razumne vjerovatnoće za budući rizik. Ova strukturna promjena u koncepciji — od retroaktivnog dokazivanja ka procjeni rizika — jeste ono što bi moglo da promijeni praksu.

# 10. Preporuke

| Akter                 | Prioritet                                                                                                                                                                |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MUP</b>            | COI izvori, obuke, prisustvo na raspravama;                                                                                                                              |
| <b>Upravni sud</b>    | Ujednačavanje sudske prakse i neophodna specijalizacija;                                                                                                                 |
| <b>Vlada</b>          | Hormonska terapija i pravna pomoć tražiocima azila;                                                                                                                      |
| <b>Skupština</b>      | Zakon o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta;                                                                                                                         |
| <b>Civilni sektor</b> | Monitoring i psihosocijalna podrška tražiocima azila;                                                                                                                    |
| <b>MUP</b>            | <b>Za MUP / Direkciju za azil</b>                                                                                                                                        |
| →                     | Usvajati i operacionalizovati UNHCR Smjernice broj 9 o SOGI zahtjevima kao dio internog normativnog okvira za odlučivanje.                                               |
| →                     | Uvesti obavezan standard da svako obrazloženje odluke navodi COI izvore koji su korišćeni, uključujući datum i organizaciju.                                             |
| →                     | Organizovati obaveznu obuku za sve službenike koji vode SOGI predmete, s naglaskom na specifičnosti progona u privatnoj sferi, traumu i nedokumentovanu prirodu nasilja. |
| →                     | Osigurati prisustvo na svim usmenim raspravama u azilnim predmetima.                                                                                                     |
| →                     | Razviti interni standard za ocjenu kašnjenja u kontekstu LGBT progona.                                                                                                   |
| <b>Sud</b>            | <b>Za Upravni sud</b>                                                                                                                                                    |
| →                     | Ujednačiti praksu sudskih vijeća kroz sistemsku primjenu UNHCR smjernica i referenci na ESLJP praksu u SOGI predmetima.                                                  |
| →                     | Definisati sudsku smjernicu (judicial guideline) za procjenu SOGI zahtjeva.                                                                                              |
| →                     | Razmotriti uspostavljanje specijalizovanog vijeća ili imenovanje sudija s posebnom nadležnošću za azilne predmete.                                                       |
| →                     | U obrazloženjima presuda navoditi COI izvore i datu procjenu.                                                                                                            |

| Vlada          | Za Vladu                                                                                                                                                                                           |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| →              | Uspostaviti privremeni mehanizam koji transrodnim tražiocima azila omogućava pristup hormonskoj terapiji u toku postupka, nezavisno od boravišnog statusa, u skladu s čl. 19 Direktive 2013/33/EU. |
| →              | U okviru Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta osigurati da opseg primjene obuhvati i tražioce azila.                                                                                   |
| →              | Pojačati kapacitete sistema (kadrovi, smještaj, procesuiranje) s obzirom na predviđeni porast zahtjeva kao posljedicu EU pristupanja.                                                              |
| →              | Sistemske financirati besplatnu pravnu pomoć za ranjive kategorije tražilaca azila, u skladu s čl. 20 Direktive 2013/32/EU.                                                                        |
| →              | U okviru EU pregovaračkih poglavlja 23 i 24 uključiti SOGI azilnu praksu kao mjerljivi indikator napretka.                                                                                         |
| →              | Zahtijevati EUAA operativnu podršku za obuku službenika i razvoj COI kapaciteta, oslanjajući se na uporedna iskustva Malte, Bugarske, Holandije i Srbije.                                          |
| Skupština      | Za Skupštinu                                                                                                                                                                                       |
| →              | Prilikom razmatranja Zakona o pravnom prepoznavanju rodnog identiteta osigurati da opseg primjene obuhvati i tražioce azila.                                                                       |
| Civilni sektor | Za civilni sektor                                                                                                                                                                                  |
| →              | Uspostaviti monitoring SOGI azilnih predmeta koji uključuje praćenje odluka MUP-a, sudskih presuda i statusa u toku, te periodično izvještavanje javnosti.                                         |
| →              | Izraditi vodič za LGBT tražioce azila koji objašnjava postupak, prava i dostupne resurse na relevantnim jezicima.                                                                                  |
| →              | Osigurati psihosocijalnu podršku od prvog dana boravka u Crnoj Gori.                                                                                                                               |
| →              | Nastaviti pravno zastupanje i dokumentovati slučajeve monitoringa.                                                                                                                                 |

# 11. EU dimenzija: Implikacije za pregovarački proces

Evropska komisija ocjenjuje napredak Crne Gore kroz tzv. track record, sposobnost institucija da dosljedno primjenjuju usvojena prava i standarde u praksi. U oblasti azila ovo obuhvata: usaglašenost s direktivama CEAS-a, efikasnost sudske kontrole, kvalitet obrazloženja odluka i zaštitu ranjivih kategorija.

Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2025. godinu<sup>8</sup>, u oblasti azila i međunarodne zaštite, Evropska komisija ocjenjuje da je crnogorski pravni okvir u velikoj mjeri usklađen sa pravnom tekovinom Evropske unije, ali naglašava potrebu daljeg jačanja institucionalnih kapaciteta za prihvāt, obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i integraciju korisnika zaštite.

Nalazi ovog policy papera ukazuju da se najveći izazovi više ne odnose na normativno usklađivanje, već na kvalitet i dosljednost primjene postojećih standarda u pojedinačnim postupcima međunarodne zaštite, što je u skladu sa pristupom Evropske komisije koja poseban značaj pridaje efektivnoj implementaciji usvojenih pravila. Restriktivno tumačenje standarda dokazivanja, visoka stopa odbijanja u predmetima s dokumentovanim rizicima i nedovoljno obrazložene odluke pitanja su koja Komisija eksplicitno prati u godišnjim izvještajima o napretku.

Poseban značaj imaju i operativne smjernice Evropske agencije za azil (EUAA), koje naglašavaju potrebu individualizovane procjene rizika, primjene standarda razumne vjerovatnoće i korišćenja ažurnih i transparentnih informacija o zemlji porijekla (COI). U tom kontekstu, nalazi ovog papera ukazuju da ključni izazov Crne Gore više nije normativno usklađivanje, već dosljedna implementacija već usvojenih evropskih standarda.

Za Evropsku komisiju i EUAA posebno je relevantno pitanje postupanja prema ranjivim kategorijama tražilaca azila, među kojima LGBT osobe zauzimaju posebno mjesto zbog dokumentovanih rizika od diskriminacije, nasilja i društvene marginalizacije u zemljama porijekla. Zbog toga kvalitet odlučivanja u SOGI predmetima predstavlja indikator ne samo zaštite ljudskih prava, već i ukupnog institucionalnog kapaciteta države da primjenjuje evropske standarde vladavine prava.

Preporuke iz ovog papera, naročito one vezane za COI obavezu, specijalizaciju, ujednačavanje prakse i sistemsku pravnu pomoć, direktno adresiraju kriterijume iz Poglavlja 23 (vladavina prava, temeljna prava) i Poglavlja 24 (azilna politika, upravljanje granicama). Njihova implementacija ne bi bila samo korak napretka za LGBT tražioce azila, bila bi mjerljiv indikator reformskog kapaciteta institucija.

<sup>8</sup> European Commission, Montenegro Report 2025 (SWD(2025) 754 final).



# 12. Zaključak

**C**rna Gora posjeduje relativno razvijen zakonodavni okvir koji formalno prepoznaje prava LGBT tražilaca azila. Međutim, ključni problem predstavlja jaz između normativnog okvira i prakse institucija zaduženih za njegovu primjenu.

Pristup pravdi može se smatrati stvarno obezbijeđenim tek onda kada sistem bude sposoban da prepozna rizik na vrijeme, odnosno prije nego što nasilje dostigne stepen brutalnosti koji ostavlja vidljive posljedice. Azilno pravo je, po svojoj prirodi, preventivni mehanizam zaštite. Institucije koje od tražilaca azila zahtijevaju dokazivanje prethodnog progona, umjesto procjene budućeg rizika od progona, odstupaju od same svrhe i logike međunarodne zaštite.

Pet predmeta analiziranih u ovom radu ukazuju na sistemski problem koji zahtijeva sistemski odgovor: usvajanje jasnih smjernica za odlučivanje, razvoj specijalizovanih znanja i praksi među donosiocima odluka, transparentnu i dosljednu upotrebu informacija o zemlji porijekla (COI), kao i izgradnju institucionalne kulture koja azilni postupak razumije u skladu sa njegovom suštinskom svrhom – kao mehanizam preventivne zaštite, čija primjena može presudno uticati na sigurnost, dostojanstvo i život pojedinca.

## SUŠTINSKA PORUKA

Osnovni izazov ogleda se u potrebi transformacije institucionalne prakse – od insistiranja na dokazivanju već pretrpljenog progona ka sprovođenju individualizovane procjene budućeg rizika, što predstavlja suštinu preventivne funkcije azilnog prava.



# 13. Bibliografija

## Zakonodavstvo

- Skupština Crne Gore, Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca, „Službeni list Crne Gore“, br. 2/2017 i 3/2019.
- Skupština Crne Gore, Zakon o upravnom postupku, „Službeni list Crne Gore“, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.
- Ujedinjene nacije, Konvencija o statusu izbjeglica, Ženeva, 28. jul 1951.
- Ujedinjene nacije, Protokol o statusu izbjeglica, Njujork, 31. januar 1967.
- Evropski parlament i Savjet Evropske unije, Direktiva 2011/95/EU od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, Službeni list EU L 337, 20. decembar 2011, član 4.
- Evropski parlament i Savjet Evropske unije, Direktiva 2013/32/EU od 26. juna 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, Službeni list EU L 180, 29. jun 2013, članovi 19 i 20.
- Evropski parlament i Savjet Evropske unije, Direktiva 2013/33/EU od 26. juna 2013. o standardima za prihvrat podnosilaca zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Službeni list EU L 180, 29. jun 2013, članovi 19 i 25.

## Presude Upravnog suda Crne Gore

- U. br. 11967/2023, 13. decembar 2023. (predmet A.L., Rusija)
- U. br. 14220/2023, 9. maj 2024. (predmet N.T., Rusija)
- U. br. 3267/2024, 8. oktobar 2024. (predmet S.S., Iran)
- U. br. 5636/2024, 16. januar 2026. (predmet E.G. i M.M., Rusija)
- U. br. 6302/2025, 23. februar 2026. (predmet G.G.)

## Presude Evropskog suda za ljudska prava

- O.M. protiv Mađarske, br. 9912/15, 5. juli 2016.
- I.K. protiv Švajcarske, br. 21417/17, 19. decembar 2017.
- M.S.S. protiv Belgije i Grčke [VV], st. 286.
- Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije [VV], st. 113.
- Saadi protiv Italije [VV], st. 124, 125, 143.
- Hilal protiv Ujedinjene Kraljevine, st. 60, 67, 68.
- Sufi i Elmi protiv Ujedinjene Kraljevine, st. 266.
- Salah Sheekh protiv Holandije, st. 136.

## Međunarodne smjernice i izvještaji

- UNHCR, Smjernice o međunarodnoj zaštiti br. 9: Zahtjevi za azil zasnovani na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu u kontekstu člana 1A(2) Konvencije iz 1951. i/ili Protokola iz 1967. o statusu izbjeglica, HCR/GIP/12/09, 23. oktobar 2012.
- EUAA/BAMF, Izvještaj o Iranu: stanje LGBT osoba, jun 2024.
- Human Rights Watch, izvještaj o optužnicama ruskih vlasti protiv zaposlenih u izdavačkim kućama zbog LGBT fikcije, maj 2025.
- Amnesty International, izvještaji o hapšenjima LGBT osoba u Rusiji po osnovu „ekstremizma“ i „huliganstva“, 2023–2025.

## Novinarsko istraživanje

- Lekić, Tijana, „Ni prijetnja smrtnom kaznom nije dovoljna: Većina LGBT tražilaca azila u Crnoj Gori odbijena“, CIN-CG, 14. mart 2026.

## Izjave i intervjui

- Raščanin, Slobodan, službenik za zaštitu, UNHCR Crna Gora, izjava/intervju za CIN-CG.
- Vukotić, Saša, sutkinja i portparolka Upravnog suda Crne Gore, izjava/intervju za CIN-CG.
- Stojković, Davor, sudija i predsjednik Odjeljenja sudske prakse, Upravni sud Crne Gore, izjava/intervju za CIN-CG.
- Erdogan, Ali, koordinator programa za LGBT migrante, Kvir Montenegro, izjava/intervju za CIN-CG.
- Razić, Gordana, advokatica, Građanska alijansa, izjava/intervju za CIN-CG.
- Đurišić, Iskra, Asocijacija Spektra, izjava/intervju za CIN-CG.
- Građanska alijansa, izjava organizacije za CIN-CG.

