

ANALIZA

PRIMJENE ZAKONA O ŽIVOTNOM PARTNERSTVU LICA ISTOG POLA

U OBLASTI ZDRAVSTVENE
I SOCIJALNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI



ANALIZA

PRIMJENE ZAKONA
O ŽIVOTNOM
PARTNERSTVU
LICA ISTOG POLA

U OBLASTI ZDRAVSTVENE
I SOCIJALNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI

ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O ŽIVOTNOM PARTNERSTVU LICA ISTOG POLA U OBLASTI ZDRAVSTVENE I SOCIJALNE ZAŠTITE U CRNOJ GORI



Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Bulevar Josipa Broza 23a, Podgorica
email: info@cemi.org.me
www.cemi.org.me

Autorka:

Aleksandra Džankić

Godina izdanja:

2026

SADRŽAJ

1. UVOD	7
2. METODOLOGIJA.....	9
2.1. DESK ANALIZA PROPISA	9
2.2. ANALIZA PRITUŽBI, PREPORUKA, NALAZA I GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE.....	10
2.3. KRATKI INSTITUCIONALNI UPITI	10
2.4. INTERVJUI SA KORISNICIMA	11
3. PRAVNI OKVIR	12
3.1. VEZA SA ZDRAVSTVENOM ZAŠTITOM	13
3.2. VEZA SA SOCIJALNOM ZAŠTITOM	16
3.3. VEZA SA ODLUKAMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE KOJIMA SE UREĐUJU PRAVA IZ SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE, SOCIJALNA DAVANJA, SUBVENCije I DRUGI OBLICI PODRŠKE.....	20
4. PRIMJENA ZAKONA O ŽIVOTNOM PARTNERSTVU LICA ISTOG POLA U PRAKSI	22
4.1. ANALIZA PRITUŽBI	22
4.2. ANALIZA GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE	26
5. ANALIZA INSTITUCIONALNIH UPITA	28
6. ANALIZA INTERVJUA SA KORISNICIMA	40
7. KLJUČNI PROBLEMI	42
8. ZAKLJUČCI	44
9. PREPORUKE	44

1. UVOD

Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola¹ usvojen je na sjednici Skupštine Crne Gore 1. jula 2020. godine, stupio na snagu 15. jula 2020. godine, dok je primjena navedenog zakona počela godinu dana kasnije, odnosno 15. jula 2021. godine. Donošenjem Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u Crnoj Gori napravljen je značajan korak ka poboljšanju i unaprijeđenju položaja LGBTIQ osoba i uspostavljen je pravni okvir kojim se uređuje zajednica dva lica istog pola, te priznaju i zakonom formulišu određena prava i obaveze koja proizilaze iz ove zajednice. Stvorene su pravne pretpostavke za ostvarivanje, u određenom obimu, prava koja proizilaze iz zajednice života lica istog pola, uključujući između ostalih i prava iz imovinskih odnosa, nasljeđivanja, međusobnog izdržavanja, socijalne i zdravstvene zaštite.

Međutim, samo donošenje ovog zakona nije bilo dovoljno za njegovu punu primjenu, budući da je bilo neophodno usklađivanje sa drugim propisima, odnosno zakonskim i podzakonskim aktima, a kako bi lica istog pola uključujući životno partnerstvo mogli ostvariti prava garantovana ovim zakonom, što je naročito važno i u oblastima kao što su socijalna i zdravstvena zaštita.

Iako je od početka primjene ovog zakona prošlo pet godina, proces harmonizacije zakona i podzakonskih akata još uvijek nije u potpunosti okončan, što u praksi onemogućava ostvarivanje prava u svim oblastima i zbog čega formalno postojanje Zakona o životnom partnerstvu ne znači da je u potpunosti implementiran u pravnom sistemu Crne Gore i institucionalnoj praksi.

Ova analiza nema za cilj da obuhvati cjelokupan pravni sistem, odnosno zakone i podzakonske akte u svim oblastima, već je njen primarni cilj da utvrdi u kojoj mjeri postojeći zakonski i podzakonski okviri u oblastima zdravstvene i socijalne zaštite, omogućavaju ostvarivanje prava životnih partnera/

¹ Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola („Službeni list CG“, broj 67/2020), elektronska baza propisa www.propisi.net
<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp232218&dt=rp&dl=88785>

ki u ovim oblastima, kao i da identifikuje eventualne prepreke u praktičnoj primjeni zakona.

Zdravstvena i socijalna zaštita izabrane su kao fokus analize prevashodno zbog njihovog velikog značaja za svakodnevni život građana, imajući u vidu da se uslijed nemogućnosti pune primjene Zakona o životnom partnerstvu zbog eventualne neusklađenosti, mogu otvoriti pitanja prava na pristup zdravstvenoj zaštiti, zdravstvenom osiguranju, podrške i komunikacije sa zdravstvenim ustanovama, kao i ostvarivanja prava po osnovu porodičnog i partnerskog statusa, materijalnih i socijalnih davanja, postupanja centara za socijalni rad, kao i drugih prava u ovim oblastima.

Takođe, posebna pažnja posvećena je razlikovanju formalne usklađenosti zakona sa jedne strane i njihove stvarne i praktične primjene, sa druge strane, što je posebno važno jer se prava životnih partnera/ki ne ostvaruje samo na osnovu zakonskih akata, već i na osnovu podzakonskih akata, odluka lokalne samouprave, obrazaca, evidencije, internih pravila i postupanja nadležnih institucija.

U tom cilju, ova analiza obuhvata i dostupnu praksu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosno pritužbe upućene Zaštitniku, relevantne preporuke, kao i godišnje izvještaje, s posebnim akcentom na preporuke koje se odnose na diskriminaciju LGBTQ osoba i ostvarivanju prava iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, što može biti pravi pokazatelj toga da vrlo često formalno priznanje prava ne znači i njihovu punu primjenu u praksi.

Pored navedenog, analiza obuhvata i prikupljanje informacija od nadležnih institucija iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, kao i intervjuje sa relevantnim sagovornicima, uključujući i korisnike prava, a kako bi se utvrdilo da li su institucije pored formalne zakonske obaveze i praktično pripremljene za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, ali i kakva su iskustva korisnika u ostvarivanju zakonom zagarantovanih prava, te da li su se prilikom navedenog suočavali s preprekama u ostvarivanju istih.

2. METODOLOGIJA

2.1. DESK ANALIZA PROPISA

Desk analiza propisa obuhvatila je pregled propisa koji su neposredno ili posredno značajni i relevantni za ostvarivanje prava životnih partnera/ki u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite.

Shodno navedenom, u oblasti zdravstvene zaštite analizirani su:

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti;
- Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju;
- Zakon o pravima pacijenata, kao i
- relevantni podzakonski akti koji mogu biti od značaja za predmet analize.

U oblasti socijalne zaštite analizirani su:

- Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti;
- podzakonski akti iz oblasti socijalne zaštite, kao i
- odluke jedinica lokalne samouprave kojima se uređuju prava iz socijalne zaštite na nivou opština.

Cilj desk analize je da se utvrdi da li pravni okvir jasno prepoznaje zajednicu života lica istog pola, odnosno prava koja licima pripadaju po osnovu životnog partnerstva.

2.2. ANALIZA PRITUŽBI, PREPORUKA, NALAZA I GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

Analizirana je dostupna praksa Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, i to:

- pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore koje se tiču životnog partnerstva u oblasti zdravstva i socijalne zaštite, kao i diskriminacije ili institucionalnog postupanja;
- mišljenja, preporuke i odluke koje se odnose na LGBTIQ osobe, kao i
- godišnji izvještaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Cilj analize je bio da se identifikuju nalazi koji su relevantni za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite. Posebna pažnja je posvećena tome da li Ombudsman u svojim nalazima i preporukama ukazuje na potrebu usklađivanja zakonodavstva sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, kao i na to da li postoje konkretne pritužbe na ostvarivanje prava životnih partnera/ki u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti.

2.3. KRATKI INSTITUCIONALNI UPITI

U cilju sagledavanja praktične primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, pored analize propisa, kao i pritužbi ombudsmanu, sprovedeni su i kratki anonimni institucionalni upiti, upućeni prema Ministarstvu zdravlja,² domovima zdravlja na nivou Crne Gore, Klinčkom centru Crne Gore, Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografiji, kao i centrima za socijalni rad.³

Institucionalni upiti bili su usmjereni na prikupljanje informacija o tome da li

² Anonimni upitnik za službenike/ce iz sistema zdravstvene zaštite o procjeni primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, sproveden za potrebe ove Analize

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfLi52UKz73TCSuJTPtZLc92ybWLNiN_g5J7kcAjsfK-fXsFCA/viewform?usp=sharing&ouid=105323273032128727786

³ Anonimni upitnik za službenike/ce iz sistema socijalne zaštite o procjeni primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, sproveden za potrebe ove Analize

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScp_dXeRv0-8UzFaTEL3bFFBeMuv9Fohea-jPLJKrxh-JZF_wg/viewform?usp=header

su institucije, odnosno službenici prethodno navedenih institucija upoznati sa obavezama koje proizilaze iz Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, da li postoje interne procedure ili smjernice za postupanje u slučajevima koji usključuju partnere iz zajednice života lica istog pola, da li sadržaj obrazaca, evidencija i prateće dokumentacije prepoznaje ovaj pravni status, kao i da li su službenici imali praktičnih iskustava u radu sa ovim licima, odnosno eventualnih pritužbi na praktičnu primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola.

Cilj ove analize bio je da se, iz perspektive institucija, odnosno službenika, procijeni da li postoji praktična primjena Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u svakodnevnom radu zdravstvenih i socijalnih službi.

Dobijeni odgovori ne mogu biti korišćeni kao reprezentativni uzorak, već isključivo kao kvalitativni uvidi koji mogu dopuniti analizu s aspekta mogućih izazova u institucionalnoj primjeni Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola.

2.4. INTERVJUI SA KORISNICIMA

Radi sagledavanja iskustava korisnika/ca sa sistemom socijalne i zdravstvene zaštite, obavljeni su i polustrukturisani intervjui sa LGBTIQ osobama, sprovedeni na osnovu unaprijed pripremljenih vodiča, a koji su obuhvatali pitanja o poznavanju prava i obaveza, eventualnom korišćenju zdravstvenih i socijalnih usluga, iskustvima u kontaktu sa relevantnim institucijama, povjerenja u sistem i institucije, informisanosti o dostupnim mehanizmima zaštite, kao i preporukama za unaprijeđenje socijalne i zdravstvene zaštite za LGBTIQ osobe. Intervjui su sprovedeni uz poštovanje principa dobrovoljnosti, anonimnosti i povjerljivosti.⁴

⁴ Anonimizovani polustrukturisani intervjui sa LGBTIQ osobama, sprovedeni za potrebe ove Analize, 2026. godine

3. PRAVNI OKVIR

Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola uređuje zaključenje i prestanak životnog partnerstva lica istog pola, vođenje registra partnerstava, prava i dužnosti lica koja su zaključila partnerstvo. Partnerstvo je definisano kao zakonom uređena zajednica života dva lica istog pola zaključena pred nadležnim organom, u skladu sa ovim zakonom, čime se životnom partnerstvu daje formalno pravni status, koji predstavlja osnov za ostvarivanje drugih prava u određenim oblastima, uključujući zdravstvenu i socijalnu zaštitu.

Zakon propisuje da se partnerstvo zasniva na načelima ravnopravnosti, uzajamnog poštovanja, međusobnog pomaganja i uvažavanja partnera, te shodno navedenom partneri imaju obavezu međusobnog pomaganja i pružanja njege i pomoći u slučaju bolesti, što je neposredno povezano sa ostvarivanjem prava i podrške iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite.

U oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja zakon propisuje da partner ima pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje na način, po postupku i u obimu kao bračni supružnik i članovi njegove uže porodice, u skladu sa propisima iz oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja.

U oblasti socijalne i dječije zaštite zakon garantuje da partneri i djeca koju partneri izdržavaju u skladu sa ovim zakonom, imaju pravo na socijalnu i dječiju zaštitu kao i bračni supružnici i djeca koju izdržavaju na način, po postupku i u obimu utvrđenim u skladu sa propisima iz oblasti socijalne i dječije zaštite.

Takođe, zabranjen je svaki oblik diskriminacije po osnovu partnerstva, što je posebno značajno za pristup pravima i uslugama, jer se na ovaj način jasno propisuje da se životni partneri ne smiju dovoditi u nepovoljniji položaj u odnosu na bračne, odnosno vanbračne supružnike, zbog činjenice da su zaključili životno partnerstvo lica istog pola.

Zakon propisuje i međusobna izdržavanja partnera kao pravo i dužnost, pravo neobezbjeđenog partnera na izdržavanje nakon raskida partnerst-

va, obavezu partnera da pod određenim uslovima izdržava dijete drugo partnera, kao i zajedničku imovinu partnera stečenu radom tokom trajanja partnerstva, koja prava su značajna sa aspekta ove analize, jer utiču na procjenu porodičnih okolnosti, materijalnog statusa, obaveze izdržavanja i mogućnost ostvarivanja prava iz socijalne zaštite.

Napominjemo, da je desk analiza normativnog okvira sprovedena sa ciljem utvrđivanja stepena usklađenosti propisa iz oblasti zdravstvene zaštite, zdravstvenog osiguranja, socijalne zaštite sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola.

Analiza je bila usmjerena na propise koji imaju i formalni i praktični značaj za ostvarivanje prava koja proizilaze iz zajednice života lica istog pola, odnosno i na to da li ti propisi prepoznaju životno partnerstvo lica istog pola.

3.1. VEZA SA ZDRAVSTVENOM ZAŠTITOM

Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 91/2025, 121/2025 i 31/2026),⁵ donijet 31. jula 2025. godine, stupio na snagu 14. avgusta 2025. godine, a kojim zakonom se uređuje organizacija, sprovođenje i pružanje zdravstvene zaštite, prava i obaveze građana u ostvarivanju zdravstvene zaštite, društvena briga za zdravlje građana, prava i obaveze zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika, kontrola kvaliteta zdravstvene zaštite, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje zdravstvene zaštite, usklađen je sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola.

Naime, predmetni zakon propisuje zabranu diskriminacije u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, te jednakost građana, bez obzira na između ostalog i rodni identitet, seksualnu orijentaciju i/ili interseksualne karakteristike, bračno ili porodično stanje i drugo lično svojstvo, čime se obezbjeđuje opšti antidiskriminacioni okvir za pristup zdravstvenoj zaštiti, uključujući i životne partnere/ke.

⁵ Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 91/2025, 121/2025 i 31/2026), elektronska baza propisa [www.propisi.net](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp290520&dt=rp&dl=113702)
<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp290520&dt=rp&dl=113702>

U okviru prioritetnih mjera zdravstvene zaštite, (zakon) prepoznaje i zdravstvenu zaštitu posebno osjetljivih kategorija stanovništva, kao što su i lica drugačijih polnih i rodni identiteta, što predstavlja šire usklađivanje sa principima jednakosti, nediskriminacije i dostupnosti zdravstvene zaštite za LGBTIQ osobe.

U dijelu odredaba koji se odnose na pružanje zdravstvene zaštite u organu državne uprave nadležnom za poslove odbrane i organu državne uprave nadležnom za unutrašnje poslove zakon je izjednačio partnere iz zajednice života lica istog pola sa bračnim i vanbračnim surpužnikom kao članom uže porodice, u cilju ostvarivanja zdravstvene zaštite za zaposlene, odnosno lica u službi Vojske Crne Gore i članove njihove uže porodice.

Takođe, ovaj zakon prepoznaje partnera iz zajednice života lica istog pola kao člana uže porodice i u odredbama kojima se uređuje sukob interesa i privatni interes za zdravstvene radnike, odnosno saradnike, kao i u odredbama kojima se propisuje primjena novih zdravstvenih tehnologija, za lica koja nijesu u mogućnosti da se izjasnei, čime se partneru/ki priznaje relevantna uloga u odlučivanju u zdravstvenom kontekstu, ravnopravna sa bračnim i vanbračnim supružnikom.

Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju („Službeni list CG“, br. 145/2021 i 48/2024)⁶ kojim se uređuju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i ostvarivanje tih prava, ugovaranje zdravstvene zaštite sa davaocima zdravstvenih usluga, finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja, donijet je 29. decembra 2021. godine, a primjenjuje se od 1.1.2021. godine i isti je usklađen sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola.

Ovaj Zakon izričito prepoznaje partnera iz zajednice života lica istog pola kao člana uže porodice osiguranika, čime mu omogućava sticanje statusa osiguranog lica pod istim uslovima kao bračnom, odnosno vanbračnom supružniku. Takođe, zakon uređuje i zadržavanje prava iz zdravstvenog osiguranja nakon prestanka zajednice života lica istog pola, ako je sudskom odlukom stekao pravo na izdržavanje, dok traje izdržavanje, odnosno ako je u vrijeme raskida životnog partnerstva bio potpuno i trajno nesposoban za rad.

⁶ Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju („Službeni list CG“, br. 145/2021 i 48/2024), elektronska baza propisa www.propisi.net
<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp250530&dt=rp&dl=96332>

Analizom **Zakona o pravima pacijenata** („Službeni list CG“, br. 40/2010 i 40/2011)⁷ iz 2010. godine, kojim se propisuju prava pacijenata, utvrđeno je da tekst istog ne zahtjeva posebno usklađivanje sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, imajući u vidu da prava definisana ovim zakonom pripadaju svakom pacijentu kao pojedincu, bez obzira na njegov bračni ili porodični status. S obzirom da zakon u pojedinim odredbama koristi izraz „član porodice“, bez bliže definicije ovog termina, smatramo da se navedeni termin može tumačiti u skladu sa važećim propisima kojima se uređuje oblast zdravstvene zaštite kao i životno partnerstvo lica istog pola, pa zato nije neophodna izmjena ovog zakona u cilju usklađivanja.

Napominjemo, da prilikom analize podzakonskih akata donijetih na osnovu prethodno navedenih zakona, nijesu identifikovani podzakonski akti, odnosno odredbe podzakonskih akata koje je neophodno uskladiti sa navedenim zakonima u dijelu odredaba koje se odnose na životne partnere, odnosno Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola.

Dakle, veza između Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola i propisa iz oblasti zdravstvene zaštite, ogleda se u tome što se Zakonom o životnom partnerstvu uspostavlja pravo partnera na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje, na isti način na koji se ta prava garantuju bračnim, odnosno vanbračnim supružnicima, dok se propisivanjem tih prava u zakonima iz oblasti zdravstvene zaštite omogućava i njihova praktična primjena. Prethodno navedeni zakoni iz oblasti zdravstvene zaštite ta prava propisuju kroz prepoznavanje partnera u zajednici života lica istog pola kao člana porodice, odnosno lica relevantnog za ostvarivanje prava u zdravstvenom sistemu. Eventualni problemi u praksi i primjeni ovih zakona mogu predstavljati nedovoljno jasne interne procedure prilikom postupanja u zdravstvenim ustanovama, neujednačenost u postupanju, odnosno neinformisanost zdravstvenih radnika o postupanju u slučajevima kada su korisnici ovih prava partneri iz zajednice života lica istog pola.

⁷ Zakona o pravima pacijenata („Službeni list CG“, br. 40/2010 i 40/2011), elektronska baza propisa www.propisi.net
<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp99584&dt=rp&dl=31945>

3.2. VEZA SA SOCIJALNOM ZAŠTITOM

Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 - Odluka US CG, 42/2017, 50/2017, 59/2021, 145/2021-I, 145/2021-II, 3/2023, 48/2024 i 84/2024, 33/2025, 122/2025, 160/2025, 33/2026 i 52/2026)⁸ kojim se propisuju prava iz socijalne i dječije zaštite i obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite, usklađen je sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola 2025. godine.

U dijelu usklađenosti ovog zakona, ključna je odredba kojom se definiše porodica, a koja propisuje da porodicu između ostalih čine i partneri u zajednici života lica istog pola i djeca koju partneri izdržavaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje životno partnerstvo lica istog pola, čime se životni partneri izjednačavaju sa bračnim i vanbračnim supružnicima u dijelu ostvarivanja prava iz socijalne i dječije zaštite koja zavise između ostalog i od porodičnog statusa.

Pored toga, zakon sadrži i osnovni princip zabrane diskriminacije korisnika, po osnovu seksualne orijentacije, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili drugog ličnog svojstva, što predstavlja šire usklađivanje sa principima jednakosti i nediskriminacije LGBTIQ osoba u sistemu socijalne i dječije zaštite.

Iz navedenog jasno proizilazi, da na nivou osnovnog zakona nijesu identifikovane neusklađenosti, odnosno prepreke koje bi onemogućile ostvarivanje prava partnera iz zajednice života lica istog pola u sistemu socijalne zaštite, međutim veliki broj prava u praksi se ostvaruje shodno podzakonskim aktima, obrascima čiji je sadržaj propisan podzakonskim aktima, procedurama centara za socijalni rad, kao i odlukama koje se donose na nivou lokalne samouprave, a koji podzakonski akti nijesu usklađeni sa odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kao ni sa odredbama Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola.

⁸ Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list CG“, br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 - Odluka US CG, 42/2017, 50/2017, 59/2021, 145/2021-I, 145/2021-II, 3/2023, 48/2024 i 84/2024, 33/2025, 122/2025, 160/2025, 33/2026 i 52/2026), elektronska baza propisa www.propisi.net

<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp142726&dt=rp&dl=48816>

Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica („Službeni list CG”, br. 58/2014, 21/2016, 15/2018, 65/2019 i 73/2026),⁹ usklađen je sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola i navedene izmjene su stupile na snagu 6. juna 2026. godine. Navedenim pravilnikom propisano je da se usluge smještaja obezbjeđuju odraslim i starim licima kojima je potrebna zaštita i podrška za život u bezbjednom okruženju, uključujući odrasla i stara lica sa invaliditetom, žrtve zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici, beskućnike i druga lica. U članu 8 ovog pravilnika propisano je da se smještaj u sobi obezbjeđuje za najviše četiri korisnika istog pola, dok se korisnicima koji su u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici, odnosno koji imaju zaključeno životno partnerstvo sa licem istog pola, smještaj obezbjeđuje u istoj sobi.

Pravilnik o bližim uslovima za pružanje, korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici („Službeni list CG, br. 63/2019, 53/2024, 62/2024 i 104/2024),¹⁰ kojim pravilnikom se propisuju bliži uslovi za pružanje i korišćenje usluga, normativi i minimalni standardi usluga podrške za život u zajednici, nije usklađen sa odredbama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kao ni sa odredbama Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, odnosno ne prepoznaje životne partnere ni životno partnerstvo lica istog pola.

Imajući u vidu da ovaj pravilnik propisuje i uređuje uslove za pružanje i korišćenje usluge podrške za život u zajednici, uključujući dnevni boravak, pomoć u kući, stanovanje uz podršku, svratište i personalnu asistenciju, a koje usluge su neposredno povezane sa svakodnevnim životom korisnika, njegova neusklađenost posebno je problematična, jer bez obzira na jasan zakonski osnov, ne omogućava ostvarivanje prethodno navedenih prava životnim partnerima.

9 Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja odraslih i starih lica („Službeni list CG”, br. 58/2014, 21/2016, 15/2018, 65/2019 i 73/2026), elektronska baza propisa [www.propisi.net](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp164153&dt=rp&dl=58475)

<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp164153&dt=rp&dl=58475>

10 Pravilnik o bližim uslovima za pružanje, korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici („Službeni list CG, br. 63/2019, 53/2024, 62/2024 i 104/2024), elektronska baza propisa [www.propisi.net](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp223767&dt=rp&dl=85047)

<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp223767&dt=rp&dl=85047>

Takođe, član 21 navedenog pravilnika, uređuje smještaj korisnika u okviru usluge stanovanja uz podršku, te propisuje da se korisnicima koji su u bračnoj ili vanbračnoj zajednici smještaj obezbjeđuje u istoj sobi, dok navedenom odredbom, nijesu prepoznati i partneri iz zajednice života lica istog pola, što može dovesti do toga da životni partneri, prilikom korišćenja usluge stanovanja uz podršku, ne budu tretirani na jednak način kao bračni, odnosno vanbračni supružnici.

Pored navedenog, pravilnik propisuje i sadržaj većeg broja obrazaca, uključujući i obrasce koji se odnose na izjavu korisnika, individualni plan rada, evidenciju i dosije korisnika, a koji u većini ne prepoznaju životne partnere. Imajući u vidu da su obrasci važan dio administrativnog postupanja, njihova neusklađenost može predstavljati veliki problem u praksi i dovesti do nejednakog postupanja koje će zavisiti od tumačenja pojedinaca zaposlenih u sistemu socijalne zaštite.

Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječije zaštite i medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena („Službeni list CG”, br. 150/2025, 5/2026 i 89/2026)¹¹ nije usklađen sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, odnosno Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola.

Ovaj pravilnik je od posebnog značaja jer propisuje bliže uslove za ostvarivanje materijalnih davanja, sadržaj i obrasce zahtjeva, nalaze i mišljenja centara za socijalni rad, pravo na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, troškove sahrane, jednokratnu novčanu pomoć itd. Važno je istaći da se u dokumentaciji i obrascima koji se odnose na članove porodice i ostvarivanju prava ne prepoznaju životni partneri, niti životno partnerstvo kao zajednica života dva lica istog pola. U dijelu koji se odnosi na dokumentaciju za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, pravilnik upućuje na dokaze koji se odnose isključivo na bračnog ili vanbračnog supružnika, ne i na životnog partnera, iako se životni partner u smislu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti smatra članom uže porodice.

¹¹ Pravilnik o bližim uslovima za ostvarivanje osnovnih materijalnih davanja iz socijalne i dječije zaštite i medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, dodatka za njegu i pomoć, ličnu invalidninu i naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena („Službeni list CG”, br. 150/2025, 5/2026 i 89/2026), elektronska baza propisa [www.propisi.net](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp293986&dt=rp&dl=115300)
<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp293986&dt=rp&dl=115300>

Pravilnik o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list CG”, br. 58/2013, 7/2016 i 49/2025)¹² kojim se propisuju bliži uslovi u pogledu sadržaja, čuvanja, načinu vođenja i pristupu evidencijama, registrima i bazi podataka nije usklađen sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola.

Članom 5 navedenog pravilnika propisana je zbirka podataka o uslugama iz socijalne i dječije zaštite i korisnicima uluga, a između ostalog sadrži i podatke o porodičnom statusu, uključujući i srodstvo, podatke za sve članove porodice, kao i podatke o bračnom statusu, ali se u istom članu ne navode podaci o životnom partnerstvu. Iako se pominju „druga značajna lica iz korisnikovog okruženja”, ova formulacije ne može zamijeniti izričito navođenje životnog partnera, odnosno životnog partnerstva u članu. Ako baze podataka i evidencije ne prepoznaju životno partnerstvo, onda se ovaj status ne može ni evidentirati i otežava se praćenje primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u praksi.

Pravilnik o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada Centra za socijalni rad („Službeni list CG”, br. 58/2013, 30/2015, 17/2016, 43/2019 i 144/2025)¹³ koji sadrži više odredbi koje su važne za procjenu porodičnih i socijalnih okolnosti korisnika, a koja procjena obuhvata porodične i socijalne odnose, opis i procjenu porodičnog funkcionisanja, podršku porodice, prihode, stambenu situaciju i drugo, takođe propisuje i sadržaj i izgled obrazaca, a koji obrasci ne sadrže podatke o životnim partnerima, odnosno životnom partnerstvu, kao što su obrazac procjene odraslih i starih lica.

Kao i kod drugih, u ovoj analizi navedenih pravilnika, nije dovoljno osloniti se samo na opšte pojmove navedene u pravilniku, kao što su „značajna lica” ili „lica iz okruženja korisnika”, već je neophodno navesti životnog partnera, na isti način na koji se navodi i bračni, odnosno vanbračni supružnik, a kako se ne bi ostavljao prostor za nejednaka tumačenja i nejednaka postupanja u praksi.

¹² Pravilnik o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list CG”, br. 58/2013, 7/2016 i 49/2025), elektronska baza propisa [www.propisi.net https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp151356&dt=rp&dl=52063](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp151356&dt=rp&dl=52063)

¹³ Pravilnik o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječijoj zaštiti („Službeni list CG”, br. 58/2013, 7/2016 i 49/2025), elektronska baza propisa [www.propisi.net https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp151356&dt=rp&dl=52063](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp151356&dt=rp&dl=52063)

3.3. VEZA SA ODLUKAMA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE KOJIMA SE UREĐUJU PRAVA IZ SOCIJALNE I DJEČJE ZAŠTITE, SOCIJALNA DAVANJA, SUBVENCije I DRUGI OBLICI PODRŠKE

Pored podzakonskih akata, analiza ukazuje i na neusklađenost pojedinih odluka koje se donose na lokalnim nivoima,¹⁴ odnosno od strane skupština opština, a koje odluke se odnose na socijalna davanja kao i subvencije. Lokalne samouprave uređuju i obezbjeđuju određena prava i usluge socijalne i dječije zaštite, kao što su jednokratne pomoći, pomoć u kući, subvencije, refundacije i druga socijalna davanja. Ako ove odluke nijesu usklađene sa Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti, odnosno Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, postoji rizik da ostvarivanje prava shodno odlukama, zavisi od opštine u kojoj korisnik ima prijavljeno prebivalište.

Pojedine odluke lokalnih samouprava i dalje ne prepoznaju životno partnerstvo u odredbama. U takvim odlukama prava se vezuju za pojedinca, porodicu, roditelja, bračnog ili vanbračnog supružnika, ali se životni partneri u istima ne navode izričito. Porodica se definiše kao između ostalih i bračni i vanbračni supružnici, djeca, srodnici u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, srodnici u pobočnoj liniji i drugi srodnici koji zajedno žive, međutim u definicijama nije prepoznato životno partnerstvo lica istog pola.

Prema izvršenoj analizi, neusklađenost je identifikovana u više odluka lokalnih samouprava kojim se regulišu socijalna davanja i subvencije, između ostalih i odluka Glavnog grada Podgorica, Prijestonice Cetinje, Opštine Herceg Novi, Tuzi, Kotor, Rožaje, Gusinje, Bar itd., dok je kao primjer dobre i pozitivne prakse, odnosno usklađenosti odluke, bitno navesti Odluku o pravima i uslugama iz socijalne i dječje zaštite Opštine Budva, koja u definiciji porodice prepoznaje i izričito navodi i partnere iz zajednice života lica istog pola.

Dakle, veza između Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola i Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti ogleda se u tome što Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola uspostavlja osnovnu garanciju da partneri i djeca koju partneri izdržavaju imaju pravo na socijalnu i dječiju zaštitu, kao bračni supružnici i djeca koju oni izdržavaju, dok Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti ovo konkretizuje kroz definisanje porodice u zakonu. Uključivanjem životnih

¹⁴ Odluke jedinica lokalne samouprave kojima se uređuju prava iz socijalne i dječje zaštite, socijalna davanja, subvencije i drugi oblici podrške, elektronska baza propisa www.propisi.net

partnera i djece koju oni izdržavaju u pojam porodice, stvoren je zakonski osnov da se životno partnerstvo uzima u obzir pri ostvarivanju prava koja zavise od porodičnog statusa, prihoda, obaveza izdržavanja, imovinskog stanja i procjene socijalnih potreba. Međutim, iako je osnovni zakonski okvir u značajnoj mjeri usklađen, potpuna primjena ovih prava u praksi zavisi od usklađenosti podzakonskih akata, obrazaca čiji se sadržaj propisuje, evidencija i odluka nadležnih organa lokalne samouprave. Imajući u vidu da navedeni akti i dalje koriste isključivo pojmove bračnog ili vanbračnog supružnika i da ne prepoznaju životno partnerstvo lica istog pola, postoji rizik da zakonom priznata prava budu neostvariva u praksi. Shodno navedenom, ne možemo reći da je Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola u potpunosti implementiran u sistemu socijalne i dječije zaštite, samo na osnovu usklađenosti sa zakonom, već je neophodno, u cilju potpune implementacije i praktične ostvarivosti zakonom garantovanih prava, uskladiti i podzakonske akte, obrasce, sadržaje evidencija i odluke donijete na lokalnom nivou. Raskorak između formalno priznatih prava i njihove primjene u praksi, predstavlja ključno i značajno pitanje ove analize.

4. PRIMJENA ZAKONA O ŽIVOTNOM PARTNERSTVU LICA ISTOG POLA U PRAKSI

4.1. ANALIZA PRITUŽBI

U okviru analize primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u oblastima zdravstvene i socijalne zaštite razmotrena je i dostupna praksa i postupanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, imajući u vidu značajnu ulogu ove institucije u zaštiti od diskriminacije, praćenju postupanja državnih organa, odnosno javne uprave, kao i davanju preporuka u cilju otklanjanja nepravilnosti, odnosno povreda ljudskih prava i sloboda.

Takođe, analizirane su i dostavljene preporuke u odnosu na pritužbe koje ukazuju na to da se povrede prava LGBTIQ osoba u praksi najčešće javljaju kroz govor mržnje upućen ovoj zajednici, diskriminacije, institucionalnog postupanja i prevashodno pristupa samim pravima. Iako dostupni materijali ne ukazuju na to da su se pritužbe odnosile konkretno na primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u oblasti socijalne ili zdravstvene zaštite, te prevazilaze vremenski okvir ove analize, analiza dostavljenih pritužbi značajna je zbog šireg konteksta, odnosno razumijevanja institucionalnog i društvenog okruženja u kojem se ovaj zakon primjenjuje.

Prva analizirana pritužba, kao i preporuka, odnose se na period usvajanja Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, a u odnosu na javno postupanje advokata na društvenoj mreži, kao i na komentare za koje su podnosioci pritužbe smatrali da šire netrpeljivost i diskriminatorne stavove prema LGBTIQ zajednici, a koji komentari su nastali u kontekstu javne rasprave o Zakonu o životnom partnerstvu lica istog pola.¹⁵

Ombudmsan je postupajući po navedenoj pritužbi konstatovao da sporni sadržaji predstavljaju izraz mržnje i prijetnji prema grupi lica različite seksualne orijentacije. U mišljenju je konstatovano da takvi komentari doprinose

¹⁵ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Mišljenje broj: 640/20 od 24. novembra 2020. godine https://www.ombudsman.co.me/docs/1606741804_24112020-preporuka-xx.pdf

produbljivanju stereotipa prema grupi prema kojoj već postoji izražena socijalna distanca.

Za ovu analizu, ovaj predmet je značajan prvenstveno zbog toga što pokazuje institucionalni i društveni kontekst u kojem se primjenjuje Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola, a koji obrasci govora, koji predstavljaju izraz mržnje i nakon 5 godina od početka primjene ovog zakona su i dalje prisutni u svakodnevnom i javnom diskursu, što između ostalog pokazuje da normativni napredak nije nužno praćen i promjenom stavova društva.

Zaštitnik je, kako smo i naveli, konstatovao da je pritužba osnovana i da je sporno izražavanje predstavljalo grubo kršenje propisa koji zabranjuju diskriminaciju, te da takvo izražavanje predstavlja povredu Zakona o zabrani diskriminacije.

Kako smo i prethodno konstatovali, ostvarivanje prava životnih partnera ne zavisi samo od usklađenosti propisa, već i od institucionalne senzibilnosti i povjerenja korisnika da će pred institucijama biti tretirani bez diskriminacije, kao i spremnosti institucija da pruže adekvatan odgovor na ovakve pojave u društvu.

Druga analizirana pritužba i preporuka iz 2023. godine, dostavljena od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, neposredno je relevantna za ovu analizu, jer se odnosi na postupanje Ministarstva zdravlja i diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije i porodičnog statusa u oblasti zdravstva. Naime, članovi koalicije "Ravnopravno" podnijeli su pritužbu zbog prethodno navedenih razloga.¹⁶

U pritužbi se ističe da je Zakonom o medicinski potpomognutoj oplodnji propisano da pravo na liječenje neplodnosti primjenom postupka MPO ima i žena koja ne živi u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici i koja je u odnosu na godine života i zdravstveno stanje, sposobna za ostvarivanje roditeljskih prava i obaveza.

Shodno navedenom zakonu, Ministarstvo zdravlja Crne Gore je donijelo osam pravilnika koji se odnose na Zakon o medicinski potpomognu-

¹⁶ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Mišljenje broj: 190/23 od 27. decembra 2023. Godine https://www.ombudsman.co.me/docs/1709543861_271223_preporuka_mz.pdf

toj oplodnji,¹⁷ a kojima su po prvi put definisani načini i uslovi za procjenu podobnosti i odabir davalaca.

Navedena pritužba odnosila se na dva pravilnika, i to: Pravilnik o načinu i uslovima za procjenu podobnosti i odabir davaoca polnih ćelija, polnih tkiva i embriona i vrsti laboratorijskih testiranja,¹⁸ kao i Pravilnik o bližim uslovima, postupku i sadržini medicinske dokumentacije za ostvarivanje prava na liječenje neplodnosti primjenom postupaka medicinski potpomognute oplodnje žene koja ne živi u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici.¹⁹

U Pravilniku o načinu i uslovima za procjenu podobnosti i odabir davaoca polnih ćelija, polnih tkiva i embriona i vrsti laboratorijskih testiranja, pritužbom je osporen član, kojim se kao jedan od uslova za davaoca polnih ćelija, polnih tkiva i embriona, propisivalo da davaoci ne mogu biti osobe koje su imale homoseksualne odnose u posljednjih pet godina.

U Pravilniku o bližim uslovima, postupku i sadržini medicinske dokumentacije za ostvarivanje prava na liječenje neplodnosti primjenom postupaka medicinski potpomognute oplodnje žene koja ne živi u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici, osporen je član 3 kojim je bilo propisano da žena može ostvariti pravo na liječenje neplodnosti primjenom postupka MPO ako nema zaključeno životno partnerstvo lica istog pola.

Shodno dostavljenim pritužbama, kao i imajući u vidu da se Ministarstvo zdravlja nije izjašnjavalo na navode iz pritužbi, Ombudsman je nakon sprovedenog postupka zaključio da je u navedenim slučajevima, došlo do diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i porodičnog statusa, te naložio otklanjanje posljedica sadržanih u osporenim pravilnicima, te izmjenu zakonodavnog okvira, a kako bi se omogućila medicinski potpomognuta oplodnja ženama koje su zaključile životno partnerstvo lica istog pola.

17 Zakon o medicinski potpomognutoj oplodnji ("Službeni list CG" br. 145/2021), elektronska baza propisa www.propisi.net

<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp250535&dt=rp&dl=96337>

18 Pravilnik o načinu i uslovima za procjenu podobnosti i odabir davaoca polnih ćelija, polnih tkiva i embriona i vrsti laboratorijskih testiranja ("Službeni list CG" br. 5/2023 I 28/2024), elektronska baza propisa www.propisi.net

<https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp262267&dt=rp&dl=101484>

19 Pravilnik o bližim uslovima, postupku i sadržini medicinske dokumentacije za ostvarivanje prava na liječenje neplodnosti primjenom postupaka medicinski potpomognute oplodnje žene koja ne živi u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici ("Službeni list CG", br. 28/2024)

[https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp275853&dt=rp&dl=100808_02\\$zk28/24](https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp275853&dt=rp&dl=100808_02$zk28/24)

U konkretnom naložena je izmjena odredbe člana 17 Zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji, na način što će omogućiti medicinski potpomognutu oplodnju i ženama koje su zaključile životno partnerstvo lica istog pola, te otklanjanje posljedice diskriminacije sadržane u pritužbom osporenim pravilnicima.

Shodno navedenim preporukama, a nakon izvršene analize, utvrđeno je da su oba osporena pravilnika naknadno izmjenjena i to izmjenama usvojenim 29. marta 2024. godine, a koje su stupile na snagu 6. aprila 2024. godine, čime su otklonjene navedene diskriminatorne odredbe.

Član 17 Zakona o medicinski potpomognutoj oplodnji nije izmjenjen, međutim navedena odredba ne sadrži izričitu zabranu postupka MPO ženama koje su zaključile životno partnerstvo lica istog pola, iako ih ne prepoznaje kao posebnu kategoriju korisnika ovog prava, imajući u vidu da je navedenom odredbom propisano da korisnice mogu biti žene koje su u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, kao i žene koje ne žive u bračnoj ili vanbračnoj zajednici.

Navedeni slučaj potvrđuje da formalno pravno priznanje životnog partnerstva lica istog pola, ne garantuje punu i jednaku primjenu prava, ukoliko svi sa njim povezani zakoni, podzakonski akti, odluke i obrasci koji se koriste u praksi, nijesu jasni i usklađeni sa navedenim zakonom.

Takođe, prema dostupnim informacijama i dostavljenom materijalu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, u analiziranom periodu nije bilo pritužbi koje se posredno ili neposredno odnose na primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite. Međutim, izostanak pritužbi ne može se posmatrati samo kao dokaz da u praksi ne postoje problemi u primjeni, odnosno prepreke pri ostvarivanju prava garantovanim ovim zakonom, već može ukazivati i na nizak nivo informisanosti korisnika o pravima koja im pripadaju, nepovjerenje u institucije sistema, kao i to da se eventualni problemi rješavaju neformalno i ostaju neprijavljeni.

4.2. ANALIZA GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE

Pored prethodno navedenih preporuka, relevantnih za ovu analizu, razmotreni su i dostupni godišnji izvještaji o postupanju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, za 2022., 2023., 2024. i 2025. godinu koji su, iako vremenski okvir ovog istraživanja ne obuhvata navedeni period, značajni radi sagledavanja šireg institucionalnog konteksta i sagledavanja nalaza Zaštitnika, koji u kontinuitetu identifikuju potrebu usaglašavanja zakonodavstva sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola i njegovu punu implementaciju.

U izvještaju za 2022. godinu, zaštitnik navodi da donošenje Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola predstavlja značajan korak i dobru normativnu osnovu za ostvarivanje prava i sloboda LGBTIQ osoba, ali da je potrebno dalje unaprijeđivanje stanja intezivnijim i ažurnijim radom na harmonizaciji drugih propisa sa ovim zakonom, jer samo u tim okolnostima može doći do njegove pune i efikasne implementacije. Takođe, u istom izvještaju se ukazuje da napredak u vidljivosti LGBTIQ populacije nije dovoljan, imajući u vidu izraženu i dalje prisutnu homofobiju u transfobiju.²⁰

U izvještaju za 2023. godine, ponovo je istaknut značaj Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, ali i da puno ostvarivanje prava zavisi od harmonizacije drugih propisa sa ovim zakonom. Takođe, navedeni izvještaj sadrži i preporuku koja se odnosi na obavezu usklađivanja zakona i podzakonskih akata sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, što je sa aspekta ove analize značajno, jer potvrđuje da je problem u primjeni zakona posljedica neusklađenosti, ne samo zakona, već i podzakonskih akata, administrativnih obrazaca i povezanih propisa.²¹

U izvještaju za 2024. godine, takođe se konstatuje značaj donošenja Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, međutim konstatovan je i problem neusklađenosti zakona i podzakonskih akata sa ovim zakonom iz kojih razloga LGBTIQ osobe ne mogu ostvariti svoja zakonom zagarantovana prava. U izvještaju se navodi potreba izmjene 27 zakona i 14 podzakonskih akata, te se uka-

20 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj o radu za 2022. godinu, Podgorica, mart 2023. godine

https://www.ombudsman.co.me/docs/1681285008_finalizvjestaj_12042023.pdf

21 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj o radu za 2023. godinu, Podgorica, mart 2024. godine

https://www.ombudsman.co.me/docs/1715154847_finalizvjestaj_29042024%20_zastitnik.pdf

zuje na preporuke iz prethodnog izvještaja, a koje se odnose na harmonizaciju propisa u cilju potpune implementacije zakona.²²

Posebno je značajan Izvještaj za 2025. godinu, u kom je konstatovano da je usvajanje Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, značaja korak, ali da diskriminacija nije eliminisana, već je promijenila oblik i preselila se u domen administrativnih i pravnih barijera koje neposredno utiču na svakodnevni život partnera iz zajednice života lica istog pola, a koji nalaz se poklapa sa zaključkom ove analize, da formalno priznanje prava nije dovoljno ako se ta prava ne mogu ostvariti u praksi, zbog nedostatka jasnih procedura, obrazaca, evidencija itd.²³

Naime, pregled godišnjih izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, pokazuje da se i nakon početka primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola 2021. godine, iz godine u godinu ponavlja potreba za njegovom punom implementacijom kroz usklađivanje drugih propisa. Ombudsman u kontinuitetu ukazuje da donošenje zakona predstavlja važnu normativnu osnovu za ostvarivanje prava LGBTIQ osoba, ali da njegova puna primjena zahtjeva harmonizaciju propisa. Posebno značajno je što se u izvještajima ponavlja upravo ta preporuka, što potvrđuje da se ni danas, pet godina nakon početka primjene ovog zakona, ne može govoriti o njegovoj punoj implementaciji, jer još uvijek nijesu usklađeni svi zakonski i podzakonski akti.

22 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj o radu za 2024. godinu, Podgorica, mart 2025. Godine

https://www.ombudsman.co.me/docs/1744199272_izvjestaj%2031-03-2025.pdf

23 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj o radu za 2025. godinu, Podgorica, mart 2026. godine

https://www.ombudsman.co.me/docs/1776061932_izvjestaj_31.03.2026.pdf

5. ANALIZA INSTITUCIONALNIH UPITA

U cilju sagledavanja praktične primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u institucijama socijalne i zdravstvene zaštite, sprovedeni su kratki anonimni institucionalni upiti, namijenjeni službenicima iz ovih sistema, a koji su proslijeđeni na adrese Ministarstva zdravlja, domova zdravlja na teritoriji Crne Gore, Kliničkom centru Crne Gore, Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografiji, kao i centrima za socijalni rad na teritoriji Crne Gore.

Cilj upitnika bio je da se iz perspektive službenika/ca ovih institucija, provjeri da li postoje uslovi za praktičnu primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, odnosno da li su institucije normativno, administrativno i praktično pripremljene za postupanje u slučajevima koji uključuju životne partnere/ke istog pola.

Uputnicima su bila obuhvaćena sljedeća pitanja i to:

1. Da li institucija ima interne procedure za postupanja u slučajevima koji se odnose na životne partnere/ke istog pola?
2. Da li su zaposleni informisani i obučeni za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog
3. Da li je institucija imala slučajeve u kojima je postupala shodno navedenom zakonu?
4. Da li je bilo pritužbi vezanih za primjenu ovog zakona, odnosno na nepostupanje po odredbama ovog zakona?
5. Da li postoje podzakonski akti ili obrasci koji prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola?
6. Koje prepreke prepoznajete u primjeni ovog zakona, ukoliko ih ima?

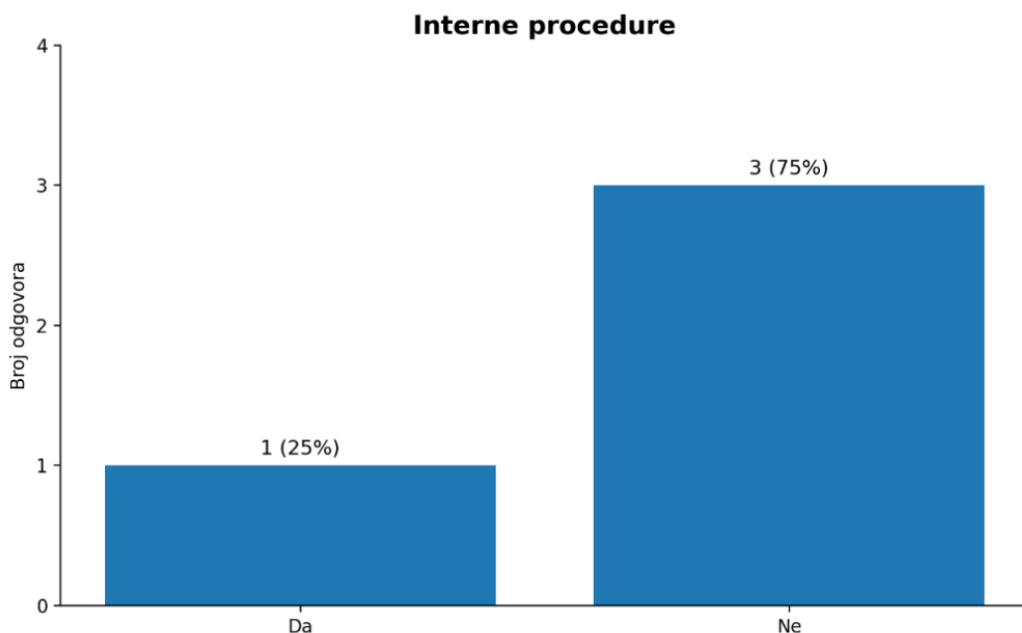
Upitnik iz institucija zdravstvenog sistema, odnosno u oblasti zdravstvene zaštite, popunila su četiri ispitanika, dok su u upitniku iz oblasti socijalne zaštite evidentirana tri unosa, odnosno tri ispitanika, od kojih su dva unosa sadržala odgovore na postavljena pitanja. Imajući u vidu ograničen, odnosno mali broj odgovora, a uzimajući u obzir broj institucija kojima je upitnik

proslijeđen na dalje postupanje, nalazi iz institucionalnih upitnika ne mogu se smatrati reprezentativnim prikazom stanja u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, već predstavljaju kvalitativni uvid u institucionalnu praksu, nivo informisanosti i potencijalne prepreke u praktičnoj primjeni Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola.

Odgovori na upitnike iz oblasti zdravstvene zaštite

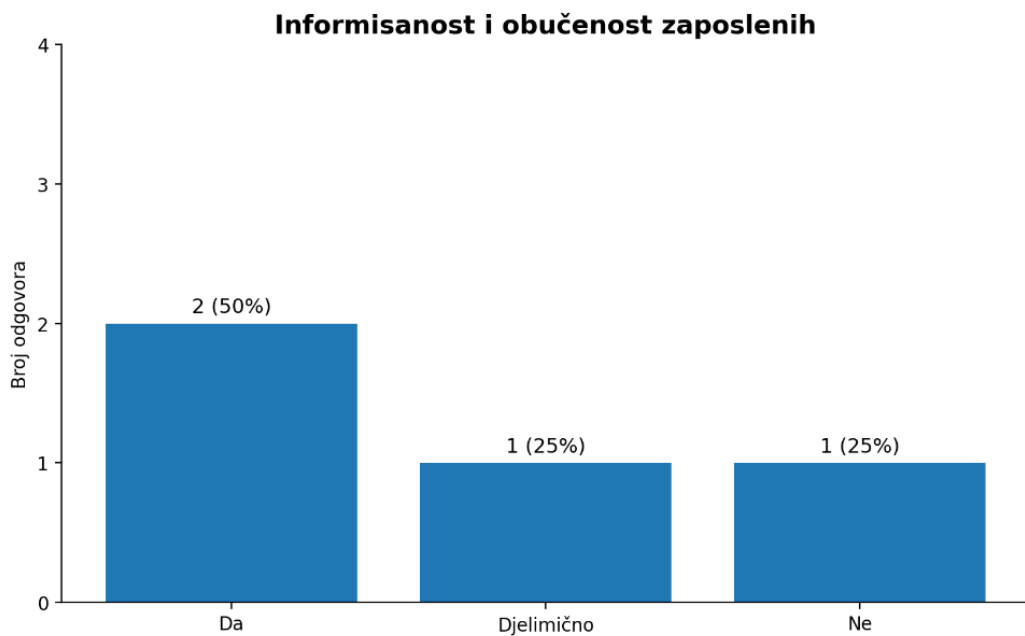
Da li institucija ima interne procedure za postupanja u slučajevima koji se odnose na životne partnere/ke istog pola?

Odgovori iz sistema zdravstvene zaštite na ovo pitanje, ukazuju na to da takve procedure uglavnom ne postoje, budući da su tri od ukupno četiri, ispitanika/ce naveli/e da institucija nema interne procedure za ovakve slučajeve, dok je jedan ispitanik/ca potvrdno odgovorio/la. Ovakvi odgovori pokazuju da u zdravstvenom sistemu uglavnom ne postoje jasno utvrđena pravila, odnosno interne procedure u slučajevima kada je korisnik/ca usluga partner/ka iz zajednice života lica istog pola, odnosno čak i u slučajevima da postoje, evidentno je da službenici nijesu upoznati sa istima, što u praksi stvara pravnu nesigurnost, budući da postupanje zavisi od pojedinačnog znanja i iskustva službenika/ca, a ne od jasno i precizno prethodno utvrđenog institucionalnog standarda.



Da li su zaposleni informisani i obučeni za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola?“

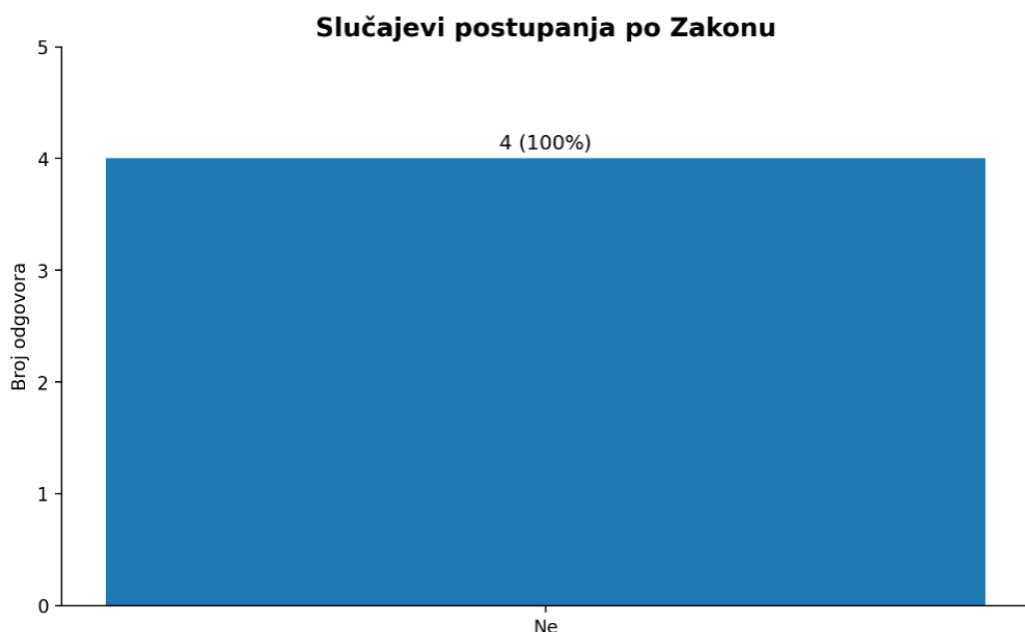
Odgovori na ovo pitanje bili su uglavnom neujednačeni i to na način da su dva ispitanika odgovorila potvrdno, dok su dva ispitanika odgovorila negativno, to jest da zaposleni nijesu informisani i obučeni za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, iz čega proizilazi da ne postoji sistemska i kontinuirana obuka, kao ni jasne smjernice za primjenu ovog zakona. Važno je naglasiti, da se prava parntera/ki iz zajednice života lica istog pola iz oblasti zdravstvene zaštite, ostvaruju upravo kroz direktan, odnosno neposredan kontakt sa zdravstvenim radnicima, te ako nijesu svi zdravstveni radnici informisani, postoji mogućnost nejednakog pristupa i nejednakog postupanja u istim situacijama, a u zavisnosti od znanja i informisanosti zdravstvenog radnika.



Da li je institucija imala slučajeve u kojima je postupala shodno navedenom zakonu?

Sva četiri ispitanika/ce iz oblasti zdravstvene zaštite u odgovorima su naveli/e da institucija u kojoj su angažovani, nije imala slučajeve u kojima je

postupala shodno Zakonu o životnom partnerstvu lica istog pola. Odsustvo evidentiranih slučajeva može značiti da se zakon rijetko primjenjuje u praksi, da se pojedine situacije rješavaju bez prepreka, odnosno eventualnih problema i nedoumica u postupanju, ali i nedovoljnu informisanost životnih partnera/ki o svojim pravima i obavezama, odnosno eventualno izbjegavanje pozivanja na svoj status zbog straha od potencijalne diskriminacije ili zbog nepovjerenja u institucije sistema.



Da li je bilo pritužbi vezanih za primjenu ovog zakona, odnosno na nepostupanje po odredbama ovog zakona?

Sva četiri ispitanika/ce iz oblasti zdravstvene zaštite, u odgovorima su naveli/e da nije bilo pritužbi koje se neposredno odnose na postupanje po ovom zakonu, što kao i u odgovorima na prethodno pitanje, može značiti da u praksi nema prepreka prilikom primjene zakona ili da su životni partneri/ke nedovoljno informisani i izbjegavaju isticanje svog ličnog statusa, zbog straha od diskriminacije ili nepovjerenja u institucije sistema.



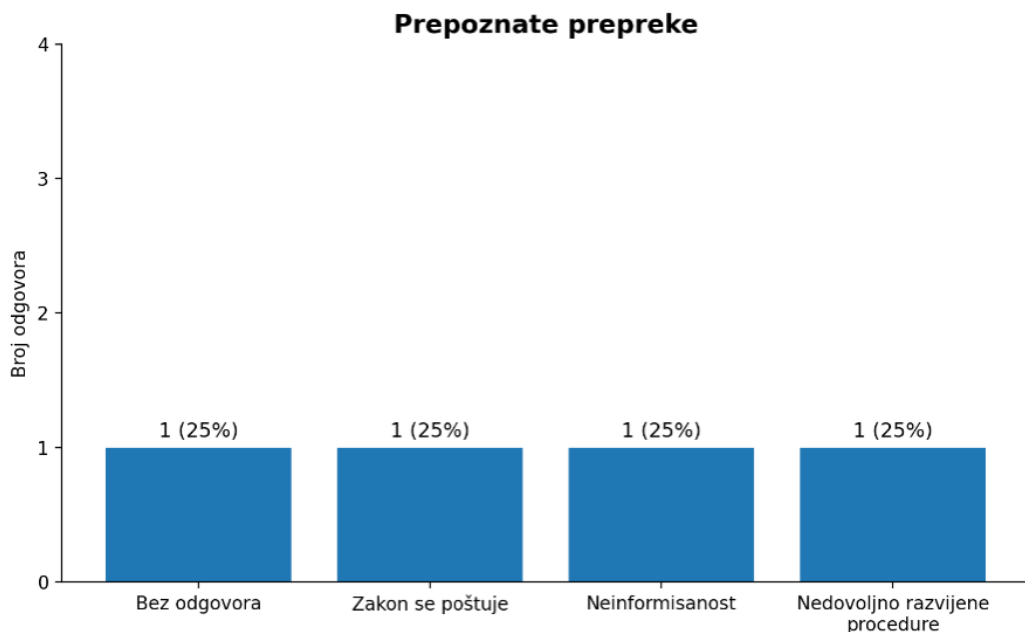
Da li postoje podzakonski akti ili obrasci koji prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola?

Sva četiri ispitanika/ce odgovorili/e su da u sistemu zdravstvene zaštite ne postoje podzakonski akti, odnosno obrasci koji prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola. Kako je prethodno analizom normative utvrđeno da u ovom trenutku ne postoje podzakonski akti iz oblasti zdravstvene zaštite koje je neophodno uskladiti sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, to ostaje otvoreno pitanje eventualnog usklađivanja internih obrazaca sa istim, a kako bi u procedurama i postupanjima bili prepoznati i životni partneri lica istog pola.



Koje prepreke prepoznajete u primjeni ovog zakona, ukoliko ih ima?

Odgovori na ova pitanja bili su različiti. Jedan ispitanik/ca nije dao odgovor na postavljeno pitanje, jedan je odgovorio da je prepreka poštovanje zakona, dok su druga dva odgovora ukazala na neinformisanost, kao i nepostojanje ili nedovoljno razvijene procedure za ostvarivanje pojedinih prava u praksi, kao glavne prepreke u primjeni ovog zakona. Shodno navedenim odgovorima, jasno je da su ključni izazovi u oblasti zdravstvene zaštite, nedostatak jasnih procedura i nedovoljna informisanost zdravstvenih radnika, što potvrđuje da problem primjene zakona nije isključivo pitanje njegovog formalnog postojanja ili usklađivanja sa zakonima, budući da su svi zakoni iz oblasti zdravstvene zaštite usklađeni sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, već pitanje načina na koji se taj zakon sprovodi u praksi, odnosno u svakodnevnom radu zdravstvenih institucija.



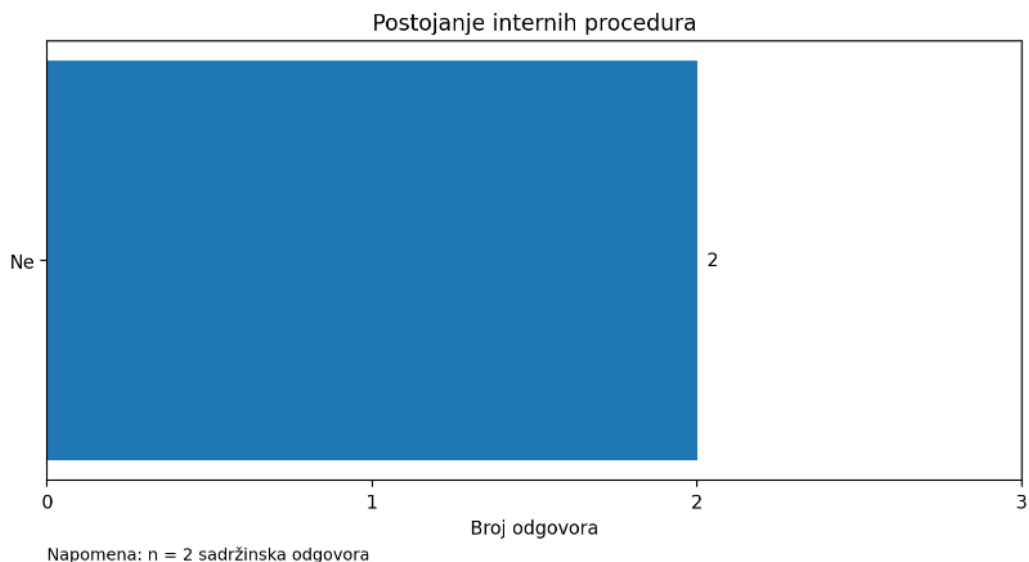
Sljedstveno navedenom, analiza upitnika ukazuje na to da ne postoji dovoljno razvijen sistem praktične primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola u oblasti zdravstvene zaštite, te na nedostatak jasnih internih procedura i ujednačenu informisanost zaposlenih, što navodi na zaključak da je neophodno dodatno raditi na usklađivanju administrativnih procedura, kao i obuci zaposlenih, kako bi zakonom priznata prava bilo moguće ostvariti i u praksi.

Odgovori na upitnike iz oblasti socijalne zaštite

1. Da li institucija ima interne procedure za postupanja u slučajevima koji se odnose na životne partnere/ke istog pola?

Oba ispitanika/ce koji su dali odgovor, naveli su da ne postoje interne procedure za postupanje u slučajevima koji se odnose na životne partnere/ke istog pola, što imajući u vidu analizu normative iz oblasti socijalne zaštite iz koje proizlazi da podzakonski akti i sadržaj obrazaca propisan navedenim aktima ne prepoznaje životne partnere/ke, odnosno nije usklađen sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, predstavlja značajan nalaz. Naime, prava u sistemu socijalne zaštite, ostvaruju se kroz procjenu po-

rodičnih prilika, prilika članova porodice, prihoda domaćinstva itd., te uslijed neusklađenosti podzakonskih akata, obrazaca ili nepostojanja internih procedura, ostaje mogućnost proizvoljnog postupanja u praksi, u slučajevima u kojima su korisnici socijalnih usluga životni partneri/ke, odnosno do neujednačene prakse i pravne nesigurnosti.



2. Da li su zaposleni informisani i obučeni za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola?"

Oba ispitanika koja su dala sadržinske odgovore, navela su da su zaposleni djelimično informisani i djelimično obučeni za primjenu Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola, što potvrđuje prethodno konstatovano, da ne postoji ujednačena i puna praksa u sistemu socijalne zaštite, a što je posebno važno imajući u vidu osjetljivost socijalnih prava.



3. Da li je institucija imala slučajeve u kojima je postupala shodno navedenom zakonu?

Oba ispitanika koja su dala sadržinske odgovore navela su da institucije socijalne zaštite, nijesu imale slučajeve u kojima se postupalo shodno navedenom zakonu, što kao i u oblasti zdravstvene zaštite može da znači da se zakon rijetko primjenjuje u praksi, da se pojedine situacije rješavaju bez prepreka, odnosno eventualnih problema i nedoumica u postupanju, ali i nedovoljnu informisanost životnih partnera/ki o svojim pravima i obavezama, odnosno eventualno izbjegavanje pozivanja na svoj status zbog straha od potencijalne diskriminacije ili zbog nepovjerenja u institucije sistema.



4. Da li je bilo pritužbi vezanih za primjenu ovog zakona, odnosno na nepostupanje po odredbama ovog zakona?

Ispitanici koji su dali sadržinske odgovore, naveli su da nije bilo pritužbi vezanih za primjenu ovog zakona, odnosno na nepostupanje po odredbama ovog zakona, što ukazuje na prethodno navedeno, odnosno na eventualno rijetku primjenu zakona u praksi, na rješavanju situacija bez prepreka ili na nedovoljnu informisanost partnera iz zajednice života lica istog pola o svojim pravima, odnosno nepovjerenja u institucije sistema.



5. Da li postoje podzakonski akti ili obrasci koji prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola?

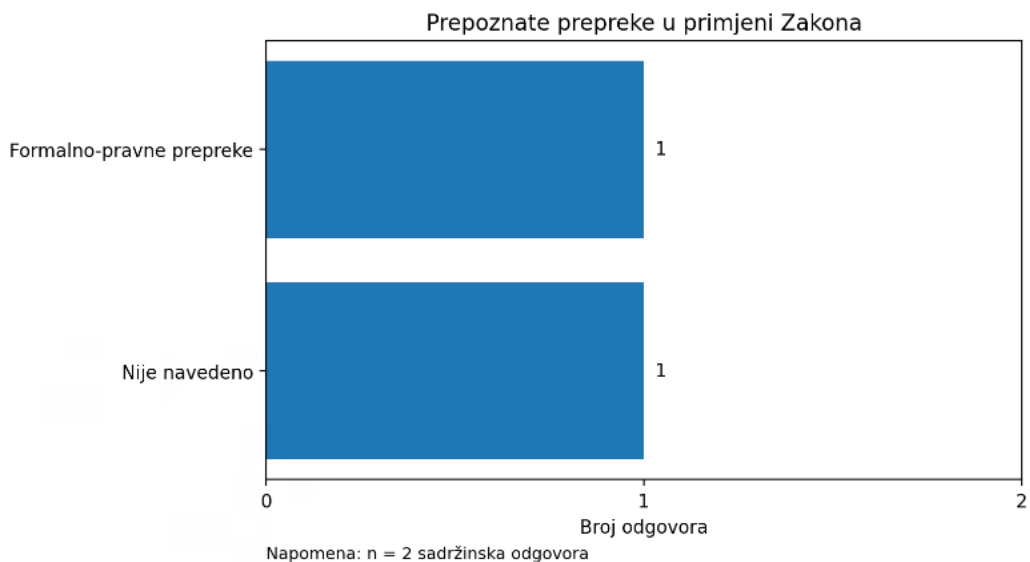
Odgovori na ova pitanja bili su neujednačeni, na način što je jedan ispitanik odgovorio da ne postoje podzakonski akti ili obrasci koji prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola, dok je drugi ispitanik odgovorio da postoje. Imajući u vidu analizu normativnih akata iz oblasti socijalne zaštite iz koje analize je jasno utvrđeno da podzakonski akti i sadržaj obrazaca nijesu usklađeni sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, pa je jasno da ne postoje propisane procedure koje uređuju jednako postupanje u ovakvim slučajevima, već postupanje zavisi od pojedinačnog slučaja, odnosno od znanja, senzibilnosti i iskustva zaposlenih u sistemu socijalne zaštite.



6. Koje prepreke prepoznajete u primjeni ovog zakona, ukoliko ih ima?

Na prethodno pitanje, jedan ispitanik je kao odgovor, odnosno kao prepreku u primjeni ovog zakona naveo postojanje određenih formalno-pravnih prepreka, dok drugi ispitanik koji je dao sadržinske odgovore, nije navodio prepreke, odnosno dostavio odgovor na ovo pitanje. Navođenje formalno-pravnih prepreka u primjeni ovog zakona, u skladu je sa analizom usklađenosti normativnih akata iz oblasti socijalne zaštite sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, imajući u vidu da i pored usklađenosti

zakona, podzakonski akti, sadržaj obrazaca kao i lokalne odluke nijesu usklađene, što predstavlja najveću prepreku u primjeni ovog zakona, a imajući u vidu osjetljivost socijalnih pitanja.



6. ANALIZA INTERVJUA SA KORISNICIMA

U okviru istraživanja sprovedeni su i polustrukturisani intervjui sa LGBTIQ osobama, u cilju da se pored analize propisa i odgovora institucija na upite, dobije i uvid u iskustva osoba koje su direktni korisnici usluga socijalne i zdravstvene zaštite, a na koje se ova prava i odnose. Intervjui su bili organizovani u nekoliko tematskih cjelina, a pitanja su se odnosila na osnovne informacije, odnosno nivo informisanosti o pravima LGBTIQ osoba, gdje i na koji način se informišu o svojim pravima, kao i na iskustva u zdravstvenom sistemu, odnos zdravstvenih radnika/ca, eventualna iskustva sa usklađivanjem prava, odnosno usluga, kao i na to koliko su zdravstveni radnici/ce obučeni i informisani za rad sa LGBTIQ osobama.

Takođe, dio intervjua se odnosio i na sistem socijalne zaštite, odnosno na iskustva sa centrima za socijalni rad i drugim institucijama socijalne zaštite. Pitanja su obuhvatila i procjenu obučenosti socijalnih radnika za rad sa LGBTIQ osobama, kao i da li je sistem socijalne zaštite dovoljno dostupan i prilagođen potrebama LGBTIQ osoba. Razgovaralo se i o informisanosti, povjerenju u institucije sistema, kao i mogućim mehanizmima zaštite u slučajevima eventualne diskriminacije.

Odgovori sagovornika/ca pokazuju da se LGBTIQ osobe o svojim pravima i obavezama najviše informišu posredstvom nevladinih organizacija koje se bave zaštitom njihovih prava, kao i putem interneta, odnosno društvenih mreža. Institucije se rijetko prepoznaju kao prvi i pouzdan izvor informacija, iako su sagovornici mišljenja da informacije o pravima, uslugama i podršci moraju biti jasno navedene na zvaničnim internet stranicama zdravstvenih i socijalnih institucija.

Kada je riječ o zdravstvenom sistemu iskustva nijesu bila jednaka, pa pojedini sagovornici ističu pozitivna iskustva i profesionalan odnos zdravstvenih radnika/ca sa kojima su bili u direktnom kontaktu. S druge strane ukazano je i na strah od neprijatnih reakcija, diskriminacije, neprofesionalnog odnosa ili autovanja, kao i na to da se vrlo često LGBTIQ osobe ne osjećaju dovoljno sigurno da govore otvoreno o pitanjima koja se odnose na njihovo

zdravlje, zbog straha od reakcije zdravstvenog radnika/ce.

Sagovornici su istakli i da smatraju da je u zdravstvenom sistemu neophodno organizovati obuke za zaposlene, u cilju adekvatnog pristupa LGBTIQ osobama prilikom pružanja usluga, te i potrebu da prilikom obraćanja zdravstvenim ustanovama, znaju kome da se obrate bez straha od osude ili neprimjerenog postupanja.

U oblasti socijalne zaštite, većina sagovornika nije imala iskustva sa ustanovama socijalne zaštite, međutim može se zaključiti da sistem socijalne zaštite ne smatraju dovoljno vidljivim, transparentnim i pristupačnim LGBTIQ osobama, kao i to da usluge podrške u socijalnom sistemu nijesu dovoljno promovisane.

Povjerenje u institucije sistema pokazalo se kao jedno od najznačajnijih pitanja. Sagovornici su uglavnom informisani i znaju da se u slučaju diskriminacije mogu obratiti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, nevladinim organizacijama, advokatima, zaštitnicima prava pacijenata, međutim povjerenje da će institucije brzo i efikasno riješiti probleme, nije potpuno. Kao razlozi su navedeni trajanje postupaka, to što postupci ne dovode do konkretnih promjena, kao i to da osoba koja je diskriminisana i koja je inicirala te postupke, mora da uloži sama napore, kako bi se postupci okončali.

Kao najčešća prepreka u ostvarivanju prava u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite navode se: nedovoljna informisanost, nedostatak obučених i informisanih službenika, strah od diskriminacije ili autovanja, slaba vidljivost dostupnih usluga i nedovoljno razvijeni institucionalni mehanizmi podrške. Posebno je naglašena i potreba za dodatnim obučavanjima zaposlenih, jasnijim informacijama i administrativnim procedurama, većom dostupnošću usluga mentalnog zdravlja, kao i boljom saradnjom između državnih institucija i nevladinih organizacija.

Sljedstveno navedenom i intervjui sa korisnicima pokazuju ono što je analiza utvrdila. Dakle, formalno postojanje zakona nije dovoljno za njegovu potpunu primjenu. Poptuna primjena zakona podrazumjeva niz drugih aktivnosti koje se ogledaju u postojanju podzakonskih akata, obrazaca, internih procedura, obučенosti i informisanosti službenika iz sistema, transparentnost i dostupnost informacija, kao i spremnost države i institucija da garantuju praktično ostvarivanje formalno priznatih prava.

7. KLJUČNI PROBLEMI

1. Nepotpuna implementacija Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola

Iako je Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola počeo da se primjenjuje 2021. godine, još uvijek nije omogućena njegova poptuna primjena, imajući u vidu da zakoni, podzakonski akti, obrasci, interne procedure i odluke na lokalnim nivoima, nijesu usklađeni sa ovim zakonom i ne prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola.

2. Neusklađenost podzakonskih akata iz oblasti socijalne zaštite

Iako je Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti usklašen sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, više podzakonskih akata nije usklađeno, pa postoji rizik da formalno priznata prava, ne mogu biti ostvarena u praksi, budući da prodzakonski akti, koji bliže propisuju procedure ne prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola.

3. Neusklađenost obrazaca i evidencija

Imajući u vidu da je sadržaj obrazaca, kao i evidencija iz oblasti socijalne zaštite, propisan podzakonskim aktima, to da ni obrasci ni evidencije ne prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola, budući da njihova izmjena i usklađivanje sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola, direktno zavisi od izmjena prethodno pomenutih podzakonskih akata, odnosno pravilnika, čije je usklađivanje neophodno.

4. Neusklađenost odluka lokalnih samouprava

Takođe, utvrđeno je i da pojedine odluke koje donose skupštine opština, a koje propisuju konkretna socijalna davanja ili olakšice na teritoriji opštine, odnosno lokalne jedinice za koju se donose, ne prepoznaju partnere iz zajednice života lica istog pola.

5. Nedostatak internih procedura

Institucionalni upiti, kao i intervjui sa korisnicima, pokazuju da u zdravstvenim i socijalnim ustanovama uglavnom ne postoje jasne interne procedure u postupanjima, a kojim procedurama bi se obezbijedila jednakost, te samim tim i garantovao jednak pristup pravima partnera iz zajednice života lica istog pola u svim ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite.

6. Nedovoljna informisanost službenika socijalne i zdravstvene zaštite

Odgovori iz institucionalnih upita i intervjua sa korisnicima, jasno pokazuju da službenici nijesu u dovoljnoj mjeri informisani niti obučeni za postupanje, u slučajevima kada su korisnici usluga partneri iz zajednice života lica istog pola.

7. Nisko povjerenje korisnika u institucije sistema

Intervjui sa LGBTIQ osobama pokazuju da povjerenje u institucije sistema nije potpuno, te da često nijesu sigurni da bi ih institucije zaštitile, odnosno reagovala pravovremeno i efikasno, što može uticati na odluku korisnika prilikom prijave diskriminacije nadležnim organima.

8. Institucija nije prepoznata kao glavni izvor informacija

Imajući u vidu da su LGBTIQ osobe prilikom intervjua istakle da se o svojim pravima i obavezama informišu posredstvom nevladinih organizacija, društvenih mreža, odnosno interneta, to pokazuje potrebu za jasnim i preciznim objavljivanjem informacija od strane nadležnih organa, koji su pružaoci usluga.

9. Nedostatak sistemskog praćenja primjene Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola

Ne postoje jasni i precizni podaci o tome koliko se prava po osnovu životnog partnerstva zaista i koriste u zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, a bez evidencija i praćenja prakse, teško je procijeniti obim primjene zakona, kao i eventualne prepreke sa kojima se korisnici suočavaju u ovim oblastima.

8. ZAKLJUČCI

Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola stvorio je važan pravni osnov za priznavanje i ostvarivanje prava životnih partnera/ki u Crnoj Gori, ali njegova puna primjena, s posebnim akcentom na socijalnu zaštitu, nije obezbjeđena. Iako je Zakon počeo da se primjenjuje 2021. godine, proces usklađivanja zakona, podzakonskih akata, obrazaca i lokalnih odluka nije u potpunosti okončan, zbog čega se ne može govoriti o njegovoj punoj implementaciji u pravnom sistemu i institucionalnoj praksi.

U oblasti zdravstvene zaštite zakoni su u značajnoj mjeri usklađeni, dok je analizom utvrđeno da nema podzakonskih akata koje je neophodno uskladiti, međutim na osnovu institucionalnih upita, kao i intervju sa LGBTIQ osobama, utvrđeno je da praktična primjena može biti znatno otežana, uslijed nedostatka jasnih i preciznih internih procedura, kao i neinformisanosti i neobučenosti radnika u zdravstvenom sistemu.

U oblasti socijalne zaštite zakoni su usklađeni u značajnoj mjeri, međutim utvrđeno je da podzakonski akti, odnosno pravilnici, samim tim i obrasci kao i lokalne odluke, nijesu usklađeni sa zakonom što je posebno problematično, imajući u vidu da se prava iz socijalne i dječije zaštite, bliže propisuju i ustanovljavaju podzakonskim aktima, obrascima i drugim navedenim normativnim aktima. Ukoliko ovi instrumenti ne prepoznaju životne partnere/ke, postoji veliki rizik od nejednakog tumačenja propisa, nejednakog postupanja u praksi i pravne nesigurnosti.

Analizom lokalnih odluka, utvrđeno je da usklađivanje na lokalnom nivou takođe nije okončano, što može predstavljati ozbiljnu prepreku prilikom ostvarivanja prava na neke od konkretnih socijalnih davanja i olakšica u pojedinim opštinama, s obzirom da isto može zavisiti od opštine u kojoj životni partneri/ke imaju prijavljeno prebivalište, odnosno boravak.

Godišnji izvještaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda potvrđuju da se potreba za harmonizacijom propisa ponavlja iz godine u godinu. Ovaj kontinuitet u preporukama navedenih izvještaja, pokazuje da problem nije pojedinačan, već sistemski i da se puna implementacija zakona ne može obezbijediti bez daljeg usklađivanja pravnog i administrativnog okvira.

Odsustvo formalnih pritužbi, u oblastima zdravstvene i socijalne zaštite, ne znači nužno da prepreke u primjeni zakona i ostvarivanju prava ne postoje, već može ukazivati na nedovoljnu informisanost korisnika, strah od diskriminacije ili autovanja, kao i nepovjerenje u institucije sistema, što može dovesti do toga da se problemi ne prijavljuju.

Institucionalni upiti pokazuju da ne postoje dovoljno jasne interne procedure u oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, te da informisanost i obučenost službenika nije dovoljno ujednačena, što može dovesti do nejednakog postupanja u slučajevima ostvarivanja prava životnih partnera/ki.

Intervjui sa LGBTIQ osobama pokazuju da isti ne prepoznaju uvijek institucije kao prvi i pouzdani izvor informacija, te da se o pravima informišu na druge načine, putem nevladinih organizacija, društvenih mreža i interneta.

Takođe, povjerenje korisnika/ca u institucije sistema nije potpuno. Strah od diskriminacije, autovanja ili neprofesionalnog postupanja vrlo često dovode do toga da se problemi i prepreke ne prijavljuju, a samim tim se ne ostvaruju ni zakonom garantovana prava.

Shodno navedenom, formalno priznavanje prava predstavlja važan korak, ali nedovoljan za ostvarivanje tih prava u praksi. Puna primjena Zakona podrazumijeva i usklađene podzakonske akte, obrasce, evidencije, odluke, obučene i informisane službenike/ce, kao i javno dostupne informacije na zvaničnim internet stranicama ovih institucija i ustanova, čime bi se izgradili i sigurnost i veće povjerenje od strane korisnika usluga.

