**НАЦРТ**

**ЗАКОН**О ИСТОПОЛНИМ ЗАЈЕДНИЦАМА

**I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ**

**Предмет закона**

Члан 1.

Овим законом уређује се истополна заједница, основна начела регулисања истополне заједнице, поступак склапања и престанак истополне заједнице, правне последице истополне заједнице, имовински односи, друга права по основу истополне заједнице, регистар истополних заједница, положај нерегистроване истополне заједнице, правна дејства признате истополне заједнице склопљене у иностранству и друга питања од значаја за примену овог закона.

**Појам истополне заједнице**

Члан 2.

Регистрована истополна заједница (у даљем тексту: истополна заједница) је заједница приватног и породичног живота два лица истог пола (партнера) која је склопљена пред надлежним органом јавне власти у складу са одредбама овог закона.

Нерегистрована истополна заједница је заједница приватног и породичног живота два лица истог пола (партнера), која нису склопила истополну заједницу пред надлежним органом, а међу којима не постоје сметње за склапање истополне заједнице предвиђене овим законом.

**Употреба родно осетљивог језика**

Члан 3.

Термини који се користе у овом закону и прописима који се доносе на основу њега, а који имају родно значење, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају граматички женски и мушки пол лица на које се односе.

**Основна начела**

Члан 4.

Истополна заједница заснива се на начелима равноправности, поштовања достојанства, међусобног помагања и уважавања партнера.

Родни идентитет партнера се поштује.

**Заштита од насиља**

Члан 5.

Забрањен је сваки облик насиља у регистрованој и нерегистрованој истополној заједници.

Партнер има право на заштиту од насиља у породици.

Партнер, бивши партнер, дете партнера или бившег партнера из истополне заједнице, односно нерегистроване истополне заједнице има статус члана породице и ужива заштиту од насиља у породици у складу са прописима којима се уређује спречавање и заштита од насиља у породици.

**Забрана дискриминације**

Члан 6.

Забрањена је свака непосредна и посредна дискриминација свих лица у регистрованој и нерегистрованој истополној заједници по основу својства партнера у истополној регистрованој или нерегистрованој заједници, по основу својства лица које је поднело пријаву за склапање истополне заједнице или захтев за признање своје нерегистроване истополне заједнице, по основу сексуалне оријентације или родног идентета партнера.

**Сходна примена других закона**

Члан 7.

На питања у вези са склапањем, регистрацијом и престанком истополне заједнице, дејствима и правним последицама склапања истополне заједнице, издржавањем и имовинским односима и заштитом од насиља, а која нису посебно уређена овим законом, сходно се примењују одредбе закона којим се уређују породични односи.

У погледу поступка признавања истополних заједница регистрованих, односно заснованих у иностранству примењују се прописи који уређују признавање брака закљученог у иностранству, осим у погледу питања која су посебно уређена овим законом.

У погледу поступка за заштиту права детета признатих овим законом сходно се примењују одредбе закона којим се уређују породични односи, а којима се уређује поступак у спору за заштиту права детета.

На питања у вези са заштитом од дискриминације партнера која нису посебно уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којим се уређује забрана дискриминације.

На чување и обнову свих података у регистру истополних заједница сходно се примењују одредбе закона којим се уређују матичне књиге.

**II ПОСТУПАК СКЛАПАЊА ИСТОПОЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

**Пуноважност истополне заједнице**

Члан 8.

Истополну заједницу склапају два пунолетна лица истог пола у циљу стварања заједнице приватног и породичног живота давањем потврдних и сагласних изјава воља пред надлежним органом у складу са овим законом.

Изјава воље мора бити слободна.

**Сметње за склапање истополне заједнице**

Члан 9.

Истополна заједница не може се склопити ако:

1. је једно од лица неспособно за расуђивањe;
2. су лица различитог пола;
3. је једно од лица млађе од 18 година;
4. је једно од лица у браку или регистрованој истополној заједници;
5. ако су лица крвни сродници у правој линији;
6. ако су лица рођена браћа, рођене сестре, браћа, односно сестре по оцу или мајци, стриц и синовац, ујак и сестрић, тетка и братаница, тетка и сестричина, деца истог пола рођене браће и сестара, те деца истог пола браће и сестара по оцу или мајци.

Сродство засновано усвојењем (адоптивно сродство) представља сметњу за склапање истополне заједнице на исти начин као и крвно сродство утврђено у ставу 1. тач. 5) и 6) овог члана.

Истополну заједницу не могу склопити тазбински сродници у првом степену праве линије.

Истополну заједницу не могу склопити бивши партнер и пунолетно дете другог бившег партнера, односно бивши партнер и родитељ другог бившег партнера.

**Пријава намере за склапање истополне заједнице**

Члан 10.

Лица која намеравају да склопе истополну заједницу подносе усмену или писменупријаву за склапање истополне заједнице матичару јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: матичар).

Уз пријаву се подносе исправе којима се доказују чињенице о којима органи државне управе не воде службену евиденцију, а које су од значаја за утврђивање испуњености услова за склапање истополне заједнице.

Уз пријаву се могу поднети и исправе којима се доказују чињенице о којима органи државне управе воде службену евиденцију.

**Провера испуњености услова за склапање истополне заједнице**

Члан 11.

На основу изјава лица која желе да склопе истополну заједницу, приложених исправа, а по потреби и на други начин, матичар утврђује да ли су испуњени услови за склапање партнерства.

О испуњености услова матичар одлучује најкасније у року од осам дана од дана подношења пријаве, уколико су подносиоци пријаве поднели све исправе потребне за одлучивање о испуњености услова, односно најкасније у року од 15 дана од дана подношења пријаве, уколико матичар по службеној дужности прибавља исправе потребне за утврђивање испуњености услова за склапање истополне заједнице.

Ако утврди да нису испуњени услови за склапање истополне заједнице прописани овим законом, матичар ће без одлагања усмено саопштити подносиоцима пријаве да не могу склопити истополну заједницу и разлоге због којих се истополна заједница не може склопити.

У року од oсам дана од саопштења из става 3. овог члана, матичар доноси решење о одбијању пријаве за склапање заједнице, које се доставља подносиоцима пријаве у складу са законом који уређује општи управни поступак.

Против решења о одбијању пријаве за склапање истополне заједнице подносиоци пријаве могу изјавити жалбу министарству надлежном за послове државне управе који се односе на заштиту људских права (у даљем тексту: Министарство) у року од 15 дана од дана пријема решења.

**Одређивање датума и часа склапања истополне заједнице**

Члан 12.

Датум и час склапања истополне заједнице одређује матичар у споразуму са лицима која желе да склопе истополну заједницу.

**Претпоставка о повлачењу пријаве за склапање заједнице**

Члан 13.

Ако се једно или оба лица која су поднела пријаву за закључење заједнице не појаве у договорено време, а изостанак не оправдају, сматраће се да је пријава повучена.

**Чин склапања истополне заједнице**

Члан 14.

Истополна заједница се склапа пред матичарем, на свечан начин, у службеној просторији пригодно уређеној за ту намену.

Изузетно, матичар може дозволити да се истополна заједница склопи и на другом прикладном месту, ако то партнери захтевају и за то наведу оправдане разлоге.

Склапању истополне заједнице обавезно присуствују будући партнери, два сведока и матичар.

Сведок приликом склапања истополне заједнице може бити свако пословно способно лице.

**Поступак склапања истополне заједнице**

Члан 15.

Склапање истополне заједнице почиње провером идентитета будућих партнера.

Матичар проверава да ли су склапању истополне заједнице приступили лица која су поднела пријаву за склапање истополне заједнице и да ли су испуњени законом прописани услови за склапање истополне заједнице.

Кад утврди да су испуњени услови за склапање истополне заједнице и да нема приговора, матичар упознаје будуће партнере са одредбама овог закона о њиховим правима и дужностима, узима изјаве партнера о пристанку на склапање истополне заједнице, а затим проглашава да је истополна заједница склопљена.

**Упис склопљене истополне заједнице у регистар истополних заједница**

Члан 16.

Истополну заједницу матичар уписује у регистар истополних заједница, одмах након склапања истополне заједнице, што партнери, сведоци и матичар потврђују својим потписима.

По упису истополне заједнице у папирни облик регистра истополних заједница, матичар без одлагања врши упис у електронски облик регистра.

Партнерима се издаје извод из регистра истополних заједница одмах по упису истополне заједнице у електронски облик регистра.

**Достављање извештаја о регистрованој истополној заједници**

Члан 17.

Ако матичар који је извршио упис истополне заједнице води и матичну књигу рођених у коју треба унети забелешку да је склопљена истополна заједница, дужан је да ту забелешку унесе без одлагања.

Ако матичну књигу рођених у коју треба унети забелешку да је склопљена истополна заједница води други матичар, матичар је дужан да без одлагања електронским путем достави извештај о регистрованој истополној заједници надлежном матичару ради уписа у матичну књигу рођених.

Ако је партнер страни држављанин, матичар без одлагања доставља извештај о регистрацији Министарству, које на основу достављеног извештаја, преко министарства надлежног за спољне послове, обавештава о регистрованој истополној заједници дипломатско-конзуларно представништво земље чији је он држављанин, ако је у тој земљи законом уређена заједница живота лица истог пола и предвиђен регистар таквих заједница.

**III ПРЕСТАНАК ИСТОПОЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

**Начини престанка истополне заједнице**

Члан 18.

Истополна заједница престаје смрћу партнера, проглашењем несталог партнера умрлим, поништењем и раскидом.

Истополона заједница престаје поништењем и раскидом даном правоснажности одлуке суда о поништењу, односно раскиду истополне заједнице.

Ако је партнер проглашен умрлим, истополна заједница престаје даном који је правоснажном одлуком суда утврђен као дан његове смрти.

1. **Ништавост истополне заједнице**

**Истоветност полова, изјава воље и надлежност**

Члан 19.

Истополна заједница је ништава ако су је склопила лица различитог пола, ако изјаве воље партнера нису биле потврдне или ако истополна заједница није склопљена пред матичарем.

**Заједница живота**

Члан 20.

Истополна заједница је ништава ако није склопљена у циљу остваривања заједнице живота партнера.

Истополна заједница између лица из става 1. овог члана неће се поништити ако је заједница живота партнера накнадно успостављена.

**Ранија истополна заједница**

Члан 21.

Истополна заједница је ништава ако је склопљена за време трајања раније склопљене истополне заједнице или брака једног или оба партнера.

Истополна заједница неће се поништити ако су раније склопљена истополна заједница или брак у међувремену престали.

**Неспособност за расуђивање**

Члан 22.

Истополна заједница је ништава ако га је склопило лице које је у време склапања истополне заједнице било неспособно за расуђивање.

Ако лице из става 1. овог члана накнадно постане способно за расуђивање, истополна заједница је рушљива.

**Сродство**

Члан 23.

Истополна заједница је ништава ако су га међусобно склопили крвни, адоптивни или тазбински сродници између којих није дозвољено склапање истополне заједнице.

**Бивши партнер и сродници другог партнера**

Члан 24.

Истополна заједница је ништава ако су је међусобно склопили бивши партнер и пунолетно дете другог бившег партнера, односно бивши партнер и родитељ другог бившег партнера.

1. **Рушљивост истополне заједнице**

**Принуда**

Члан 25.

Истополна заједница је рушљива ако је на њено склапање партнер пристао под принудом.

Принуда постоји када је други партнер или неко трећи силом или претњом изазвао оправдан страх код партнера и када је он због тога пристао на склапање истополне заједнице.

Страх се сматра оправданим када се из околности види да је угрожен живот, тело или друго значајно добро једног или другог партнера односно трећег лица.

**Заблуда**

Члан 26.

Истополна заједница је рушљива када је на њено склапање партнер пристао у заблуди о личности другог партнера или о некој његовој битној особини.

Заблуда о личности постоји када је партнер мислио да склапа истополну заједницу са једним лицем, а склопио је истополну заједницу са другим лицем (заблуда о физичкој личности), односно када је склопио истополну заједницу са лицем са којим је желео, али то лице није оно за које се издавало (заблуда о грађанској личности), а партнер који је у заблуди не би склопио истополну заједницу да је за то знао.

Заблуда о некој битној особини постоји када се ради о таквој особини због које партнер који је у заблуди не би склопио истополну заједницу да је за њу знао.

1. **Раскид истополне заједнице**

**Врсте раскида истополне заједнице**

Члан 27.

Истополна заједница се може раскинути у поступку пред судом (судски раскид истопoлне заједнице) или пред јавним бележником (раскид пред јавним бележником).

**Судски раскид истополне заједнице**

Члан 28.

Поступак за судски раскид истополне заједнице може се покренути тужбом или споразумним предлогом партнера за раскид истополне заједнице.

Партнер може тужбом тражити раскид истополне заједнице ако су односи у истополној заједници озбиљно и трајно поремећени или кад се из других разлога не може остварити сврха заједнице.

Суд ће раскинути истополну заједницу на основу споразума партнера о раскиду истополне заједнице.

Споразумни предлог партнера за раскид истополне заједнице обавезно садржи писмени споразум о деоби заједничке имовине.

**Достављање одлуке суда матичару**

Члан 29.

Правоснажну одлуку о поништењу, односно раскиду истополне заједнице суд без одлагања доставља матичару, ради уписа у регистар истополних заједница, у електронској и у писаној форми.

Након уписа промене из става 1. овог члана матичар је дужан да без одлагања изврши упис забелешке о поништењу, односно раскиду истополне заједнице у матичну књигу рођених, а уколико матичну књигу рођених води други матичар да без одлагања електронским путем достави о томе извештај надлежном матичару.

**Споразмни раскид пред јавним бележником**

Члан 30.

Под условом да партнери немају заједничку имовину и да са једним од партнера не живи његово малолетно дете, партнери могу раскинути истополну заједницу споразумним изјавама воље овереним код јавног бележника у форми јавнобележничког записа, при чему је јавни бележник дужан да при сачињавању јавнобележничког записа упозори партнере на правне последице раскида истополне заједнице.

Јавни бележник је дужан да најкасније у року од осам дана од сачињавања исправе, исправу из става 1. овог члана достави надлежном матичару ради уписа чињенице раскида истополне заједнице у регистар истополних заједница.

Матичар је дужан да на основу примљене исправе из става 1. овог члана изврши упис чињенице раскида истополне заједнице у регистар истополних заједница без одлaгања, а најкасније наредног радног дана од дана пријема исправе.

Истополна заједница престаје даном уписа чињенице раскида у регистар истополних заједница.

У погледу поступка, форме и садржине јавнобележничког записа из става 1. овог члана примењују се одредбе закона којим се уређује јавно бележништво.

Након уписа промене из става 3. овог члана матичар је дужан да без одлагања изврши упис забелешке о раскиду истополне заједнице у матичну књигу рођених, а уколико матичну књигу рођених води други матичар да без одлагања електронским путем достави о томе извештај надлежном матичару.

**Једнострани раскид пред јавним бележником**

Члан 31.

Под условом да партнери немају заједничку имовину и да са једним од партнера не живи његово малолетно дете, партнер који жели да се истополна заједница раскине има право да пред јавним бележником овери изјаву воље о раскиду истополне заједнице у форми јавнобележничког записника.

Јавни бележник је дужан да најкасније у року од осам дана од сачињавања исправе, исправу из става 1. овог члана достави другом партнеру према правилима о личном достављању.

Након извршеног достављања, јавни бележник је дужан да најкасније у року од осам дана од дана када је извршено достављање другом партнеру, надлежном органу из члана 60. овог закона достави исправу из става 1. овог члана и доказ о извршеном достављању другом партнеру.

Надлежни орган из члана 60. овог закона на основу достављене исправе и доказа о извршеном достављању другом партнеру доноси решење о упису чињенице раскида у регистар истополних заједница.

Решење из става 4. овог члана доставља се партнерима према правилима о личном достављању.

Против решења из става 4. овог члана може се изјавити жалба Министарству.

Матичар уписује у регистар истополних заједница чињеницу раскида истополне заједнице на основу правоснажног решења из става 4. овог члана.

Истополна заједница престаје даном уписа чињенице раскида у регистар истополних заједница.

Након уписа промене из става 7. овог члана матичар је дужан да без одлагања изврши упис забелешке о раскиду истополне заједнице у матичну књигу рођених, а уколико матичну књигу рођених води други матичар да без одлагања електронским путем достави о томе извештај надлежном матичару.

У погледу поступка, форме и садржине јавнобележничког записника из става 1. овог члана примењују се одредбе закона којим се уређује јавно бележништво.

**IV ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ИСТОПОЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

1. **Општа права и обавезе**

Члан 32.

Партнери споразумно и заједнички одлучују о свим питањима од значаја за заједнички живот.

Партнери имају право на заштиту приватног и породичног живота.

Партнери имају право на одржавање личних међусобних односа и на међусобно заједништво.

Партнери имају обавезу међусобног помагања и пружања неге и помоћи у случају болести.

Партнери имају једнака процесна права и процесни положај у свим судским и управним поступцима као и супружници.

1. **Права и обавезе партнера у току кривичног поступка и у случају лишења слободе**

Члан 33.

Aко је партнер оштећени, окривљени, приватни тужилац или оштећени као тужилац у кривичном поступку, други партнер има сва права и обавезе као и супружник у складу са одредбама закона којим се уређује кривични поступак.

Ако је партнер окривљени, односно лишен слободе и налази су у притвору, на издржавању казне затвора или мере безбедности или му је изречена друга кривична санкција која се састоји у лишењу слободе, партнери имају сва права као и супружници у складу са одредбама закона којим се уређује кривични поступак и закона којим се уређује извршење кривичних санкција.

1. **Права и обавезе партнера у случају болести и у току болничког лечења**

**Права и обавезе у случају болести**

Члан 34.

У случају болести једног партнера, други партнер има право да буде обавештен о његовој болести и здравственом стању, току лечења и другим чињеницама које се тичу здравственог стања, право да учествује у доношењу одлука у погледу избора медицинског третмана, као и друга права која припадају супружницима, на основу сходне примене закона којим се уређује здравствена заштита и заштита права пацијената.

Ради заштите интереса и добробити свог партнера који није способан да на предложену медицинску меру да пристанак уређен посебним законским прописима, партнери имају једнака права и обавезе као и супружници.

**Болничко лечење**

Члан 35.

Партнер који се налази на болничком лечењу има исто право на посету свог партнера као и супружник, у складу са законом који одређује услове болничког лечења.

1. **Лична права патнера истополне заједнице**

**Споразумни избор презимена**

Члан 36.

Приликом склапања истополне заједнице лица која склапају истополну заједницу могу се споразумети да:

1. свако задржи своје презиме;
2. као заједничко презиме узму презиме једног од њих;
3. као заједничко узму оба презимена и споразумно одреде које ће презиме употребљавати на првом, а које на другом месту;
4. сваки од њих уз своје презиме узме и презиме партнера и одлучи које ће бити на првом, а које на другом месту.
5. **Издржавање у оквиру истополне заједнице**

**Издржавање партнера**

Члан 37.

Партнери су дужни да се узајамно издржавају.

**Издржавање детета партнера истополне заједнице**

Члан 38.

Партнер је дужан да издржава малолетно дете другог партнера ако дете нема сродника који су по закону који уређује породичне односе дужни да га издржавају или сродници немају могућности за то.

Изузетно од става 1. овог члана партнер је и по престанку истополне заједнице дужан да издржава малолетно дете другог партнера пре сродника који су по закону који уређује породичне односе дужни да га издржавају и имају могућности за то, ако је за време трајања истополне заједнице малолетно дете живело са родитељем и његовим партнером, с тим што се тиме не дира у право детета на издржавање од стране другог родитеља.

Обавеза партнера истополне заједнице да издржава дете другог партнера постоји и после смрти родитеља детета, ако је до смрти тог родитеља између другог партнера и детета постојала заједница живота, као и у случају када је обавеза издржавања утврђена у складу са ставом 2. овог члана.

Ако је истополна заједница између родитеља детета и другог партнера поништена или раскинута, обавеза партнера да издржава дете другог партнера престаје, изузев у случају из става 2. овог члана.

1. **Доношење одлука у вези са дететом у случају хитности и**

**право детета на одржавање личних односа**

Члан 39.

У хитном случају, кад прети опасност по здравље и живот детета, партнер који није родитељ детета, има право да донесе одлуку о предузимању неопходних и неодложни радњи у складу са интересима детета и о томе одмах обавести партнера који је родитељ детета.

Свакодневне одлуке у вези са дететом, које живи са родитељем који је у истополној заједници може доносити и партнер који није родитељ детета уз пристанак партнера који је родитељ детета и у најбољем интересу детета.

У случају престанка истополне заједнице дете има право на одржавање личних односа са бившим партнером свог родитеља које може бити ограничено судском одлуком у најбољем интересу детета.

Право на подношење тужбе за заштиту права детета на одржавање личних односа са бившим партнером свог родитеља има и бивши партнер родитеља детета.

**V ИМОВИНСКИ ОДНОСИ**

1. **Имовина партнера**

**Посебна и заједничка имовина партнера**

Члан 40.

Партнери могу имати посебну и заједничку имовину.

**Посебна имовина**

Члан 41.

Посебну имовину чини имовина коју је партнер истополне заједнице стекао пре закључења истополне заједнице, као и имовина коју је стекао у току трајања заједнице деобом заједничке имовине, наслеђем, поклоном или другим правним послом којим се прибављају искључиво права.

Сваки партнер истополне заједнице самостално управља и располаже посебном имовином, ако се партнери нису другачије договорили.

**Право на сразмерни удео увећане имовине**

Члан 42.

Ако је током трајања истополне заједнице дошло до незнатног увећања вредности посебне имовине једног партнера, други партнер има право на потраживање у новцу сразмерно свом доприносу.

Ако је током трајања истополне заједнице дошло до знатног увећања вредности посебне имовине једног партнера, други партнер има право на удео у тој имовини сразмерно свом доприносу.

**Заједничка имовина**

Члан 43.

Заједничку имовину чини имовина коју су партнери стекли радом у току трајања заједнице живота у истополној заједници, као и приходи из те имовине.

Заједничку имовину чини и имовина стечена коришћењем права интелектуалне својине у току трајања заједнице живота у истополној заједници.

У заједничку имовину улазе и приходи од посебне имовине који су остварени радом партнера, као и имовина стечена игром на срећу, осим ако је у ту игру један партнер улагао посебну имовину.

**Упис права на имовину**

Члан 44.

Права партнера на заједничкој имовини у смислу овог закона уписују се у јавне регистре права на непокретностима и друге одговарајуће регистре имовине на име оба партнера као њихова заједничка имовина са неопредељеним деловима.

Ако је у јавне регистре права на непокретностима и друге одговарајуће регистре имовине уписан као власник заједничке имовине само један партнер, сматраће се као да је упис извршен на име оба партнера, ако до уписа није дошло на основу писаног уговора закљученог између партнера.

Ако су у јавне регистре права на непокретностима и друге одговарајуће регистре имовине уписана оба партнера као сувласници на опредељеним деловима, сматраће се да су на овај начин извршили деобу заједничке имовине.

**Ограничење располагања заједничком имовином**

Члан 45.

Својим уделом у заједничкој имовини партнер не може самостално располагати, нити га може оптеретити правним послом међу живима.

**Одговорност партнера за сопствене обавезе**

Члан 46.

За сопствене обавезе преузете пре или после склапања истополне заједнице одговара партнер који их је преузео својом посебном имовином, као и својим уделом у заједничкој имовини.

**Одговорност партнера за обавезе према трећим лицима**

Члан 47.

За обавезе које један партнер преузме према трећим лицима ради подмирења текућих потреба заједнице, као и за обавезе које по прописима терете оба партнера, одговарају партнери солидарно заједничком и својом посебном имовином.

Партнер који из своје посебне имовине испуни солидарну обавезу, има право да захтева да му други партнер накнади део обавезе који пада на њега.

**Уговор о имовини партнера**

Члан 48.

Партнери током трајања истополне заједнице или пре склапања заједнице могу своје имовинске односе на постојећој или будућој имовини уредити уговором о имовини партнера.

Уговор о имовини партнера закључује се у облику јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе. Приликом потврђивања (солемнизације) уговора јавни бележник је дужан да уговорнике нарочито упозори на то да се њиме искључује законски режим заједничке имовине, о чему ставља напомену у клаузули о потврђивању.

Уговор о имовини партнера који се односи на непокретности уписује се у јавни регистар права на непокретностима.

1. **Право на наслеђивање**

Члан 49.

На питања у вези међусобног наслеђивања партнера примењују се одредбе закона којим се уређује наслеђивање, при чему је у погледу права на наслеђивање правни положај партнера изједначен са правним положајем супружника.

1. **Порези**

**Правни положај**

Члан 50.

Правни положај партнера у погледу обавеза, права или олакшица која се односе на пореска или слична фискална давања је изједначен са правним положајем супружника.

**Забрана дискриминације у пореском поступку**

Члан 51.

Забрањено је неповољније поступање према партнерима у односу на поступање према супружницима у погледу обавеза, права или олакшица, које се односе на пореска или слична фискална давања.

**Порез на промет непокретности**

Члан 52.

Партнер је ослобођен обавезе плаћања пореза на промет непокретности у случају стицања непокретности на основу наслеђивања, уговора о поклону и у другим случајевима стицања непокретности без накнаде:

1) ако је промет непокретности извршен између партнера за време трајања истополне заједнице;

2) ако је наследио имовину партнера - оставиоца са којим је живео у истополној заједници у тренутку смрти партнера;

3) ако му је као поклонопримцу уступљена имовина у оставинском поступку коју би наследио да се наследник - поклонодавац одрекао наслеђа.

1. **Пензија**

Члан 53.

У случају смрти осигураника или корисника пензије правни положај његовог партнер и детета његовог партнера у погледу права на породичну пензију изједначен је са правним положајем супружника и деце који је уређен законом који регулише област пензијског осигурања и инвалидског осигурања.

**VI ДРУГА ПРАВА ПО ОСНОВУ ИСТОПОЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ**

**Признавање других права партнерима у истополној заједници**

Члан 54.

Правни положај партнера је изједначен са правним положајем супружника у погледу признавања других права и слобода која припадају супружницима из радног односа, коришћења јавних услуга, боравка на територији Републике Србије партнера који је страни држављанин, међународне заштите и стицања држављанства.

**Међународна заштита**

Члан 55.

У сврху остваривања заштите права тражитеља азила, азиланата, странаца под супсидијарном заштитом и странаца под привременом заштитом, а посебно остваривања права на спајање породице, партнери имају исти статус као што га имају и супружници, ако је истополна заједница или други облик заједнице живота два лица истог пола већ постојао у земљи порекла тражитеља азила, азиланта, странца под супсидијарном заштитом и странца под привременом заштитом.

Ако у земљи порекла не постоје прописи који одређују услове настанка и трајања истополне регистроване заједнице, за потребе остваривања заштите из става 1. овог члана примењиваће се одредбе закона којим се уређују питања међународне заштите.

**Права и обавезе у систему обавезног здравственог осигурања и здравствене заштите**

Члан 56.

Партнер има право на здравствену заштиту и здравствено осигурање на начин, по поступку и у обиму као и супружник и чланови његове уже породице, у складу са прописима из области здравствене заштите и здравственог осигурања.

**Права из социјалне и дечије заштите**

Члан 57.

Партнери и деца коју партнери издржавају у складу са овим законом, имају право на социјалну и дечију заштиту као и супружници и деца коју издржавају на начин, по поступку и у обиму утврђеним у складу са прописима из области социјалне и дечије заштите.

**Право на накнаду штете**

Члан 58.

У случају материјалне штете настале у случају смрти, телесне повреде или оштећена здравља једног партнера, други партнер, као и дете другог партнера које живи заједно са родитељем и његовим партнером, односно дете партнера које други партнер издржава имају право на накнаду материјалне штете у складу са одредбама закона који уређује облигационе односе којима се уређује накнада материјалне штете у случају смрти, телесне повреде и оштећења здравља.

У погледу права на правичну новчану накнаду за душевне болове у случају смрти или особито тешког инвалидитета блиске особе правни положај партнера и детета другог партнера које живи заједно са родитељем и његовим партнером изједначен је са правним положајем чланова уже породице одређених одредбама закона који уређује облигационе односе.

**VII РЕГИСТАР ИСТОПОЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА**

**Појам**

Члан 59.

Регистар истополних заједница je јединствена евиденција о склопљеним истополним заједницама (у даљем тексту: Регистар).

У Регистар се уписују истополне заједнице држављана Републике Србије склопљене у Републици Србији или у другој држави, као и истополне заједнице страних држављана склопљене у Републици Србији.

**Вођење Регистра**

Члан 60.

Послови вођења Регистра поверавају се општинама, градовима, односно граду Београду, а води га матичар.

Регистар се води у папирном и електронском облику.

Регистар у папирном облику води се ручно на прописаном обрасцу, а у електронском облику води се као јединствена база података.

Регистар у папирном облику оверава се на крају сваке календарске године и закључује са последњим редним бројем уписа у тој години.

Подаци из регистра који се односе на дан, месец, годину склапања истополне заједнице, место, општину или град где је истополна заједница склопљена, односно место и државу ако је истополна заједница склопљена у страној држави, име и презиме партнера и статус истополне заједнице без одлагања се преносе у централни регистар становништва електронским путем.

**Коришћење језика и писма у вођењу Регистра**

Члан 61.

Подаци у Регистар уписују се на српском језику, ћириличким писмом.

Лична имена упусују се на српском језику, ћириличким писмом.

Припадник националне мањине има право на упис свог личног имена према језику и правопису језика националне мањине којој припада уз упис личног имена и на српском језику и ћириличким писмом.

Лично име држављана Републике Србије уписано у изводе и исправе иностраног органа према правилима језика и писма државе издавања, уписују се у Регистар у складу са правилима српског језика и ћириличког писма.

Лично име страног држављанина уписује се на српском језику и ћириличким писмом и према правилима језика и писма државе чији је држављанин у облику садржаном у изводу или исправи иностраног органа.

**Садржина Регистра**

Члан 62.

Регистар садржи:

1. основни упис и то:
2. податке о партнерима: име и презиме, дан, месец, годину и место рођења, а ако је партнер рођен у иностранству и држава рођења, јединствени матични број грађана, a ако је партнер страни држављанин евиденцијски број странца или идентификациони број из иностране исправе, држављанство, пребивалиште и адресу стана у тренутку склапања истополне заједнице;
3. податке о склапању истополне заједнице: дан, месец, годину и место склапања заједнице и изјаве партнера о презимену након склапања заједнице;
4. податке о родитељима партнера: име и презиме и јединствени матични број грађана;
5. податке о сведоцима приликом склапања истополне заједнице: име, презиме и пребивалиште сведока у тренутку склапања истополне заједнице ;
6. податке о службеним лицима: име и презиме матичара; име и презиме тумача, ако је приликом склапања партнерства било неопходно присуство тумача;
7. измену, допуну или брисање основног уписа и то:
8. престанак истополне заједнице: смрћу партнера, проглашењем несталог партнера истополне заједнице умрлим, поништењем или раскидом истополне заједнице;
9. промену имена и презимена партнера,
10. накнадне исправке грешака и друге промене у вези са уписаним подацима.

Саставни део папирног облика Регистра су списи на основу којих је извршен упис података, као и измена, допуна и брисање података у том регистру.

На обраду података примењују се прописи којима се уређује заштита података о личности и информациона безбедност.

**Образац, оверавање и закључивање Регистра**

Члан 63.

Образац и ближи начин вођења, оверавања и закључивања Регистра у писаној форми као и ближи начин вођења Регистра у електронској форми прописује Министарство.

**Исправка и допуна података у Регистру**

Члан 64.

Грешке уочене након закључивања уписа у Регистар матичар може извршити само на основу решења надлежног органа управе.

Ако је у електронски облик Регистра због техничке или очигледне грешке погрешно уписан податак, матичар врши исправку грешке након закључења електронског уписа, с тим што се датум и текст исправке бележи у оквиру Регистра.

Поступак исправке или допуне податка води се по службеној дужности или на захтев странке, односно лица које за то има непосредан и на закону заснован правни интерес, у складу са прописом којим се уређује општи управни поступак.

**Употреба података из Регистра**

Члан 65.

Подаци из Регистра могу се користити у складу са законом којим се уређује заштита података о личности или на основу писане сагласности лица на које се подаци односе.

Податке из Регистра може користити Министарство за повезивање тих података и података из других евиденција које води, као и за обављање других послова из своје надлежности.

**Сврха употребе података из Регистра**

Члан 66.

Државни органи, органи локалне самоуправе и други органи, правна и физичка лица која врше јавна овлашћења могу користити податке из Регистра за обављање послова из своје надлежности, ако су за коришћење тих података овлашћени законом.

Подаци из Регистра могу се користити за статистичке, научне, истраживачке и друге намене, у складу са законом, на начин којим се не открива идентитет лица.

**Изводи и уверења**

Члан 67.

Изводе и уверења из Регистра издаје матичар на основу података који се воде у регистру истополних заједница.

Извод из Регистра садржи последње податке који су уписани у тај регистар до тренутка издавања извода.

У извод из Регистра уписују се подаци: место склапања истополне заједнице, а ако је истополна заједница склопљена у иностранству и држава; дан, месец и година склапања истополне заједнице; подаци о партнерима и то: име и презиме; јединствени матични број грађана, a ако је партнер страни држављанина евиденцијски број странца или идентификациони број из иностране исправе; дан, месец и година рођења; место и општина/град рођења, а ако је партнер рођен у иностранству и држава; држављанство; пребивалиште и адреса; име и презиме родитеља партнера и презиме о којем су партнери постигли споразум при склапању истополне заједнице.

Уверење које се издаје на основу података из Регистра садржи поједине податке уписане у Регистар или поједине чињенице о личном стању лица које проистичу из тих података.

Изводи и уверења издају се на захтев лица на које се упис односи, на захтев других лица ако имају његово овлашћење у писаној форми, партнера лица на које се упис односи и детета партнера лица на које се упис односи, крвног сродника у правој линији, крвног сродника у побочној линији у другом степену сродства, усвојитеља и старатеља лица на које се упис односи.

У случају да лице на које се подаци односе није живо и да за живота није дало изричито овлашћење за давање својих личних података, изводи и уверења из Регистра издају се само лицима која су на то овлашћена ставом 5. овог члана.

Извод из Регистра издаје се на обрасцу чији садржај и изглед прописује Министарство.

**Право на увид у Регистар**

Члан 68.

Право на увид у податке који су уписани у Регистар, као и списе на основу којих је извршен упис у Регистар има лице на које се подаци односе, као и лица из члана 67. овог закона.

О одбијању захтева за увид у Регистар, као и списе на основу којих је извршен упис у Регистар, орган из члана 60. овог закона доноси решење у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.

**Право жалбе**

Члан 69.

Против решења органа из члана 60. став 1. овог закона, решења о исправци, односно допуни податка у Регистру, о одбијању захтева за издавање извода или уверења и о одбијању захтева за увид у Регистар и списе на основу којих је извршен упис жалба се изјављује Министарству.

**Регистар у дипломатско-конзуларним представништвима**

Члан 70.

Регистар се води у дипломатско-конзуларном представништву у страној држави чијим законом је регулисано склапање, односно регистрација истополне заједнице или други облик заједнице живота два лица истог пола и према ком два страна држављанина не могу склопити, односно регистровати такву заједницу.

Дипломатско-конзуларно представништво је овлашћено да региструје истополну заједницу између држављана Републике Србије и у њега се уписује чињеница склопљене истополне заједнице између држављана Републике Србије.

Дипломатско-конзуларно представништво из става 1. одређује министар надлежан за спољне послове уз сагласност министра надлежног за људска права.

Регистар у дипломатско-конзуларном представништву води, у својству матичара, дипломатско-конзуларни службеник из састава дипломатско-конзуларног особља кога овласти шеф дипломатско-конзуларног представништва.

О исправци грешке у регистру истополних заједница који се води у дипломатско-конзуларном представништву решава шеф дипломатско-конзуларног представништва.

Изводе из Регистра и уверења која се издају на основу Регистра који се води у дипломатско-конзуларном представништву издаје лице из става 4. овог члана.

**Пријава за упис истополне заједнице у Регистар**

**на основу исправе иностраног органа**

Члан 71.

Ако истополна заједница држављана Републике Србије која је склопљена ван њене територије није уписана у Регистар из члана 70. овог закона уписује се у Регистар који се води у складу са чланом 60. овог закона.

Пријава за упис склопљене истополне заједнице из става 1. овог члана подноси се преко дипломатско-конзуларног представништава на чијем подручју је истополна заједница склопљена или непосредно надлежном органу из члана 60. овог закона.

Ако Република Србија нема дипломатско-конзуларно представништво на подручју на којем је истополна заједница из става 1. овог члана склопљена, пријава за упис се подноси преко најближег дипломатско-конзуларног представништва.

Упис склопљене истополне заједнице из става 1. овог члана врши се на основу исправе иностраног органа, која мора да буде оверена у складу са потврђеним међународним уговором или законом који уређује легализацију исправа у међународном промету.

Ако се не може прибавити исправа иностраног органа, упис склопљене истополне заједнице из става 1. овог члана врши се на основу одлуке надлежног суда.

Дипломатско-конзуларно представништво из ст. 2. и 3. овог члана пријаву за упис склопљене истополне заједнице из става 1. овог члана прослеђује електронским путем надлежном органу из члана 60. овог закона, а без одлагања и путем поште уз достављање исправе из става 4. овог члана.

**Месна надлежност за упис истополне заједнице у Регистар**

**на основу исправе иностраног органа**

Члан 72.

Истополна заједница из члана 71. овог закона уписује се у Регистар:

1. према месту последњег заједничког пребивалишта партнера у време склапања истополне заједнице;
2. према месту последњег пребивалишта једног од партнера у време склапања истополне заједнице, ако партнери нису имали заједничко пребивалиште у време склапања истополне заједнице;
3. према месту рођења једног од партнера, ако је место последњег пребивалишта једног од њих непознато;
4. према седишту органа из члана 60. овог закона коме је пријава поднета, ако је место рођења непознато или је у иностранству.

Ако се истополна заједница не може уписати у општини или граду на начин прописан у ставу 1. овог члана или у општини или граду који би био месно надлежан за упис у складу са ставом 1. овог члана није успостављен Регистар у моменту подношења пријаве, за упис истополне заједнице у Регистар месно је надлежан орган градске општине Града Београдка коју одреди Скупштина града Београда.

**Права партнера на заштиту података о личности**

Члан 73.

На заштиту података о личности партнера уписаних у Регистар примењују се одредбе закона којим се уређује заштита података о личности.

**VIII НЕРЕГИСТРОВАНА ИСТОПОЛНА ЗАЈЕДНИЦА**

**Услови за постојање нерегистроване истополне заједнице**

Члан 74.

Нерегистрована истополна заједница је заједница приватног и породичног живота два лица истог пола, међу којима не постоје сметње за склапање истполне заједнице, а која нису склопила истополну заједницу пред надлежним органом, ако заједница живота траје најмање три године и испуњени су услови прописани за ваљаност истополне заједнице.

Постојање нерегистроване истополне заједнице може се признати и када заједница живота траје краће од три године ако партнери имају заједничку имовину или ако постоје друге околности које указују на постојање заједнице живота.

Постојање нерегистроване истополне заједнице доказује се на исти начин и под истим условима као и ванбрачна заједница.

**Правне последице које нерегистрована истополна заједница производи**

**као регистрована истополна заједница**

Члан 75.

Нерегистрована истополна заједница у погледу личних права, обавеза у вези са издржавањем деце партнера, доношења одлука из члана 39. ст. 1. и 2. овог закона и имовинских односа партнера истополне заједнице, осим права на преузимање презимена другог партнера, производи исте правне последице као и регистрована истополна заједница.

**Правне последице које нерегистрована истополна заједница производи**

**као ванбрачна заједница**

Члан 76.

Нерегистрована истополна заједница у домену наслеђивања, пореског система, пензионог осигурања, система социјалне заштите и обавезног здравственог осигурања и здравствене заштите, права и обавеза из радних односа, приступа јавним и тржишним услугама производи исте правне последице које су посебним прописима којима се уређују та подручја, признате ванбрачној заједници.

**IX ПРАВНА ДЕЈСТВА ПРИЗНАТЕ ИСТОПОЛНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ СКЛОПЉЕНЕ У ИНОСТРАНСТВУ**

**Обим права и обавеза**

Члан 77.

Партнерима, који су у страној држави у складу са прописима те стране државе склопили или засновали истополну заједницу или други облик заједнице живота два лица истог пола, а која је у Републици Србији призната у складу са законом, гарантују се у Републици Србији по основу такве заједнице од дана признања права и обавезе која су овим законом призната партнерима регистроване, односно нерегистроване истополне заједнице.

**X НАДЗОР НАД ПРИМЕНОМ ЗАКОНА**

**Органи надзора**

Члан 78.

Надзор над применом овог закона врши Министарство.

Надзор на спровођењем овог закона у делу који се односи на регистре истополних заједница које се воде у дипломатско-конзуларним представништвима врши министарство надлежно за спољне послове.

**XI ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

**Рок за доношење подзаконских аката**

Члан 79.

Подзаконски акти за спровођење овог закона донеће се у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

**Рок за установљaвање Регистра**

Члан 80.

Регистар у папирној и у електронској форми установиће се у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

**Ступање на снагу и почетак примене закона**

Члан 81.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику РС”, а почиње да се примењује након годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 2. Устава, према којој Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом.

Одредбама члана 21. став 3. Устава забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, *по било ком основу*, а нарочито по основу pace, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовинског стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

У члану 23. Устава предвиђено је да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите. Истим чланом је утврђено да свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом.

Одредбама члана 18. Устава предвиђено је да се људска и мањинска права зајемчена Устовом непосредно примењују, те да се Уством јемче и као таква непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.

Одредбама члана 20. Устава предвиђено је да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, те да достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати, а при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

**II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

1. ***Стање ствари***

У Републици Србији фактички постоје заједнице живота лица истополне сексуалне оријентације, које нису препознате у правном систему Републике Србије. Следствено томе, лицима која живе у истополним заједницама нису призната било каква права по основу живота у таквим заједницама, нити је гарантована било каква заштита њиховог породичног и приватног живота у оквирима таквих заједница. Извесно је да се ниједан од постојећих позитвноправних прописа не може применити на такве видове заједнице живота.

Несумњива је чињеница да Устав Републике Србије у члану 62. гарантује право на закључење и раскид брака, утврђујући да се брак закључује на основу слободно датог пристанка мушкарца и жене пред државним органом и предвиђајући да се брак и односи у браку и породици уређују законом. Устав у истом члану изједначава ванбрачну заједницу са браком у складу са законом.

Устав је одредбама члана 62. одредио облике заједнице живота између мушкарца и жене, али ниједном својом одредбом није утврдио забрану да се законом или на други начин уреди заједница живота између лица истог пола.

Уставне забране нису непознате. Уставом Републике Србије као њеним највишим правним актом утврђен је низ забрана, тако да се управо експлицитном забраном одређених поступања, радњи, аката или било каквог другог понашања јасно и недвосмислено поставља брана свему ономе што представља опасност по јавни и друштвени поредак државе и односе у друштву. Такве забране су садржане у следећим члановима: члан 6. (забрана сукоба интереса), члан 21. (забрана дискриминације), члан 24. (у оквиру права на живот, забрана клонирања људских бића), члан 26. (забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада), члан 28. (у оквиру одредби које се тичу поступања с лицем лишеним слободе – забрана сваког насиља према лицу лишеном слободе и забрана изнуђивања исказа), члан 34. (правна сигурност у казненом праву – забрана поступања противно начелу ne bis in idem), члан 42. (у оквиру права на заштиту података о личности – забрана употребе података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом), члан 49. (забрана изазивања расне, националне и верске мржње), члан 55. (у оквиру слободе удруживања – забрана тајних и паравојних удружења), члан 76. (забрана дискриминације националних мањина), члан 78. (забрана насилне асимилације), члан 84. (у оквиру одредби које регулишу једнак правни положај на тржишту – забрана аката којима се, супротну закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја), члан 92. (заштита потрошача – посебно су забрањене радње усмерене против здравља, безбедности и приватности потрошача, као и све нечасне радње на тржишту), члан 149. (независност судије – сваки утицај на судију у вршењу судијске функције је забрањен), члан 152. (неспојивост судијске функције – забрањено је политичко деловање судија), члан 163. (неспојивост тужилачке функције – забрањено је политичко деловање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца), члан 197. (забрана повратног дејства закона и других општих аката), члан 204. (забрана промене Устава за време ратног или ванредног стања).

Дакле, имајући у виду овај немали списак уставних забрана, очигледно је да забрана регулисања истополних заједница није садржана у Уставу Републике Србије, као што је извесно да ова област још увек није регулисана. Експлицитна забрана регулисања истополних заједница не постоји. Не може се ни закључити да је таква забрана имплицитно садржана у уставним одредбама. Таква забрана не била ни могућа, јер би била неразумна и неоправдана, а не би била ни у складу са изворима права о људским правима који забрањују увођење забране остваривања права мањини, ако су таква права већ призната већини. Одредба члана 23. Устава, која предвиђа да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите и да свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом, управо одредба коју Уставни суд има у виду када у својој одлуци бр. Уж -3238/2011 од 8. марта 2012. године „констатује да се слободан развој неког лица и његово лично достојанство, пре свега, односи на успостављање и слободан развој његовог физичког, менталног, емотивног и друштвеног живота и идентитета“. Дакле, управо право на људско достојанство је право које ужива свако, па самим тим и истополни партнери имају право на људско достојанство кроз успостављање и слободан развој између осталог и свог емотивног живота, који се остварује у заједници са другом особом.

Када би се говорило о евентуалној уставној забрани за правно регулисање јасно је да би се таква забрана, ако би постојала, односила на било који концепт регулисања, који је у току јавне расправе и у јавности предложен од стране група и појединаца, који су оспоравали могућност доношења посебног закона којим би истополне заједнице биле регулисане. Потпуно би било ирелевантно да се истополне заједнице регулишу једним законом, изменама појединих закона, изједначавањем са ванбрачним заједницима или признавањем права истополним партнерима да своје међусобне односе у заједници живота регулишу међусобним уговорима. Ако би уставна забрана постојала не би било могуће донети ни посебан закон, нити би било могуће изменити било који закон, нити би било могуће изједначити истополну заједницу са ванбрачном заједницом која је законом призната. Уколико би уставна забрана и постојала ниједан уговор којим би истополни партнери регулисали било које право по основу своје заједнице живота не би био важећи. Овакви уговори би били ништави, јер је према општим правилима уговорног права ништав онај уговор који је противан позитивноправним прописима. Дакле, не само да се не може се извести закључак о уставној забрани, већ се управо супротно може закључити да је регулисање истополне заједнице дозвољено и не само то, већ да постоји друштвени консензус о потреби регулисања истополних заједница, при чему се може говорити о различитим концептима регулисања и обиму права који би се по основу припадности истополној заједници признавао.

Истополне заједнице су део стварности који више не може да се игнорише тим пре што је динамика њиховог правног признавања и регулисања, као последица њиховог фактичког постојања једна од најинтензивнијих правних промена данашњице, гледано у глобалним размерама.

Важно је напоменути да разматрања тих питања код нас, иако нису правно регулисана у нашем правном систему, ипак не почињу у правном вакууму, јер већ увелико постоје компаративноправна решења и иницијативе у великом броју европских и ваневропских земаља, међународне конвенције, пресуде домаћих и међународних судова, Европског суда за људска права, теорија и пракса људских права и то све у интензивној динамици прогреса.

Право регулисане истополне заједнице није правна појава која се у свом развитку дешава искључиво „неким другима“ већ је дошла до наших државних граница постајући део позитивноправних система наших суседа. Законе којима су регулисане истополоне заједнице донеле су Хрватска и Црна Гора. Поред тога, још 2015. године у образложењу своје пресуде Олиари и други против Италије, Европски суд за људска права је констатовао да је од 47 држава чланица Савета Европе 24 увело у свој правни систем неки облик правног регулисања истополних партнерстава, односно заједница, а да је 11 држава чланица правно омогућава закључење истополног брака и управо уважавајући, између осталих и чињеницу законодавних тенденција у државама чланицама Савета Европе правног регулисања односа који фактички постоје, стао на становиште да би најбољи начин заштите права било признање грађанске заједнице или истополног партнерства. Оваквим ставом Европски суд за људска права је најбоље изразио оно што и јесте основна функција права – нормативно регулисање права и односа у друштву у циљу постизања правне сигурности, при чему право није окамењена творевина, већ управо творевина која прати друштвене промене, одговара на њих и истовремено постављајућу нове, више стандарде омогућава даљи развитак како друштва у целини, тако и сваког његовог члана. Посебно је важно, у вези са изнетим, апострофирати чињеницу да ЛГБТИ грађани чине од 5-10% популације у једном друштву, те управо нормирањем и признивањем њиховог равноправног статуса и тиме отклањања правног вакума у коме се налазе, омогућава се друштвена кохезија и даљи развитак друштва.

Треба нагласити да је од 50 држава у Европи њих 28 законски признало неки облик истополних заједница. Већина чланица Европске уније правно признаје истополне парове. И државе у којима је снажно присутна религијска традиција, као нпр. Грчка, Италија, Шпанија, Португал, Ирска, Немачка у Баварској, такође имају законски регулисан неки вид истополне заједнице. Ово није случај само са Европом. Утицај јудаизма је снажан у Израелу, али без обзира на то Израел има регулативу у области истополних заједница.

Правно признање и регулисање истополне заједнице израз је потребе да се уважи право на различитост и да припадницима и припадницама једне мањинске и маргинализоване заједнице омогући да уживају грађанска права. Законско регулисање истополне заједнице је показатељ демократичности једног друштва, његове отворености, толеранције у поштовању и уважавању права на различитост.

Имајући све то у виду, доношењем овог закона у пуној мери се афирмишу вредности на којима се темељи наше друштво, а које су изражене уставним нормама, као владавина права, социјална правда, начела грађанске демократије, људска и мањинса права и слободе и припадност европским принципима и вредностима. Значај ових темељних вредности је толики да се управо Уставом, као највишим правним актом, оне штите и то између осталог изричитом забраном било какве дискриминације, непосредне или посредне по било ком основу (члан 21.) и изричитом забраном изазивања и подстицања било какве неравноправности, мржње и нетрпељивости (члан 49.).

Темељне вредности нашег друштва су грантоване и уставним јемствима, па се Уставом јемче људска права и предвиђа да је њихова примена непосредна.

У члану 23. Устава предвиђено је да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите. Истим чланом је утврђено да свако има право на слободан развој личности, ако тиме не крши права других зајемчена Уставом. Доношењем управо овог закона овакве уставне гаранције су испуњене, јер без правног признавања односа истополних партнера то није могуће.

1. ***Препоруке домаћих и међународних институција, међународни стандарди и пресуде европског суда за људска права***

Повереник за заштиту равноправности је још 2011. године упутио препоруку Министарству просвете и науке Републике Србије, Националном просветном савету и Заводу за унапређење квалитета васпитања и образовања за уклањање дискриминаторних садржаја из наставних материјала и наставне праксе и промовисање толеранције, уважавања различитости и поштовања људских права (10. јун 2011.) указујући потребу да наставни садржаји и наставни материјали представе младима различите моделе породице у савременом друштву између осталих и „право истополних партнера на породицу“.

Повереник за заштиту равноправности, почев од редовног годишњег извештаја за 2013. годину, континуирано упућује препоруку да је потребно донети прописе који омогућавају регистрацију истополних парова и регулишу дејства, правне последице и начин престанка регистрованих партнерстава, у складу са препорукама Савета Европе, нпр. указује се да би се на тај начин олакшао положај особама којима су због сексуалне оријентације ускраћена права, уз напомену да Србију на то обавезује и одговорност према својим грађанима, али и пут евроинтеграција.

Заштитник грађана у редовном годишњем извештају за 2015. годину наводи да је кључно да се остваре права ЛГБТИ особа у области правног уређења животних заједница као и заштите њиховог физичког и психичког интегритета. У Извештају за 2016. годину критички указује да и даље није обезбеђено пуно остваривање права ЛГБТИ особа у области правног уређења животних заједница. У Извештају за 2017 годину препоручује се да Влада треба да ... обезбеди пуно остваривање права ЛГБТИ особа у области... правног уређења животних заједница. У истом извештају констатује да је у извештајима органима и уговорним телима УН указано на недостатке у остваривању и заштити права ЛГБТИ особа, као што је недостатак закона којим се уређују истополне заједнице. У Извештају за 2018. годину и каснијим извештајима упућује предлог да Влада предложи, а Народна скупштина усвоји закон којим би се регулисале истополне заједнице. У Извештају 2019 се констатује да ни у овом извештајном периоду нису правно уређене истополне заједнице а ЛГБТИ особе су и даље често жртве дискриминације, стереотипа и предрасуда.

Када су у питању препоруке Савета за људска права и уговорних тела УН, Република Србија је у оквиру Трећег циклуса Универзалног периодичног прегледа добила 190 препорука, од којих је 175 препорука прихватала, а међу овим препорукама је девет препорука које се експлицитно односе на јачање антидискриминационих механизама, спречавање и борбу против свих облика дискриминације ЛГБТИ особа и искорењавањe свих облика социјалне стигматизације , као и напоре на унапређењу људских права ЛГБТИ особа.

Република Србија је чланица Савета Европе од 2003. године (у оквиру Државне заједнице, а потом 2006. године потврђен континуитет чланства Србије по иступању Црне Горе из Државне заједнице), чиме је прихватила да примењује и поштује стандарде у области људских права, као и низ обавеза које се односе на усклађивање унутрашњег правног поретка са стандардима Савета Европе у домену људских права, демократије и владавине права. Постојећи стандарди и стандарди Савета Европе стварају обавезу да истополу заједницу укључи у свој правни оквир.

Комитет министара Савета Европе у Препоруци о мерама за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета CM/RES(2010)5 препоручује владама држава чланица: да испитају постојеће законодавне и друге мере, да их стално разматрају и да прикупљају и анализирају релевантне податке у циљу праћења и отклањања сваке непосредне или посредне дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета; да обезбеде да се законске и друге мере усвајају и делотворно примењују у борби против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета како би се обезбедило поштовање људских права лезбејки, гејева и бисексуалних и трансродних особа и промовисала толеранција према њима; да се постарају да жртвама дискриминације буду познати делотворни правни лекови пред националним властима и да имају приступ тим правним лековима, и да мере за борбу против дискриминације укључују, по потреби, санкције за кршење права и адекватну одштету за жртве дискриминације.

Такође, Комитет министара СЕ поручује да тамо где домаће законодавство гарантује права и обавезе невенчаним паровима, државе чланице би требало да обезбеде да се то недискриминаторски примењује и на истополне парове и на парове различитог пола, укључујући ту и права и обавезе који се тичу породичних пензија и станарског права, као и где домаће законодавство признаје регистрована истополна партнерства, државе чланице би требало да настоје да обезбеде да њихов правни статус и њихова права и обавезе буду еквивалентни правима и обавезама хетеросексуалних паровима у упоредивој ситуацији.

У ситуацији где домаће законодавство не признаје нити гарантује права и обавезе регистрованим истополним партнерствима и невенчаним паровима, државе чланице се позивају да размотре могућност пружања истополним паровима, без било какве дискриминације, укључујући и дискриминацију парова различитог пола, правних или других средства за решавање практичних проблема који се односе на друштвену стварност у којој живе.

Комитет министара СЕ препоручује државама чланицама да обезбеде успостављање и примену одговарајућих мера којима се обезбеђује делотворна заштита од дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета у области запошљавања, образовања, здравствене заштите, становања, спорта, тражења азила, као и да воде рачуна о вишеструкој дискриминацији.

Европска комисија против расизма и нетолеранције (ЕКРИ) у свом извештају из 2017. године, који је израђен у оквиру петог циклуса мониторинга препоручује властима у Србији да у оквиру својих стратегија борбе против дискриминације спроводе мере за увођење регистрованих партнерстава за истополне парове и за регулисање промене имена и рода трансродних особа у оквиру планираних рокова. Такође ЕКРИ препоручује да власти створе безбедно окружење за ЛГБТ особе, наставе и прошире обуку јавних службеника о ЛГБТ питањима и уведу ЛГБТ питања у обавезне школске програме, а да власти и високи представници државе постану узори понашања кад је реч о унапређивању ставова према ЛГБТ особама..

У извeштajу o стaњу људских прaвa у Eвропи за 2019. годину међународна организације Amnesty International, у делу који се односи на Србију као главне закључке наводи да се припадници ЛГБТИ популације суочавају са потешкоћама у остваривању права, да је нацрт закона о регистрацији истополних заједница и даље у застоју.

Уставом Републике Србије у члану 18. предвиђено је да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена **општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима** и законима, као и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, **као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.**

Имајући у виду ове уставне норме, као и горе наведену чињеницу чланства Републике Србије у Савету Европе и ратификације Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Европска конвенција) Република Србија је у обавези не само да се суздржава од било каквог поступања које би представљало повреду или ограничавање зајемчених људских права, већ и да предузима активности које значе заштиту и унапређење права предвиђених Европском конвенцијом.

Поред тога, Европска конвенција нема само значај извора права у контексту непосредне примене људских права, већ она, према члану 194. став 5. Устава (хијерархија домаћих и међународних општих правних аката) има надзаконску снагу, будући да закони и други општи акти у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

На значај и положај Европске конвенције у правном систему Републике Србије, као и на значај Европског суда за људска права јасно указује, не само одредба члана 18. Устава, која указује да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва салгасно пракси међународних институција, већ и поступање Уставног суда Републике Србије који се у својим одлукама по уставним жалбама, управо позива и своје одлуке заснива на ставовима, јуриспрундецији Европског суда. Такав пример је управо одлука УСС бр. Уж-3238/2011 од 8. марта 2012. године у којој се УСС позива на схватање Европског суда за људска права у погледу појма приватног живота, наводећи у образложењу следеће:

„Устав у члану 23. став 1. јемчи неприкосновеност људског достојанства, утврђујући истовремено дужност свих да достојанство поштују и штите, док у ставу 2. истог члана Устава гарантује право сваког лица на слободан развој личности, под условом да се тиме не крше Уставом гарантована права других. Уставни суд констатује да се слободан развој неког лица и његово лично достојанство, пре свега, односи на успостављање и слободан развој његовог физичког, менталног, емотивног и друштвеног живота и идентитета. Иако изричито не садржи одредбу о поштовању права на приватни живот, по оцени Уставног суда, ово право представља саставни део уставног права на достојанство и слободан развој личности. Са друге стране, Европска конвенција у члану 8. став 1. садржи одредбу о праву сваког лица на поштовање приватног живота. Иако појам приватног живота у пракси Европског суда за људска права никада није у потпуности прецизно дефинисан, одлуком овог суда у предмету Niemietz против Немачке дато је тумачење појма "приватног живота", и констатовано да Суд не сматра да је могуће или неопходно покушати дати коначну дефиницију појма приватни живот. Европски суд је, међутим, закључио да би било исувише рестриктивно ограничити тај појам на "ужи круг" унутар којег појединац живи свој лични живот по сопственом избору и искључујући у потпуности спољни свет који у тај круг не улази. Другим речима, поштовање приватног живота мора у одређеној мери укључивати и право да се успоставе и развијају односи са другим људским бићима (представка број 13710/88, пресуда од 16. децембра 1992. године, став 29.)…“

Имајући у виду ове уставне одредбе о непосредној примени људских права, правилима тумачења, хијерархији домаћих и страних општих правних аката, као и праксу УСС и значај пресуда Европског суда за људска права, потребно је посебно апострофирати неколико пресуда Европског суда за људска права у материји регулативе истополних заједница или партнерстава: Валианатос и други против Грчке (2013. година), Олиари и други против Италије (2015. године), Орланди и други против Италије (2017. године) и Цоман и други против Румуније (2018. године). Такође је значајна и пресуда у случају Шалк и Копф против Аустрије (2010. године).

Случај Валианатос и други против Грчке (2013.) је доспео пред Европски суд за људска права када је држава Грчка усвојила закон који се тиче регистрованих партнерстава, која су по овом закону флексибилнија у односу на брак, али је у потпуности искључила примену овог закона у погледу парова истополне сексуалне оријентације, односно примену закона и права која се признају по основу тог закона резервисала искључиво за хетеросексуалне парове, чиме су парови истополне сексуалне оријентације остали потпуно ван правне регулативе и нису имали ниједан правно признат механизам за регистрацију својих заједница, односно партнерстава нити иједно признато право по основу живота у таквим заједницама.

Подносиоци представке су тврдили да је њихово право на поштовање њиховог приватног и породичног живота прекршено тиме што се предметни грчки закон односио само на парове различитог пола, што је представљало непосредну дискриминацију. Подносиоци представке су се позвали и на пресуду Европског суда за људска права у предмету Шалк и Копф против Аустрије у којој је суд признао да однос истополног пара који живи у стабилном de facto партнерском односу спада у појам „породичног живота“, те да Грчка уводећи правну алтернативу браку и искључујући истополне парове из домашаја те правне регулативе, поступила дискриминаторно и повредила право на приватни и породични живот загарантовано чланом 8. Европске конвенције. Такође подносиоци представке су навели да жеља за очувањем традиционалне породице не може бити оправдање за другачије поступање према истополним партнерима.

Грчка Влада је као аргументе изнела да је примену закона ограничила на хетеросексулане парове у циљу уређивања њихових односа и заштите деце, а да парови истополне сексуалне оријентације немају деце, те да независно од примене закона истополни партнери имају иста права као и хетеросексуални парови у погледу социјалног осигурања, да што се тиче издржавања и наслеђивања парови истополне сексуалне оријентације могу у погледу тих питања своје међусобне односе да регулишу на основу уговора.

Европски суд за људска права је у образложењу пресуде навео да дискриминација постоји уколико нема објективног и разумног оправдања за различито поступање у упоредивим ситуацијама. Признато је право државе да ужива извесно поље слободне процене да ли и у којој мери разлике у сличним ситуацијама оправдавају различито поступање.

Европски суд за људска права јесте закључио, у овој одлуци, да државе нису обавезне да уведу регистрована партнерства, међутим у случају грчког закона којим се признаје ступање у грађанске заједнице, као алтернатива браку, нема оправдања да се искључе истополни партнери. У том смислу је и утврдио да је постојала дискриминација по основу сексуалне оријентације и да је повређено њихово право на приватни и породични живот.

Европски суд за људска права је у образложењу ове пресуде изнео став, позивајући се на пресуду у предмету Шалк и Копф против Аустрије, да би, с обзиром на брз развој у знатном броју држава чланица у вези са правним признањем истополних парова, било вештачки задржати став да истополни парови не могу да уживају право на породични живот. Даље се наводи да су истополни парови способни да ступају у стабилне посвећене односе као и хетеросексуални парови и да имају исте потребе у погледу узајамне подршке и помоћи као и хетеросексуални парови, те да би управо признање од стране државе да могу да ступе у законски регулисану заједницу (која се тада у Грчкој посебно регулисала законом) за њих уствари представљало и једину могућност да их држава правно призна и да остварују законом предвиђена права, а не да своје међусобне односе регулишу путем уговора, као приватна лица.

У предмету Олиари и други против Италије (2015.) подносиоци представке су истополни парови који живе у стабилним и озбиљним везама и жалили су се да није могуће у Италији да ступе у грађанску заједницу или да било којим другим средством буде признато њихово партнерство.

У пресуди Европског суда за људска права се примећује помак, под утицајем законодавне активности држава чланица Савета Европе у смислу пораста броја држава које у одређеној форми признају законски статус истополних заједница. Наиме, пресудом у случају Шалк и Копф против Аустрије (2010.) признато је право на приватни и породични живот истополном пару, али се Аустрији није могло приговорити што није донела закон који би допуштао регистрацију истополних партнерстава. Пресудом у случају Валианатос и други против Грчке (2013.) потврђен је став о праву на приватни и породични живот истополног пара. И даље се стоји на становишту да држава није дужна да правно регулише истополне заједнице, али да ако већ у законодавство уводи алтернативне видове брака за хетеросексуалне парове, онда не може изоставити истополне заједнице из такве регулативе, јер је управо потреба истополних парова за законским признањем већа него потреба хетеросексуалних парова будући да се на хетеросексуалне парове већ односи и брачна регулатива, као и правно признање ванбрачних заједница.

У случају Олиари и други против Италије (2015.) Европски суд, на таласу законодавне активности држава чланица, уважавајући чињеницу да све већи број држава чланица признаје и регулише или истополну заједницу или истополни брак (од 47 држава чланица 24 је увело одређени облик регистрованог партнерства), стаје на становиште да одсуство регулативе у овој области представља повреду права на приватни и породични живот истополних партнера, односно да је правна заштита која је у том тренутку била призната италијанским правом непоуздана (склапање уговора којим би међусобно регулисали своје односе) и да не обезбеђује суштинске потребе истополних партнера (питања заједничке имовине, права на издржавање, наследна права итд.), те да би најбољи начин заштите права било признање грађанске заједнице или истополног партнерства. Суд је стао на становиште да, иако је 11 држава чланица омогућило склапање истополног брака, не постоји обавеза држава да истополним паровима омогуће склапање брака.

1. ***Одређење у односу на брак; сфера породичних односа; забрана дискриминације***

Истополне заједнице како су дефинисане Нацртом закона о истополним заједницама јасно се разликују од брака. Истополне заједнице представљају заједницу живота два лица истог пола. Дакле, већ по самој дефиницији се разликују од брака. Иако се током јавне расправе о Нацрту закона неоправдано износио став да су истополне заједнице суштински изједначене са браком, па се као један од аргумената наводило да се у регулативи истополних заједница упућује на одредбе које регулишу брак, мора се изнети неколико разлога зашто такви аргументи нису прихватљиви.

Истополне заједнице нису брак, али представљају заједницу живота два лица истог пола и управо је пресудама Европског суда за људска права утврђено да истополни партнери у стабилној вези уживају право на приватни и породични живот које је утврђено чланом 8. Европске конвенције, као и хетеросексуални парови. Будући да поједини правни системи познају и друге видове правно признатих заједница живота међу хетеросексуалним паровима (грађанске заједнице или грађанска партнерства) у таквим правним системима законодавци су имали могућност или да посебним законима упуте на такве одредбе или да у истом пропису регулишу и хетерсексулане и истополне заједнице признајући им исти круг права која се односе на права из имовинске сфере, наследна права, права осигурања и сл, а која проистичу из међусобног односа партнера. Како законодавство Републике Србије не познаје ниједан други облик правно признате и регулисане заједнице живота осим брака, а који управо као таква заједница производи правне последице у погледу права и обавеза, и то у домену имовинских, наследних права, права осигурања и других права, једина могућност која је постојала за правну регулативу истополних заједница је било упућивање управо на одредбе које регулишу правни положај супружника у погледу права која проистичу из њиховог међусобног односа и која су одређена Нацртом закона. На овај начин је једино било могуће укинути дискриминацију у погледу положаја хетеросексуалних парова и истополних парова.

Разлика у односу на брак се очитава у сегменту који се односи на прокреативну функцију брака и последице такве функције брака, односно на сегмент родитељског права који је последица остварења прокреативне функције брака и у том смислу истополне заједнице нису брак.

Поред овога, додатна аргументација за разликовање истополне заједнице од брака лежи и у чињеници да је њихово дејство у сфери тазбинског сродства потпуно изостало. Нацртом закона је утврђено да се истополна заједница не може склопити између бившег партнера и пунолетног детета другог бившег партнера. Уколико би се истполној заједници признавао статус брака, она би имала аутоматску последицу тазбинско сродство, што је иначе последица закључења брака. Такође истополна заједница у погледу престанка је мање формална од брака, јер се Нацртом закона предвиђа могућност споразумног и једностраног раскида пред јавним бележником.

Постојање правно признате и законом регулисане истополне заједнице представља у извесном смислу и начин очувања институције брака. Само уколико у правном систему имамо правно дефинисану, признату и законом регулисану истополну заједницу, која подразумева постојање одређене форме склапања и регистрације, можемо и предвидети да је истополна заједница као правна чињеница сметња за закључење брака.

Посебно прописана форма за склапање истополне заједнице која се огледа у поступку пријаве, провере услова за склапање истополне заједнице, склапање пред матичарем, не значи њено изједначавање са браком, већ има за циљ да осигура проверу испуњености услова, њену пуноважност, али и да управо партнерима који склапају истополну заједницу укаже на лични и друштвени значај права, обавеза и одговорности које један према другом тим чином преузимају.

Ставови који су исказани да се гарантовањем права на породични живот партнера и коришћењем термина заједница указује на њено изједначавање не само са браком већ и са породицом схваћеном у традиционалном смислу, а коју чине родитељи (супружници или ванбрачни партнери) и деца, потпуно су неутемељени. Као што је већ образложено у претходном делу текста праксом Европског суда за људска права признато је право на породични живот истополним партнерима, дакле признато је да породицу могу чинити две особе. Такође одлуком УСС бр. Уж-3238/2011, а чији део је у претходном делу текста наведен, признато је да право на приватни живот није право које се остварује изоловано, већ у садејству са другим лицима, ступајући у односе са другим лицима, те да се ово право у нашем уставном оквиру признаје у оквиру права на достојанство личности. На основу тога може се закључити да је јасно разликовање појма породице у смислу брака, односно супружника и деце и у смислу истополних партнера. Такође треба јасно нагласити, да у нашем правном систему не постоји јасна дефиниција породице, односно круга породице, те да у појединим законима за потребе остваривања права по тим законима у смислу чланова уже породице то могу бити супружник, деца, родитељи, ванбрачни партнер (Закон о облигационим односима), док у другом закону (Закон о ПИО) то својство се чак признаје и пасторцима које је осигураник, односно корисник издржавао. Из оваквих законских одредби јасно је да су и оне саме пратиле, признавале и усаглашавале се са променама у друштвеним схватањима у погледу концепта породице, што указује да је динамика промене друштвених односа и схватања главни генератор и мотор промена у правној материји, па нема сметњи да се таква тенденција и настави прихватањем става Европског суда за људска права да породицу могу чинити и партнери који су у истополној заједници.

Поред тога, у јавној расправи је истицан став да решења предвиђена овим Нацртом закона воде ка урушавању традиционалне породице. Као и претходни и овај став је неутемљен из више разлога. Прво, није јасно шта тачно појам традиционалне породице подразумева, јер се појам породице мења кроз време. Некада је била потпуно прихватљива породична заједница у којој је живело неколико генерација. Такав концепт се временом мењао. Даље породица коју су чинили само родитељи и деца као њихови потомци је проистицала из брака, при чему је брак био регулисан црквеним правом, да би временом по истим принципама био регулисан и цивилним правом, без много могућности за раскид, осим у тачно предвиђеним случајевима који су подразумевали скривљено поступање неког од супружника. И овај концепт се временом мењао па је тако временом развод либерализован, услови за развод су постајали слабији, да би у модерно доба развод, као и ступање у брак био у потпуности препуштен слободној вољи супружника, без обзира на чињеницу да брак има своју прокреативну функцију. Слична ситуација је са ванбрачном заједницом која се третирала као нижи облик заједнице живота, у појединим периодима и као неморалан вид заједничког живота, да би данас добила уставом изједначен положај са браком. Друго, није јасно како заједница живота истополних партнера може угрозити право хетеросексуалних партнера да слободно одлучују о ступању у брачну или ванбрачну заједницу живота и да слободно одлучују о рађању деце.

Иако одударају од модела хетеросексуалне породичне заједнице, истополне заједнице нису погубна појава за традиционалне породичне вредности. Оне су управо супротно, одраз настојања истополно оријентисаних особа да у својим животима не буду лишене свега онога што значи стабилна, моногамна, емотивно, друштвено и правно регулисана конвенционална заједница. Истополне заједнице као породице су такође и резултат потребе и интереса сваког друштва да што већем броју људи правно омогући да живи у стабилним породичним, правно признатим и регулисаним заједницама кроз уважавање различитих фактички постојећих породичних модалитета. Не обезвређују дакле истополне заједнице као породице својим постојањем вредности традиционалне породице.

Да је породица „доведене у питање“ признавањем неког вида легалитета истополним паровима је нешто што се просто речено нити дешава нити има најмање назнаке да би могло да почне да се дешава.

Не само што породица није „уништена“ или „обезвређена“ омогућавањем правне признатости другим видовима породичних заједница, већ је баш напротив као институција ојачана тиме што се већем броју људи омогућавају правна стабилност и предности породичног живота.

Како је већ константовано, пресудама Европског суда за људска права истополним партнерима је признато право на породични живот који управо подразумева њихов заједнички живот, заједницу живота два лица. Нацртом закона се управо то и предвиђа уз дефинисање јасног корпуса права која се њима признају по основу њихове заједнице живота и то у сфери имовинских права, права наслеђивања, пореских ослобођења, пензионог и здравственог осигурања, права по основу радних односа, права у вези са кривичним поступком, права током лечења једног од партнера. Оно што је последица прокреативне функције брака – родитељско право остаје изван домашаја овог закона, а тиме и питање усвојења.

Нацртом закона регулисани су услови под којима за партнера постоје одређене обавезе у односу на дете другог партнера, али те обавезе нису родитељско право, већ су искључиво установљене ради заштите најбољег интереса детета. Потреба за таквом регулативом проистиче како из обавеза Републике Србије које су утврђене у конвенцијама чији је потписник, али из самог Устава Репбулике Србије, тако и из фактичког стања ствари, а то је да у појединим истополним заједницама један од партнера има дете или децу која са њим живе. Сврха сваког закона је да елиминише правне празнине које могу да буду основа различитих облика социјалне патологије и притисака криминогеног типа, дискриминације, насиља, уцена и слично, те да што више животних ситуација нормира и да утврди права и обавезе како би увео правну сигурност у животе људи.

Концепт „најбољег интереса детета“ претходи Конвенцији о правима детета и већ је садржан у Декларацији о правима детета из 1959. (став 2), Конвенцији о укидању свих облика дискриминације жена (чл. 5 (б) и 16, став 1. (д)), као и у регионалним инструментима и многим националним и међународним законима. УН Конвенција о правима детета обавезује на примарно поштовање интереса детета у свим активностима које се тичу деце, без обзира на то да ли их спроводе јавне или приватне институције за социјалну заштиту, судови, административни органи или законодавна тела (члан 3, став 1). Општи коментар уз Конвенцију бр. 14 о праву детета да се његови или њени најбољи интереси узимају као основно разматрање разрађује детаљно принцип најбољег интереса детета. Концепт најбољег интереса детета има за циљ да обезбеди и пуно и ефикасно уживање свих права признатих Конвенцијом и холистички развој детета. У Конвенцији не постоји хијерархија права; сва предвиђена права су у „најбољем интересу детета“ и ниједно право не може бити угрожено негативним тумачењем дететових најбољих интереса.

Сврха сваког закона је да елиминише правне празнине које могу да буду основа различитих облика социјалне патологије и притисака криминогеног типа, дискриминације, насиља, уцена и слично, те да што више животних ситуација нормира и да утврди права и обавезе како би увео правну сигурност у животе људи.

Како је већ изнето и како произилази из одредби Европске конвенције, праксе и пресуда Европског суда за људска права, препорука домаћих институција, међународних организација, става УСС јасно је да би одсуство регулативе или дозвољавање регулативе, али кроз измене посебних закона или кроз примену уговорног концепта регулисања међусобних односа значило само дискриминацију истополних парова у односу на хетеросексуалне парове, јер не постоји ни разуман ни оправдан разлог за такво поступање.

1. ***Постизање друштвене кохезије***

Сврха усвајања ових законских решења није само просто признавање правног статуса истополним заједницама, признавање права истополним партнерима и искорењивање дискриминације која постоји. Сврха је много шира и може се подвести под појам хуманизације друштва.

Снага једног друштва може да се мери по томе колико је оно способно да и најслабијег члана заштити и прихвати, да му омогући слободан развој, али и колико је способно да прихвати различитости које постоје. Одбијање или неприхватање појединог члана друштва због његове различитости по основу неког личног својства, не само да представља дискриминацију, него води ка пропадању и урушавању друштва. То се може показати само на основу примера дефиниције здравља.

Светска здравствена организација дефинише здравље као „стање потпуног физичког, психичког и социјалног благостања, а не само одсуство болести и неспособности“. Дакле једна од компоненти здравља је и социјално здравље, као способност успостављања и одржавања социјалних контаката са људима. Социјално благостање је нужна претпоставка да особа остварује свој пун потенцијал, да продуктивно ради и да доприноси заједници. Ради постизања социјалног благостања и социјалног здравља потребна је социјална интеграција појединца, његовог укључивање у друштвене односе и прихватање од стране средине. Уколико особа бива искључена, социјално изолована, уколико нема социјалне подршке, почев од породице, пријатеља, радног окружења и најшире од стране друштва, то утиче на њено здравље. То се управо дешава у случајевима дискриминације особа истополне оријентације у случајевима оспоравања њихових права, признавања равноправног статуса у друштву, што води ка урушавању њиховог и психичког и физичког здравља.

Прихватањем особа истополне сексуалне оријентације и признавањем њихових права и равноправног статуса у друштву стварају се услови да оне дају свој пун допринос развоју и напретку једног друштва.

Такође на основу компаративног приказа резултата истраживања ЕУРОСТАТ и Европског друштвеног истраживања, који су израдили истраживач Александар Томашевић, доцент на Филозофском факултету у Новом Саду и Ненад Челаревић, сарадник Института друштвених наука у марту 2021. године, можемо закључити да у државама које имају правну регулативу истополних партнерстава, позитивна промена јавног мнења је била иницирана доношењем закона, дакле да је управо законодавна активност утицала на промену мишљења и прихватање ЛГБТ популације.

1. ***Неодрживост другачијих предлога правног регулисања истополних заједница***

У току јавне расправе неколико је концептуалних решења понуђено као алтернатива усвајању Закона о истополним заједницама:

1. Концепт уговорног регулисања међусобних односа
2. Концепт промене секторских закона без доношења посебног закона
3. Концепт изједначавања истополне заједнице у оквиру посебног закона са статусом ванбрачне заједнице.

Ниједан од ових концепата није прихватљив из следећих разлога:

1. Концепт уговорног регулисања међусобних односа је неприхватљив из два разлога. Прво, на основу напред изнетог става Европског суда за људска права у случају Олиари и други против Италије јасан је био став да такав концепт не обезбеђује суштинске потребе истополних партнера и није довољно поуздан. Овај став је више него јасан када се стави у контекст нашег правног система. Наиме уговорно регулисање и ако би се прихватило оно би било примењиво само у једном уском домену, у домену имовине партнера. Чак ни у области наслеђивања не би било прихватљиво, будући да су два основа наслеђивања препозната у нашем позитивном праву (законско и тестаментално), при чему тестамент представља једнострану изјаву воље. У случају да таква изјава воље није дата, а деси се изненадна смрт једног партнера, други партнер остаје потпуно нерегулисаног статуса. Поред тога уговорни концепт није прихватљив ни у домену здравственог или пензионог осигурања, односно у домену издржавања, а нарочито не у погледу права у вези са кривичним поступком или болничким лечењем, при чему је целокупни овај корпус побројаних права управо корпус права који проистиче из права на породични живот, односно из заједничког живота.
2. Концепт промене секторских закона без доношења посебног закона такође је неприхватљив из два разлога. Прво, није јасно како би се секторски закони изменили или допунили и признала права истополним партнерима по основу истополне заједнице уколико она као таква није претходно правно препозната и дефинисана. Друго, није ни јасно који то тачно секторски закони и по ком основу би се мењали, односно на који начин бисмо утврдили која су то тачно права која ће се признати истополним партнерима по основу истополне заједнице, а која не. Одсуство посебног закона у коме је дефинисан правни институт истополне заједнице и обим права која се признају водио би ка дискреционој, арбитрерној оцени коју врсту и обим права треба признати, што може довести опет до тога да тај обим буде преуско или неадекватно постављен.
3. Концепт изједначавања истополне заједнице у оквиру посебног закона са статусом ванбрачне заједнице је такође неприхватљив, јер се не може изједначавати положај правно регулисане заједнице са правним положајем фактичке заједнице живота. Према члану 4. Породичног закона, ванбрачна заједница је фактичка заједница живота мушкарца и жене између којих нема брачних сметњеи и у свим аспектима у којима је изједначена са браком упућено је на релевантне одребе ПЗ којима је регулисан брак.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРAВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

1. **Основне одредбе (чл. 1-7)**

Основним одредбама предлога Нацрта закона о истополним заједницама одређен је предмет закона, појам истополне заједнице којим се дефинише регистрована и нерегистрована истополна заједница, употреба родно осетљивог језика чиме се остварује стандард у погледу остваривања принципа родне равноправности. У делу Основне одредбе су прописана и основна начела којима се утврђују начело равноправности, поштовања достојанства, међусобног помагања и уважавања партнера. Начела су од суштинског значаја јер се њима гарантује не само равноправност и достојанство партнера унутар саме истополне заједнице, већ и изван ње. Значај начела лежи и у примени самог закона, јер у случају потребе тумачења појединачних, посебних норми закона, увек се треба руководити основним начелима закона, која изражавају дух закона. Даљим одредбама је гарантована заштита од насиља у породици, као и забрана дискриминације у истополној заједници и у вези са истополном заједницом. Одредбе којима се утврђује сходна примена закона предвиђају сходну примену Породичног закона у погледу тачно наведених питања, а која су предмет регулисања Закона о истополним заједницама, затим сходну примену закона који уређује признавање брака закљученог у иностранству, Закона о забрани дискриминације и закона који уређује матичне књиге.

1. **Поступак склапања истополне заједнице (чл. 8-17)**

Одредбама чланова 8-19. Нацрта закона о истополним заједницама уређен је поступак склапања истополне заједнице. Одредбом члана 8. утврђени су услови пуноважности истополне заједнице.

Даљим одредбама су утврђене сметње за регистрацију истополне заједнице, поступак регистрације (подношење пријаве намере за склапање истополне заједнице, провера испуњености услова, одређивање датума и часа склапања истополне заједнице, претпоставка повлачење пријаве, чин и поступак склапања, упис склопљене заједнице у регистар истополних заједница и достављање извештаја о регистрованој истополној заједници).

Наведеним одредбама се утврђују услови за пуноважност заједнице, као и форма склапања, чиме се остварује заштитна функција како у погледу склапања истополне заједнице, тако и у односу на сам брак. Провера испуњености услова спречава могућност правног заснивања више облика заједнице живота (нпр. брачност и већ регистрована истополна заједница су сметње за склапање истополне заједнице). Поред тога свечаност форме треба да допринесе томе да и сами партнери постају свесни значај обавеза и одговорности које међусобно преузимају приликом склапања ове заједнице живота.

1. **Престанак истополне заједнице (чл. 18-31)**

У делу Престанак истополне заједнице регулисани су начини престанка истополне заједнице (члан 18, смрт партнера, проглашење несталог партнера умрлим, поништење и раскид), затим разлози ништавости (чл. 19-24.) и рушљивости истополне заједнице (чл. 25. и 26.), односно сметње које постоје у тренутку склапања истополне заједнице, а услед којих је истополна заједница ништава (различитост полова, изјава воље, надлежност, заједница живота, ранија истополна заједница и брак, неспособност за расуђивање, сродство, однос бившег партнера и сродника другог бившег партнера), односно рушљива (мане воље – принуда и заблуда) и које као такве воде, односно могу водити поништењу истополне заједнице, што је један од начина престанка.

Такође је реулисан и раскид истополне заједнице као начин престанка пуноважне регистроване истополне заједнице, а који може бити судски или пред јавним бележником (члан 27.).

Судски раскид регистроване истополне заједнице подразумева судски поступак за раскид истополне заједнице, у коме суд својом одлуком утврђује престанак пуноважне регистроване истополне заједнице, а ову одлуку суд обавезно доставља матичару. Поступак може бити покренут тужбом или споразмним предлогом партнера за раскид истополне заједнице, која обавезно мора садржати и споразум о деоби заједничке имовине. (чл. 28-29.)

Раскид пред јавним бележником је омогућен у случајевима када партнери немају заједничку имовину или када ниједан од партнера нема дете које је са њим живело за време трајања истополне заједнице. Дакле, само уколико су испуњени ови услови могућ је раскид пред јавним бележником

Раскид пред јавним бележником може бити споразумни (члан 30.) и једнострани (члан 31.).

Споразумни раскид истополне заједнице је специфични начин престанка будући да је предвиђено да регистрована истополна заједница у којој не живи малолетно дете и партнери немају заједничку имовину, може бити раскинута споразумним раскидом давањем споразумне изјаве воље партнера пред матичарем у форми јавнобележничког записа. Јавнобележничка исправа се доставља матичару ради уписа у Регистар, који на основу ове исправе уписује чињеницу раскида уписује у Регистар, те даном уписа истополна заједница престаје.

Једнострани раскид пред јавним бележником је раскид на основу једностране изјаве воље једног од партнера, а могућ је, под условом да партнери немају заједничку имовину и да са једним од партнера не живи његово малолетно дете. Једнострана изјава воље се сачињава у форми јавнобележничког записника, који јавни бележник према правилима о личном достављању доставља другом партнеру. Ради заштите права другог партнера, будући да истополна заједница за време свог постојања производи одређене правне последице, омогућава остваривање одређених права, те и да се по њеном престанку могу остварити одређена права (право на издржавање партнера), на основу јавнобележничке исправе орган управе коме су поверени послови вођења Регистра доноси решење о упису чињенице раскида у регистар истополних заједница и ово решење према правилима о личном достављању доставља и једном и другом партнеру. Против решења је дозвољена жалба, а чињеница раскида се уписује тек по правоснажности решења о упису чињенице раскида. Оваквим додатним механизмима се обезбеђује правна сигурност код једностраног раскида пред јавним бележником и истовремено спречава могућност закључивања друге истополне заједнице док решење о упису чињенице раскида не постане правоснажно.

1. **Правне последице истополне заједнице (чл. 32-39)**

У делу Правне последице истополне заједнице прописане су општа права и обавезе партнера (члан 32. споразумно и заједничко одлучивање о свим питањима од значаја за заједнички живот, заштита приватности породичног живота и право на међусобно заједништво, међусобно помагање, нега и помоћ у случају болести и изједначавање у поцесним правима и процесном положају у судским и управним поступцима са супружницима), затим права и обавезе партнера у току кривичног поступка и у случају лишења слободе у погледу којих се изједначавају са супружницима (члан 33), у случају болести и у току болничког лечења (чл. 34. и 35, у случају болести право на обавештеност, учествовање у одлучивању, право на посете у току болничког лечења, право на давање пристанка за предузимање медицинске мере и изједначеност са супружницима и у другим правима у овој области), затим лична права партнера која се односе на споразумни избор презимена (члан 36). У погледу споразумног избора презимена овакве одредбе не треба тумачити у смислу изједначавања истополне заједнице са браком, већ је такво право или могућност предвиђена, јер се тиме изражава жеља партнера да заснују заједницу живота. Наредним одредбама је регулисано право на издржавање (чл. 37. и 38, право на међусобно издржавање партнера и право малолетног детета једног партнера на издржавање од другог партнера, под условом да дете нема сродника који би имали обавезу издржавања, односно у случају да је малолетно дете живело са родитељем који је партнер у истополној заједници и пре других крвних сродника, изузев другог родитеља), као и доношење одлука у вези са дететом другог партнера у случају хитности и право детета на одржавање личних односа (члан 39). У погледу овог последњег битно је нагласити да партнер родитеља детета у случају хитности има право да доноси одлуке о предузимању неопходних и неодложних радњи у складу са интересом детета и да о томе одмах обавести партнера који је родитељ детета, а у случају детета које живи са родитељем партнера, партнер има право да доноси и свакодневне одлуке које се тичу детета али уз пристанак партнера који је родитељ и у најбољем интересу детета. Оваквим одребама, које уважавају чињеницу да дете живи са родитељем који је у истополној заједници, заштићен је интерес детета. Овим одредбама није на другог партнера пренето родитељско право, већ су дате могућности за доношење одлука, уз пристанак родитеља, а како би се остварио најбољи интерес детета, што је императив постављен како међународним документима, тако и Уставом РС. Такође, уважавајући још једном чињеницу да дете живи са родитељем који је у истополној заједници, те да у таквим околностима развија одређени однос блискости са партнером свог родитеља, а ради заштите интереса детета, утврђено је право детета да и после престанка истополне заједнице може одржавати личне односе са бившим партнером, осим ако је то ограничено судском одлуком у најбољем интересу детета.

1. **Имовински односи (чл. 40-53)**

У оквиру овог дела одредбама су уређени појмови заједничке и посебне имовине партнера, као и имовинска права партнера, односно одговорности партнера за сопствене обавезе и обавезе према трећим лицима. Такође је предвиђена могућност закључења уговора о имовини партнера којим се може искључити законски режим заједничке имовине. (чл. 40-48.)

У погледу наследних права утврђена је сходна примена закона који регулише наслеђивање и изједначавање правног положаја партнера са правним положајем супружника у погледу наслеђивања. (члан 49)

Одредбама чл. 50-52. уподобљује се правни положај партнера са правним положајем супружника у погледу права, обавеза или повластица у вези са пореским и сличним фискалним давањима, забрану стављања у неповољнији положај и ослобођење од обавезе плаћања пореза на промет непокретности у случајевима утврђеним овим законом.

Одредбом члана 53. предвиђено је да се у случају смрти осигураника или корисника пензије правни положај партнера осигураника или корисника пензије, односно детета партнера изједначава са правним положајем супружника и деце.

1. **Друга права по основу истополне заједнице (чл. 54-58)**

У делу Друга права по основу истополне заједнице чланом 54. изједначен је правни положај партнера са правним положајем супружника у тачно одређеним правима - права из радног односа, коришћења јавних услуга, боравка на територији Републике Србије, стицања држављанства и у погледу међународне заштите.

Одредбама члана 55. уређено је изједначавање правног положаја партнера са супружницима у погледу питања остваривања заштите права тражитеља азила, азиланата, странаца под супсидијерном заштитом и странаца под привременом заштитом и у погледу остваривања права на спајање породице.

Такође, предвиђено је изједначавање партнера са супружницима у погледу права из здравственог осигурања и здравствене заштите (члан 56), социјалне и дечије заштите (члан 57), затим је утврђено да партнер и деца партнера имају положај члана уже породице у погледу права на накнаду штете и утврђено је право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе (члан 58).

1. **Регистар истополних заједница (чл. 59-73)**

Одредбама чл. 56. до 69. регулисан је Регистар истополних заједница, одређен је његов појам, вођење, коришћење језика и писма у вођењу Регистра, садржина, овлашћења матичара у погледу вођења Регистра, надлежност за прописивање обрасца и ближег начина вођења,оверавања и закључивања Регистра, исправка и допуна података у Регистру, затим употреба и сврха употребе података из Регистра, право на увид у регистар, издавање извода и уврења из Регистра као и право жалбе.

Одредбама чл. 70-72. регулисано је вођење Регистра у дипломатско-конзуларним представништвима (ДКП) и овлашћење да у ДКП-у само домаћи држављани склопе истополну заједницу. Притом је предвиђено да се Регистар води само у ДКП-у у страној држави чијим законом је регулисано склапање, односно регистрација истополне заједнице или други облик заједнице живота два лица истог пола и према ком два страна држављанина не могу склопити, односно регистровати такву заједницу. Дакле два су кумулативна услова, да је правом стране државе у којој се ДКП налази регулисана регистрација истополне заједнице и да према том праву наши држављани, као страни држављани те државе, не могу такву заједницу у тој страној држави склопити. У којим ДКП-има ће се, а у погледу којих су испуњени ови кумулативни услови, водити Регистар одређују споразумно министар надлежан за спољне послове и министар надлежан за људска права.

Одредбама чл. 71-72. предвиђен је поступак за упис истополне заједнице у Регистар на основу одлуке иностраног органа.

Одредбом члана 73. регулисано је право на заштиту података о личности уписаних у Регистар. .

1. **Нерегистрована истополна заједница (чл. 74-76)**

У делу Нерегистрована истополна заједница одређује се ближе појам, односно услови за признање пуноважности нерегистроване истополне заједнице и то објективног критеријума у погледу њеног трајања (најмање три године) и да мора испуњавати исте услове за ваљаност као и регистрована истополна заједница, односно да између партнера не смеју постојати сметње које би биле сметње за регистрацију истополне заједнице. Законом се ипак дозвољава признавање постојања нерегистроване истополне заједнице и у случају када траје краће од три године, ако постоји заједничка имовина или друге околности које указују на заједницу живота.

Даље се прописује да нерегистрована истополна заједница производи правне последице као и регистрована истополна заједница у погледу личних права, обавеза у вези са издржавањем деце партнера и доношењем одлука у случају хитности и свакодневних одлука у вези са децом партнера и имовинских односа партнера, осим у погледу промене презимена.

У домену наслеђивања, пореског система, пензионог осигурања, система социјалне заштите и обавезног здравственог осигурања и здравствене заштите, права и обавеза из радних односа, приступа јавним и тржишним услугама нерегистрована истополна заједница производи исте последице које су посебним прописима којима се уређују та подручја, признате ванбрачној заједници.

1. **Правна дејства признате истополне заједнице у иностранству (члан 77)**

Одредбама члана 77. се регулише моменат од када истополна заједница која је склопљена или заснована у иностранству у складу са страним правом, а која је призната у Републици Србији производи дејства, као и обим права и обавеза која се партнерима такве заједнице признају. У Републици Србији по основу такве заједнице признају се права и обавезе које су признате и партнерима који су истополну заједницу склопили у Републици Србији, што значи да уколико би према страном праву и у страној држави обим права и обавеза био шири, у Републици Србији ће бити признат ужи обим права и обавеза, док ће у случају да је у страној држави обим права и обавеза био ужи у Републици Србији ће тај обим бити шири.

1. **Надзор на применом закона (члан 78)**

Надзор над применом закона врши Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, а у погледу примене закона у ДКП-има надзор над применом закона врши Министарство спољних послова.

1. **Прелазне и завршне одредбе (чл. 79-81)**

У делу Прелазних и завршних одредби предвиђено је да Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Сл. Гласнику РС“, а да почиње да се примењује протеком једне године од ступања на снагу. Прописано је и да се Регистар истополних заједница успоставља у року од једне године од дана ступања на снагу закона.

**IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За реализацију/спровођење овог закона у 2021. години нису потребна финансијска средства. Планирање и обезбеђивање средстава у 2022. и 2023. години ће се вршити у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије и лимитима одређеним од стране Министарства финансија.

**V. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА**

1. **Одређивање проблема које закон треба да реши**

У правном систему Републике Србије је као једина заједница живота између партнера препознат брак, односно ванбрачна заједница, и то као заједница мушкарца и жене. Самим тим, заједница живота две особе истог пола и даље је правно невидљива што онемогућава особе које фактички живе у овој врсти заједнице да остварују бројна права која произилазе из таквог односа. Постојање истополних заједница у свим друштвима, па и у друштву у Србији, намеће потребу да се овакав вид остваривања заједнице живота између две особе правно препозна и уреди. Истраживања показују да преко 50% испитаних припадника ЛГБТИ заједнице у Србији живи у неком виду партнерства а њих 63% одговорило је позитивно у погледу спремности да региструје истополно партнерство уколико би то било правно могуће.

Негативне последице непрепознавања истополних заједница су вишеструке, и поред припадника ЛГБТИ заједнице посредно захватају читаво друштво. Нерегулисан статус истополних заједница у конкретним случајевима директно угрожава или може да угрози здравствено стање, имовину, породични и лични статус појединца, а свакако код истог ствара осећај друштвене изопштености и понижености.

У недостатку било каквог правног решења, партнери истополне заједнице прибегавају проналажењу алтернативних начина, и користе све постојеће правне и ванправне механизме како би барем делимично надоместили права која у уживају супружници или ванбрачни партнери. Овакав статус у садејству са притиском који ствара конзервативна средина, доводи до потпуног одсуства правне и физичке сигурности. Ово у делу ЛГБТИ заједнице изазива револт што за последицу има све веће удаљавање ставова, повећање обостраног анимозитета између ЛГБТИ и већинске хетеросексуалне популације и све мање простора за изналажење трајног решења. Са друге стране, када ЛГБТИ заједница преко својих представника покреће тему озакоњења истополних заједница, ове иницијативе у јавности често не буду схваћене као захтев за обезбеђивање услова за уживање неких од основних људских права, већ се исте тумаче као безобзирно инсистирање на неоснованим привилегијама.

Будући да судска пракса Европског суда за људска права Савета Европе, као и Европског суда правде у оквиру Европске уније поставља пред све земље чланице, односно кандидате за чланство, нужност регулисања питања истополних заједница, односно партнерстава, одлагање решења овог проблема погоршава и позиције Републике Србије на међународном плану. Пресуда Европског суда за људска права у случају Олиари и остали против Италије из јула 2015. у том смислу представља јасну поруку да ће се сви случајеви одбијања захтева истополних парова за регистрацијом убудуће пред овим судом третирати као акт дискриминације, што ће производити одређену материјалну штету Републици Србији а још више штетити њеном угледу у међународним организацијама.

1. **Циљеви који се постижу доношењем акта**

Изналажење системског решења представљало би важан искорак и за целокупно друштво у Србији. Друштвени дијалог у процесу промоције оваквог прописа, који би надлежни предлагач подржавао и усмеравао, допринео би томе да, поделама оптерећено друштво, достигне неопходан степен свести о нужности поштовања права других на различитост, и поштовања права која су загарантована свима, без обзира на различитост. Повећање толеранције према ЛГБТИ особама допринело би и подизању општег нивоа толеранције према другим мањинским заједницама у друштву. Ово би, дугорочно посматрано, релаксирало односе у јавном дискурсу, али и у политичком животу у целости, и усмерило би пажњу грађана ка изазовима савременог друштва и различитим локалним иницијативама од суштинске важности за целу заједницу. Намера надлежног предлагача је да једним законом постави правни оквир за регулативу заједнице живота између истополних партнера и права и обавезе који из таквог партнерства произилазе, што би се даље употпунило изменама и допунама одговарајућих закона у конкретним областима.

Циљ је да се у Србији што је пре могуће стекну услови да ЛГБТИ особе могу неометано да планирају и организују сопствени породични живот. У том смислу, предност при разматрању могућих решења дата је онима које могу да се реализују у што скоријем временском периоду. Опредељеност државе ка поштовању универзалног начела људских права и недискриминације обавезује надлежне институције да омогуће процес достизања већег нивоа права ЛГБТИ особа.

Доношењем оваквог прописа држава изражава и своју јасну приврженост вредностима на којима почива међународно право, а нарочито вредностима израженим у Европској конвенцији и пракси Европског суда за људска права, као и вредностима које су уграђане у законодавство Европске уније, али и своју одлучност да, упркос притисцима поступа у складу са принципима владавине права. Доношење Закона о истополним заједницама једна је од активности предвиђених у Годишњем плану рада Владе за 2021. годину као и у Акционом плану за спровођење Програма Владе.

Институционални услови за доношење оваквог законског решења употпуњени су формирањем Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог као и континуираном сарадњом између надлежних институција са невладиним сектором. С обзиром на то да ће законско решење нужно иницирати измену појединих одредаба других закона и подзаконских аката, за успешност планираног решења неопходна је међуресорна сарадња између органа државне управе као и Народне скупштине Републике Србије. Партиципација удружења грађана у процесу креирања оваквог закона је од суштинске важности, али је подједнако важно њихово учешће и у процесу примене закона. Њихова улога била би незаменљива у оснаживању ЛГБТИ особа да региструју своја истополне заједнице. Такође, невладине организације имале би важну улогу у промоцији законских решења у јавности, као и у процесу вођења друштвеног дијалога и развијања културе толеранције.

Основни показатељ нивоа остварености зацртаног циља нарочито у процесу праћења ефеката будућег прописа јесте број парова који су у Републици Србији склопили истополну заједницу. Овај податак, посматран изоловано, специфичан је, лако мерљив, адекватно показује ниво жељене промене, могуће га је лако добити кроз службене евиденције, и поуздан је. Међутим, треба имати у виду да би за потпуније сагледавање ефеката закона требало утврдити и приближан број истополних парова који тренутно остварују неформалну заједницу живота или ће се определити за овај облик истополне заједнице. Овај податак могао би да се искористи као базна вредност у односу на коју се мери број склопљених истополних заједница. Важно је рећи да број грађана непосредно заинтересованих за озакоњење истополних заједница не представља чинилац који одлучује у погледу нужности доношења овог закона. Иако није од директног утицаја у процесу креирања решења, важан показатељ који треба пратити је и број аката говора мржње у јавном простору према припадницима ЛГБТИ заједнице у периоду пре, након и по доношењу закона.

Полазећи од обавезе да за све своје грађане, без обзира на њихову сексуалну оријентацију, створи услове за поштовање достојанства личност, надлежни предлагач се ослања на искуства оних држава које у овој области предњаче. Та искуства говоре да се ради о питању у чијем решавању држава мора да покаже одлучност. Уз мање или веће разлике, условљене доминантним културним и религијским моделима у одређеној земљи, свуда у свету је озакоњење истополних заједница, односно партнерстава било праћено отпором дела јавности што је узроковало да одређене иницијативе више пута бивају оборене и поново покретане.

Уживање основних људских права, гарантованих Уставом и међународним уговорима чији је Република Србија потписник, не би смело да буде предмет дебате. Зато је надлежни предлагач става да сензибилизација шире јавности о питању истополних заједница може једино да буде додатна мера у оквиру изналажења законског решења, а нипошто предуслов за његово доношење. Међутим, када је реч о обиму права која ће предложено решење омогућити ЛГБТИ особама у Србији, дебата је, с обзиром на друштвену климу, неопходан предуслов.

Усвајање Закона о истополним заједницама утицало би на подизање свести о проблемима са којима се суочавају припадници мањинских и осетљивих група. Закон би допринео промовисању културе људских права, толеранције, поштовању и уважавању различитости, што би допринело развоју инклузивног друштва заснованог на људским правима и принципу владавине права, које свима пружа једнаке могућности.

До сада се на пољу регулисања истополних заједница није примењивао ни један пропис нити су спровођене конкретне мере и активности јавних политика, будући да институт истополне заједнице тек треба увести у правни систем Републике Србије. Једино право које Породични закон имплицитно признаје истополним партнерима јесте право на заштиту од насиља у породици, имајући у виду законску дефиницију појма „члан породице“. Устав Републике Србије оставља простор да се предметна област законски уреди уз накнадно усклађивање закона у конкретним областима права која би се Законом о истополним заједницама гарантовала и подзаконских аката. Поред Породичног закона, од значаја за озакоњење истополне заједнице су и прописи који регулишу наслеђивање, права из пензијског, здравственог и социјалног осигурања, накнаду штете, ослобођење од пореза, затим закон који регулише кривични поступак, као и прописи који би ближе регулисали успостављање регистара истополних заједница на нивоу јединица локалне самоуправе. Надлежни предлагач у том смислу истиче суштинску важност међуресорне сарадње у циљу благовременог доношења свих подзаконских аката и усклађивања прописа, без којих би предложено законско решење имало само симболички карактер.

Главни фактор ризика у процесу креирања и имплементације будућег решења јесте отпор дела грађанства и стручне јавности у Србији која овакве иницијативе доживљава као претњу традиционалним породичним вредностима. Овај проблем индукује друге факторе ризика, као што су притисак на доносиоце одлука и јавне личности које заговарају предложено решење, као и прикривена или отворена опструкција примене законских одредаба од стране надлежних на националном или локалном нивоу. Једини ефикасан начин да се превентивно делује на ублажавању ових фактора ризика јесте континуирани друштвени дијалог током читавог процеса креирања, усвајања и имплементације закона, уз праћење и вредновање ефеката закона у свим мапираним циљним групама.

1. **Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?**

У циљу решавања уоченог проблема, а имајући у виду све претходно наведено, разматране су следеће опције:

* + - 1. Усвајање Закона о истополним заједницама.

У значајном броју држава у којима су истополне заједнице, односно партнерства озакоњена, решење је управо подразумевало доношење посебног закона, док су права истополних партнера дефинисана по узору на она гарантована законима који уређују брачну заједницу. Мада неке земље поседују регистрована партнерства доступна и за хетеросексуалне парове (нпр. Француска), упоредна правна пракса показује да постоји могућност обезбеђивања већег обима права регистрованим партнерима када је регистровано партнерство дозвољено само њима. Овакав приступ је прихваћен и од стране водећих организација цивилног друштва и експерата у области заштите и унапређења права ЛГБТИ особа у Србији, што се види из модела закона који су последњих година били доступни широј јавности.

Поред ове опције у току јавне расправе неколико је концептуалних решења понуђено или као алтернатива усвајању Закона о истополним заједницама или као предлог интервенција у самом Закону о истополним заједницама предвиђањем другачијег статуса истополних партнера у односу на оно што је предвиђено предложеним нормативним решењима.

* + - 1. Концепт уговорног регулисања међусобних односа

Предлагачи овог решења су у медијским наступима или кроз појединачне коментаре изнели став да није потребно уопште доношење посебног закона, будући да партнери истополне заједнице не морају своју заједницу регистровати, јер се тим чином она изједначава са браком, већ да има сасвим довољно простора у оквиру уговорног права да своје међусобне односе реше и регулишу на приватној уговорној основи или једностраном изјавом воље (нпр. тестамент) и да на тај начин остваре права која би им била гарантована посебним законом.

* + - 1. Концепт промене посебних закона без доношења једног закона

Предлагачи овог концепта су изражавали снажно противљење доношењу једног посебног закона, којим се признају права партнерима по основу истополне заједнице и којим се регулише регистрација истополне заједнице, изражавајући своје противљење таквом закону и сматрајући да се тиме истополна заједница изједначава са браком, а да се права која би била предвиђена посебним законом могу бити остварена изменама или допунама посебних закона која та права регулишу.

* + - 1. Концепт изједначавања истополне заједнице у оквиру посебног закона са статусом ванбрачне заједнице.

Предлагачи овог концепта су изражавали своје противљење решењу према којем су у оквиру посебног закона партнери истополне заједнице изједначени у свом правном положају са супружницима у правима које закон предвиђа, јер сматрају да се тиме истополна заједница изједначава са браком, па су предлагали да се правни положај партнера изједначи са правним положајем ванбрачних партнера.

* + - 1. *Status quo* опција, односно недоношење било каквог прописа оставило би ЛГБТИ особе без могућности да региструју заједнице живота које фактички постоје са свим негативним последицама које таква немогућност подразумева, а које су претходно наведене. С обзиром на то да је суштина проблема нерегулисан правни статус, не може се очекивати да ће промена економских, демографских или друштвено-политичких трендова у Србији довести до решења. Даљим одлагањем решавања овог питања компликовале би се и позиције Републике Србије у преговорима у вези са чланством у Европској унији, што би посредно негативно утицало на комплетну привреду и друштво Србије.

Током поступка идентификовања могућих опција није уочена друга мера осим регулаторне која би, довела до жељене промене. Будући да не постоје јасни критеријуми за оцену нивоа спремности друштва да прихвати доношење оваквог прописа, није могуће ни условити доношење Закона о истополним заједницама претходном променом друштвене климе. Зато надлежни предлагач, полазећи од принципа владавине права и демократских вредности, сматра да закон треба да иницира промену свести, а не обрнуто. Све заинтересоване стране су имале прилику да дају своје мишљење о суштини и карактеру овог закона, као и о предложеним појединачним решењима, и то у поступку јавне расправе о нацрту закона кроз коментаре, учешћем на друштвеном дијалогу на тему Нацрта закона о истополним заједницама који је одржан 10. марта 2021. године, а ЛГБТИ заједница посебно кроз учешће представника организација која се баве правима ЛГБТИ особа у раду Посебне радне групе. .

Идентификоване мере упоређене су по стандардним критеријумима вредновања на следећи начин:

- Релевантност: Све идентификоване опције, изузев опције *status quo*, у већем или мањем обиму иду ка правном препознавању истополних заједница, али ниједна, изузев опције усвајања посебног закона, није прихватљива. Пошто се ради о осетљивом друштвеном питању и институту који се по први пут уводи у правни систем, мора се у обзир узети и начин на који се до решења долази, односно какве ефекте у правном систему и у друштву ће та решење изазвати, односно зашто су неодржива.

*Концепт усвајања посебног закона*  којим би се јасно дефинисао појам истополне заједнице и одредио јасан круг права и обавеза који би били последица тако засноване заједнице би представљао најбољу гаранцију за отклањање правног вакума у предвиђеним сферама права, за иницирање измена унапред дефинисаних секторских закона ради остваривања пуног обима признатих права, за отклањање дисркиминације ЛГБТИ особа и постизање друштвене кохезије и стварање толерантног друштва.

*Концепт уговорног регулисања међусобних односа* је неприхватљив из два разлога. Прво, на основу напред изнетог става Европског суда за људска права у случају Олиари и други против Италије јасан је био став да такав концепт не обезбеђује суштинске потребе истополних партнера и није довољно поуздан. Овај став је више него јасан када се стави у контекст нашег правног система. Наиме уговорно регулисање и ако би се прихватило оно би било примењиво само у једном уском домену, у домену имовине партнера. Чак ни у области наслеђивања не би било прихватљиво, будући да су два основа наслеђивања препозната у нашем позитивном праву (законско и тестаментално), при чему тестамент представља једнострану изјаву воље. У случају да таква изјава воље није дата, а деси се изненадна смрт једног партнера, други партнер остаје потпуно нерегулисаног статуса. Поред тога уговорни концепт није прихватљив ни у домену здравственог или пензионог осигурања, односно у домену издржавања, а нарочито не у погледу права у вези са кривичним поступком или болничким лечењем, при чему је целокупни овај корпус побројаних права управо корпус права који проистиче из права на породични живот, односно из заједничког живота.

*Концепт промене секторских закона без доношења посебног закона* такође је неприхватљив из два разлога. Прво, није јасно како би се секторски закони изменили или допунили и признала права истополним партнерима по основу истополне заједнице уколико она као таква није претходно правно препозната и дефинисана. Друго, није ни јасно који то тачно секторски закони и по ком основу би се мењали, односно на који начин бисмо утврдили која су то тачно права која ће се признати истополним партнерима по основу истополне заједнице, а која не. Одсуство посебног закона у коме је дефинисан правни институт истополне заједнице и обим права која се признају водио би ка дискреционој, арбитрерној оцени коју врсту и обим права треба признати, што може довести опет до тога да тај обим буде преуско или неадекватно постављен. Поред тога искуство из 2012. године када се у погледу регулисања статуса трансродних особа препоручивала промена више закона уместо доношења једног, кровног закона, показала се као погрешна јер је за десет годна донет само Закон о матичним књигама а поступак осталих закона није ни започет. Тиме је статус трансродних особа остао и даље неуређен а концепт „промене више закона“ показао се као начин у недоглед одлагања одуговлачењем оног што се много брже и рационалније може остварити једним законом.

*Концепт изједначавања истополне заједнице у оквиру посебног закона* са статусом ванбрачне заједнице је такође неприхватљив, јер се не може изједначавати положај правно регулисане заједнице са правним положајем фактичке заједнице живота. Према члану 4. Породичног закона, ванбрачна заједница је фактичка заједница живота мушкарца и жене између којих нема брачних сметњеи и у свим аспектима у којима је изједначена са браком упућено је на релевантне одребе ПЗ којима је регулисан брак.

С тим у вези Резултат опције усвајања посебног закона је да се у правни систем уведе правни појам истополне заједнице и обезбеди тачно дефинисан круг права из домена породично-правне заштите за истополне партнере, а без претензија да се достигне подударност са статусом који ужива брачна заједница.

Овако креирано решење обезбедиће недвосмислено унапређење права ЛГБТИ особа, истовремено обезбеђујући неповредивост статуса традиционалне породице, омогућујући друштвену стабилност и важан искорак ка бржем развитку друштва у Србији и напредак земље ка чланству у Европској унији, што је у складу са приоритетима дефинисаним Програмом Владе.

- Ефикасност: Надлежни предлагач, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, поседује неопходне институционалне и људске ресурсе за реализацију опције усвајања посебног закона у складу са релативно кратким роком који је одређен за реализацију.

Преостале опције се не могу разматрати у погледу ефикасности због њихове или друштвене (status quo) или правне неодрживости.

- Ефективност: Краткорочни циљ предложеног решења требало би да буде могућност регистрације истополних заједница, док је средњорочни циљ усаглашавање различитих законских и подзаконских аката са новим законом као и ублажавање ставова јавности према истополним заједницама.

Ефективност преосталих опција не може се разматрати због њихове или друштвене (status quo) или правне неодрживости.

- Одрживост: Промене у правном статусу заједница истополних партнера које се постижу одабраном опцијом одрживе су дужи рок уз потенцијалну могућност даљег унапређења нивоа права.

Одрживост преосталих опција не може се разматрати због њихове или друштвене (status quo) или правне неодрживости

Након разматрања свих понуђених опција, надлежни предлагач је закључио да је једина могућа, пожељна и оптимална опција израда новог законског решења у виду Закона о истополним заједницама, уз усклађивање свих неопходних одредаба других закона и подзаконских аката.

1. **Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

У односу на постојеће стање, усвајање Закона о истополним заједницама представљало би суштински искорак у погледу заштите и унапређења људских права. Закон би омогућио уживање права и одредио јасне обавезе партнерима изједначавајући њихов правни положај у тачно одређеним правима са супружницима, будући да је то једина правно регулисана заједница живота у нашем правном систему. Притом, закон не изједначава брак и истополну заједницу, иако подразумевају заједницу живота две особе, ипак остају различити правни а и друштвени ентитети. Брак се, дакле, при креирању решења користи као једини могући модел, а не као коначни циљ.

Усвајање Закона о истополним заједницама не би подразумевало оснивање нових институција на националном, покрајинском или нивоу локалне самоуправе, а због незнатног повећања обима посла у постојећим институционалним капацитетима није потребно ни ангажовање додатних људских ресурса. Такође, за спровођење овог закона није потребно издвојити ни додатна средства, ван планираних средстава, нити би измене и допуне других закона и подзаконских аката ради усклађивања са овим законом наметнуле додатне трошкове другим институцијама. Динамика усклађивања одредби постојећих закона са Законом о истополним заједницама могла би да буде условљена нивоом приоритизације у појединим институцијама. Ипак, овакви фактори ризика процењују се као изоловани случајеви који неће оптеретити администрацију, судство или друге институције, а самим тиме неће произвести ни додатне трошкове.

Особе у регистрованим истополним заједниицама ће имати права и обавезе које, поред осталог, подразумевају материјалне трошкове као и корист. Реализацијом ове опције долази до повећања доступности система социјалне заштите и здравственог система за осетљиве друштвене групе и то тако што ће законом дефинисана права која се иначе признају супружницима, бити доступна и за особе у оквиру истополних заједница. Реализација изабране опције имаће позитивно дејство и на друге мањинске и маргинализоване друштвене групе, али и на друштво у целини.

Усвајање Закона о истополним заједницама утицало би на подизање свести о проблемима са којима се суочавају припадници мањинских и осетљивих група. Закон би допринео промовисању културе људских права, толеранције и поштовања и уважавања различитости, што би допринело развоју инклузивног друштва заснованог на људским правима и принципу владавине права, које свима пружа једнаке могућности.

Примена законског решења несумњиво би довела до промоције истополних заједница у јавности што би за последицу могло да има нарушавање приватности појединаца. У том контексту, примена закона могла би посредно да произведе и негативне друштвене ефекте на живот појединих припадника ЛГБТИ заједнице. Надлежне институције на локалном нивоу би требало да предвиде услуге подршке у таквим случајевима. Овај вид подршке не би нужно подразумевао креирање засебних програма и ангажовање додатних људских и финансијских ресурса, већ се иста може уврстити и у активности које се већ реализују, а с обзиром на релативно мали број потенцијалних случајева. Као пожељне додатне мере могу се предвидети и обуке за матичаре и друге службенике на локалном нивоу за које се процени да би имали највише удела у примени законских одредаба.

Основни циљ изабране опције био би испуњен самим ступањем на снагу Закона о истополним заједницама. Ово би представљало симболични тренутак за ЛГБТИ заједницу као и за надлежне институције и целокупну заједницу у Србији која се бави заштитом људских права. Додатне мере за ефикасну примену закона подразумевале би усклађивање одредаба других закона и подзаконских аката са одредбама Закона о истополним заједницама. Све додатне регулаторне мере као и рокови за њихово спровођење регулисани су прелазним и завршним одредбама закона и биће резултат сарадње са надлежним институцијама.

1. **На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Основна циљна група на коју ће законско решење утицати јесу особе ЛГБТИ заједнице које остварују или намеравају да остваре заједницу живота са истополним партнером. Поред значајно веће правне сигурности, за истополне парове то би значило и чин друштвене афирмације и подстицај да личним напретком дају свој пун допринос развоју целокупног друштва. Последично, припадници ЛГБТИ заједнице на тај начин би имали неопходне услове да у друштвеној хијерархији додатно напредују и да на тај начин даље утичу на рушење стереотипа о ЛГБТИ особама. У најужи круг заинтересованих за доношење законског решења у овој области спадају чланови примарних породица истополних партнера, који ће посредно осетити различите правне и друштвене ефекте његове примене.

1. **Какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима?**

Законом о истополним заједницама не иницира се стварање додатних трошкова грађанима и привреди, као ни малим и средњим предузећима.

1. **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ћe он створити?**

Да позитивне последице доношења закона оправдавају у потпуности трошкове које ће створити. Финансисјки трошкови се односе на успостављање Регистра за вођење истополних заједница, а планирање и обезбеђивање средстава за ове намене ће се вршити у складу са билансним могућностима буџета. Републике Србије и лимитима одређеним од стране Министарства финансија. Као пожељне додатне мере могу се предвидети и обуке за матичаре и друге службенике на локалном нивоу за које се процени да би имали највише удела у примени законских одредаба.

1. **Да ли се законом подржавају стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Законом о истополним заједницама не иницира се стварање нових привредних субјеката нити се непосредно утиче на тржишну конкуренцију.

1. **Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о овом акту?**

За потребе израде Нацрта закона о истополним заједницама Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог је 3. фебруара 2021. године формирало Посебну радну групу коју чине представници релевантних државних органа и институција и организација цивилног друштва, Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја. На састанцима у својству посматрача присуствовали су и представници Повереника за заштиту равноправности и Тима за људска права УН у Србији.

Јавне консултације о Полазним основама спроведене су онлајн од 8. до 24. фебруара 2021. године. Поднето је укупно 19 коментара на Полазне основе за израду Нацрта закона о истополним заједницама (10 комeнтара су поднели грађани, три институције, три невладине организације појединачно, један политичка странка, један независни експерт, члана радне групе и један групе удружења).

Jавна расправа о Нацрту закона о истополним заједницама спроведена је у периоду од 04. до 23. марта 2021. године. Текст Нацрта закона о истополним заједницама на интернет-страници надлежног предлагача, као и на интернет-страници еУправе, заједно са обрасцем за достављање коментара, предлога и сугестија, и информацијом да попуњене обрасце треба слати на адресу електронске поште: javnarasprava@minljmpdd.gov.rs. Осим тога, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог је, путем електронске поште, упутило обавештење о почетку јавне расправе, уз упућивање на одговарајуће линкове, свим члановима и чланицама Посебне радне групе за израду текста Нацрта овог закона, њиховим заменицима и заменицама, као и заинтересованим институцијама чији су представници учествовали на састанцима Посебне радне групе у својству посматрача (укупно 61 адреса). С обзиром на тренутну епидемиолошку ситуацију у земљи узроковану корона вирусом COVID – 19, јавна расправа је углавном спровођена у форми достављања писаних коментара.

Током трајања јавне расправе, надлежни предлагач је 10. марта 2021. године организовао један тематски друштвени дијалог уз учешће представника свих заинтересованих страна, и то: из Народне скупштине (представници Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, Одбора за европске интеграције, Одбора за уставна питања и законодавство Републике Србије, као и посланици, односно представници посланичких група: Јединствене Србије, Социјалдемократске партије Србије и Социјалистичке партије Србије); из државних органа и институција (представници Министарства привреде, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства рударства и енергетике, односно, Координационог тела за родну равноправност, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарства за европске интеграције, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства здравља, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства за бригу о породици и демографију, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе РС – SIPRU, Републичког секретаријата за законодавство и Републичког завода за статистику); из покрајинских институција (представници Покрајинског секретаријата за социјалну политику, демографију и равноправност полова и службе Покрајинског заштитника грађана); из независних тела, односно, судова (представници службе Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, и Уставног суда); из међународних организација (представници UN Women – Србија, Канцеларије Савета Европе у Београду, Мисије ОЕБС-а у Србији, Делегације Европске уније у Републици Србији, Уједињених нација у Србији, као и Тима за људска права Уједињених нација); из невладиних организација, односно, удружења (представници Београдског центра за људска права, Платформе организација за сарадњу са механизмима УН за људска права, Гетена, Civil Rights Defenders, Београд прајда, Егала, Лабриса, Удружења „Да се зна!“, Дугине породице, удружења ERA – LGBTI – Equal Rights Association for Western Balkans and Turkey, Центра за подстицање дијалога и толеранције – Чачак, и психолошког саветовалишта Круг – Нови Сад); из јединица локалне самоуправе (представници Секретаријата за управу Града Београда, и Центра за социјални рад – Нови Сад); из академске заједнице, односно, са универзитета, факултета и института (представници Филозофског факултета Универзитета у Новом Саду, Института друштвених наука, Института за филозофију и друштвену теорију, као и Правног факултета Универзитета Унион у Београду); из амбасада у Србији (представници Амбасаде Португалске Републике, Амбасаде Краљевине Шпаније, Амбасаде Краљевине Мароко, Амбасаде Краљевине Данске, Амбасаде Чешке Републике, као и Амбасаде Краљевине Холандије); као и из предузећа (представници регионалног представништва компаније IKEA за тржиште југоисточне Европе, и компаније COING) – укупно 61 институција и организација.

На друштвеном дијалогу су формулисана обавезујућа поступања у процесу израде текста Нацрта закона, у циљу његовог унапређења, о којима су чланови Посебне радне групе обавештени путем електронске поште, а јавност је још једном позвана да се у јавну расправу укључи достављањем коментара. Том приликом, истакнуто је да ће Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог наставити да поштује највише међународне стандарда приликом рада на изради текста Нацрта закона. Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, заједно са учесницима дијалога, упутило је апел на све актере јавног и политичког живота у Републици Србији да активно учествују у борби против дискриминације ЛГБТИ особа и изградњи толеранције, као и да се током трајања јавне дебате као и у даљем поступку доношења Закона, ангажују у спречавању говора мржње у вези са усвајањем овог Законом и у вези са темом којом се он бави.

Током јавне расправе, надлежном предлагачу своје коментаре са примедбама и сугестијама доставило је укупно 13 подносилаца, од тога: четири институције (Министарство правде, Министарство унутрашњих послова, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Заштитник грађана); четири организације, укључујући и групе организација које су поднеле заједничке коментаре (Еуропска цивилна иницијатива – Регионална ОЦД Загреб – Иван Зидаревић; Група организација: Лабрис, „Да се зна!“, „Изађи“, Гетен, Друштво поноса / Belgrade Pride и Civil Rights Defenders; Регионални инфо центар – Предраг Аздејковић; и Тим Уједињених Нација у Србији – заједнички коментари које су поднеле УН агенције у Србији); једна политичка странка (Српска странка Заветници – Одбор за правна питања – Милица Ђурђевић Стаменковски); и четворо грађана (Миленко Глишич, Петар Ожеговић, Саша Гајин и Марјана Д. Мајсторовић).

Све примедбе, сугестије и предлози заинтересованих страна, детаљно су размотрени. Оне, за које се у процесу евалуације утврдило да су у складу са правним поретком Републике Србије и да доприносе унапређењу и заштити људских права, прихваћене су и инкорпориране у финални текст Нацрта закона. Предлози неприхватљиви са становишта смисла и структуре Нацрта закона, нису усвојени.

У припреми текста Нацрта закона о истополним заједницама за јавну расправу активно је учествовала Посебна радна група за израду овог прописа. Посебна радна група се у ту сврху састала 24. и 25. фебруара, односно 1. марта, а евалуирање свих пристиглих коментара ПРГ је извршила на састанцима 19., 22. и 24. марта. Ово је нарочито значајно ако се има у виду чињеница да су већина подносилаца коментара појединци, институције и удружења чији су представници чланови Посебне радне групе.

Став надлежног предлагача о свим примедбама и сугестијама, образложен је у Евалуационој листи пристиглих коментара, која је у припреми као саставни део Извештаја о спроведеној јавној расправи. Наведени извештај ће бити доступан на интернет-страници надлежног предлагача и е-Управе у року прописаном Пословником Владе и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.

Министарство за људска и мањинска права и друштвен дијалог je 19. марта 2021. године упутило јавни позив потписницима Aпела 212 српских интелектуалаца на друштвени дијалог, у формату који они бирају на тему Закона о истополним заједницама, у циљу заједничких унапређења текста и дијалога и културе људских права и културе компромиса у Србији.

10. **Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?**

Надзор над применом закона вршиће Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, а у погледу примене у дипломатско-конзуларним представништвима Министарство спољних послова. Ефекти примене закона пратиће се периодично кроз достављање извештаја од стране свих релевантних органа и институција надлежних за његову примену.