



PRAVNO NEVIDLJIVA LICA U SRBIJI I DALJE BEZ REŠENJA

P R A X I S





„PRAVNO NEVIDLJIVA“ LICA U SRBIJI I DALJE BEZ REŠENJA



Izveštaj je pripremila nevladina organizacija Praxis u okviru projekata "Doprinos socijalnoj inkluziji i borbi protiv diskriminacije marginalizovane populacije u Srbiji", finansiranog od strane Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške, i „Socijalna inkluzija: regionalna podrška marginalizovanim zajednicama“ finansiranog od strane Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) u Srbiji. Izveštaj je rezultat dugogodišnjeg iskustva Praxisa u radu na ovoj temi i zalaganja za rešavanje problema lica koja nisu priznata pred zakonom.

Stavovi izrečeni u ovom izveštaju pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Ministarstva inostranih poslova Kraljevine Norveške ili UNHCR-a u Srbiji.



Ministarstvo inostranih poslova
Kraljevine Norveške



SADRŽAJ

UVOD

1. UPRAVNI POSTUPAK

- 1.1 Nemogućnost prijave rođenja deteta čiji roditelji nemaju dokumente i nemogućnost naknadnog upisa lica (i odraslih i dece) čiji roditelji nemaju potrebne dokumente
 - Slučaj: Leonora, Kristina i njihova majka Mirjana
 - Slučaj: Škurta
- 1.2 Deca koju su majke napustile i koja žive sa biološkim očevima – pitanje lica ovlašćenog da podese zahtev
 - Slučaj: Liridon
- 1.3 Odrasla lica koja ne znaju ništa o svom datumu i mestu rođenja, lica čiji su roditelji preminuli, nepoznati ili na nepoznatom mestu boravišta
 - Slučaj: Sabaheta
 - Slučaj: Zejfilja (lice koje nema dokaze o smrti roditelja)
 - Slučaj: Muhamet (lice čija je majka na nepoznatom mestu boravišta)
 - Slučaj: Vantizana
- 1.4 Zajedničke odlike svih postupaka naknadnih upisa – pravna nesigurnost, dugotrajni postupci, neujednačeno postupanje, nepribavljanje dokaza po službenoj dužnosti, upućivanje na različite organe i postupke
 - Slučaj: Serđana

2. POSTUPAK PRED CENTRIMA ZA SOCIJALNI RAD

- Slučaj: Senade i Faton
- Slučaj: Besima
- Slučaj: Vlaznim i Giljtana
- Slučaj: Nazmije

3. PARNIČNI POSTUPAK

- Slučaj: Šukrija

4. VANPARNIČNI POSTUPAK

- Slučaj: Hira

5. ZAKLJUČAK

UVOD

Publikacijama objavljenim 2008. i 2009. godine,¹ Praxis je nastojao da ukaže na težinu položaja lica koja pravno ne postoje i da učini vidljivim probleme onih koji su nevidljivi pred zakonom.² Istovremeno, ukazivano je na obavezu države da preuzme odgovornost za rešavanje problema lica neupisanih u matičnu knjigu rođenih (MKR) – „pravno nevidljivih“ lica, te da precizno reguliše postupak naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih imajući pri tome u vidu specifičnosti romske zajednice čiji se pripadnici suočavaju sa teškoćama kod upisivanja u matične knjige rođenih.

Na potrebu rešavanja statusa „pravno nevidljivih“ lica ukazale su i brojne agencije UN, prevashodno UNHCR i UNICEF, kao i Evropska komisija, OEBS i tela koja vrše nadzor nad primenom međunarodnih ugovora koje je Srbija ratifikovala. U tom smislu, Komitet UN za eliminaciju rasne diskriminacije i Komitet UN za ljudska prava nedavno su izrazili zabrinutost u vezi sa problemima „pravno nevidljivih“, uz istovremeno iznošenje preporuke da se preduzmu neophodne mere, uključujući i izmene relevantnih propisa u cilju iznalaženja rešenja za probleme ovih lica.

Izvesni pomak učinjen je priznavanjem da problem postoji i da treba pristupiti njegovom rešavanju, na šta je ukazano Strategijom za poboljšanje položaja Roma u Republici Srbiji i Akcionim planom za sprovođenje Strategije.³ Međutim, istinske promene i preciznije regulisanje postupka naknadnog upisa u MKR izostali su.

Model zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta⁴ koji su Centar za unapređivanje pravnih studija i Praxis izradili pre više godina, a koji predlaže efikasnu i pojednostavljenu proceduru naknadnog upisa „pravno nevidljivih“ lica, nije prihvaćen od strane države. Istovremeno, izostala je adekvatna pravna reakcija na polju izmene postojećih zakona koji regulišu ovu oblast i koji su se u pogledu ovog konkretnog problema pokazali kao neprecizni i nepotpuni, čime je stvoreno polje za različita i neusklađena tumačenja od strane nadležnih organa, što je dalje rezultiralo neujednačenom praksom i pravnom nesigurnošću u ovoj oblasti. Naime, problem nije okončan ni donošenjem novog Zakona o matičnim knjigama (ZMK)⁵ čija je primena počela početkom 2010. godine jer su u njemu, u oblasti naknadnog upisa, zadržana rešenja prethodnog Zakona o matičnim knjigama.⁶ Uprkos komentarima koje je Praxis uputio

¹ „Pravno nevidljiva lica u sedam slika – zašto je neophodno hitno doneti Zakon o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta“, Beograd, 2008 i „Pravno nevidljiva lica u Srbiji – država mora da preuzme odgovornost“, Beograd, 2009

² Videti publikacije Praxisa na www.praxis.org.rs

³ Paragraf 6.2.1. Akcionog plana

⁴ Videti na www.praxis.org.rs

⁵ Službeni glasnik RS, br. 20/09

⁶ Službeni glasnik SRS, br. 15/90, Službeni glasnik RS, br. 57/2003, 101/2005

nadležnom Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) na nacrt zakona u toku javne rasprave, u kojima je istaknuto da je postupak naknadnog upisa iznova samo spomenut, ali da nije razrađen i precizno regulisan, novi zakon je ostao bez odredaba koje bi preciznije uređivale taj postupak. Stoga mnoga pitanja sa kojima se „pravno nevidljiva“ lica suočavaju u praksi ostaju i dalje bez odgovora.

U cilju prevazilaženja postojeće situacije, početkom 2011. godine 124 organizacije civilnog društva uputile su inicijativu MDULS-u za donošenje posebnog zakona kojim bi se rešilo pitanje naknadnog upisa činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih. Međutim, nikakav odgovor povodom podnete inicijative nije primljen.

Poslednji koraci koje je preduzelo nadležno ministarstvo pokazuju odsustvo namere da se problem sistemski reši. Naime, nadležno ministarstvo je sredinom aprila 2011. godine izdalo i prosledilo Instrukciju o načinu rada organa koji rešavaju u prvostepenom postupku u oblasti matičnih knjiga po zahtevima za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih,⁷ ističući da su time razjašnjenja sva pitanja u vezi sa ostvarivanjem prava na upis činjenice rođenja pripadnika romske nacionalne manjine. Međutim, ni taj akt ne može dati odgovor na pitanja koja zakon nije regulisao, kako zbog okolnosti da je reč o aktu kojim nije moguće stvarati nova pravna pravila, tako i zbog okolnosti da je i instrukcija propustila da posveti pažnju osnovnim teškoćama sa kojima se „pravno nevidljiva“ lica suočavaju. O ostalim razlozima koji instrukciju čine nepodesnom za prevazilaženje problema „pravno nevidljivih“ lica, kao i o izvesnim pozitivnim aspektima donošenja tog akta, biće reči u poslednjem delu analize, nakon prikazivanja problema koji se najčešće javljaju u postupcima naknadnih upisa i ostaju i dalje bez jasnog odgovora.

Naročito je zabrinjavajuća uverenost nadležnog ministarstva da problem ne postoji i da donošenjem Zakona o matičnim knjigama i pomenute instrukcije prestaje potreba za daljim posvećivanjem pažnje pitanju „pravno nevidljivih“ lica. Upravo zbog opasnosti da problem naknadnog upisa u MKR bude ponovo zapostavljen, pre nego što su njegove istinske razmere makar sagledane u potpunosti, ova analiza nastoji da ukaže da su brojni problemi „pravno nevidljivih“ lica i dalje bez rešenja, kao i da je dalje trajanje neizvesnosti u ovoj oblasti nedopustivo. Naime, problem „pravno nevidljivih“ lica prevazilazi okvire jednog otvorenog pravnog pitanja i tiče se poštovanja ljudskih prava uopšte, jer pojedinac stiče mogućnost pristupa drugim pravima tek sa priznanjem prava na pravnu ličnost. Njihov problem širi je i od obespravljenosti, budući da ovoj grupi ne samo da nije priznato pravo da imaju neko pravo – nego sâmo njihovo postojanje nije priznato pred zakonom. „Pravno nevidljivim“ licima se uskraćuju i ona prava koja su priznata *svakom* pojedincu i *svakom* detetu, te je jasno da sa

stanovišta dostupnih prava nije isto biti ljudsko biće i biti *priznat* kao ljudsko biće. Bez tog dela – biti priznat pred zakonom – nema pristupa nijednom pravu. Stoga, postupak priznavanja nečije pravne ličnosti, postupak od takvog, egzistencijalnog, značaja za svakog pojedinca, ne bi smeo da bude sa toliko neizvesnosti, teškoća i otvorenih pitanja.

Poseban problem predstavlja okolnost da su „pravno nevidljiva“ lica isključivo pripadnici jedne nacionalne manjine - romske, a da osobenosti te populacije koje su od uticaja na mogućnosti upisivanja u MKR uopšte nisu uzete u obzir. Država je bila dužna da preduzme posebne mere i predvidi takve uslove za upis u matičnu knjigu rođenih koje pripadnici ove manjine mogu ispuniti. Međutim, nikakve posebne mere nisu preduzete kako bi se ovoj grupi olakšao upis u MKR. Pred njih se postavljaju isti uslovi kao i za većinsko stanovništvo, iako je unapred jasno da ih mnoga lica romske nacionalnosti ne mogu ispuniti.

Odbijanje države da sagleda i uvaži specifičnost njihovog položaja i osobenosti njihove zajednice, koje se ogledaju u čestim migracijama, teškim egzistencijalnim uslovima i u činjenici da su se romska deca mnogo češće rađala kod kuće, predstavlja propust države koji vodi direktno u sistemsku diskriminaciju ovih lica. Iako su odredbe postojećih zakona prividno neutralne, postavljanje jednakih uslova pred grupe koje su u očigledno nejednakom položaju u praksi dovodi lica romske nacionalnosti u nepovoljniji položaj i zbog toga predstavlja oblik posredne diskriminacije.

U narednom delu analize, uz navođenje primera iz prakse, biće predstavljene osnovne teškoće sa kojima se suočavaju „pravno nevidljivi“ i pitanja koja i dalje ostaju bez jasnog odgovora.

1. UPRAVNI POSTUPAK

Osim odredbe koja propisuje da se podatak o rođenju, ukoliko se prijavljuje po isteku roka od 30 dana od rođenja jednog lica, upisuje u matičnu knjigu samo na osnovu rešenja nadležnog organa, Zakon o matičnim knjigama ne sadrži nijednu odredbu koja bi uređivala pitanje načina upisa, procedure, potrebnih dokaza ili drugih pravila. Sam postupak pred organom uprave koji rešava po zahtevu za naknadi upis odvija se prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP),⁸ koji ne sadrži nijednu konkretnu odredbu koja bi regulisala postupanje u ovakvim slučajevima.

Usled toga, primena pravila Zakona o matičnim knjigama, kao i Zakona o opštem upravnom postupku, u praksi je krajnje neujednačena, pa je nemoguće naći bilo kakvu tačku oslonca u pokušaju da se problem reši pred organima uprave. U svakom pojedinačnom slučaju ishod

⁷ Broj 119-011-00-36/2011-04/1 od dana 7. 4. 2011. godine.

⁸ Službeni list SRJ, br. 33/97 i 31/2001, Službeni glasnik RS, br. 30/2010

postupka je neizvestan, pa se lica koja podnose zahteve za naknadni upis nalaze u situaciji pravne nesigurnosti u pokušaju da ostvare pravo od vitalnog značaja za svoj život i život svojih porodica.

Nepostojanje odredaba koje detaljno regulišu uslove i postupak naknadnog upisa i zanemarivanje specifičnosti romske populacije za posledicu imaju nemogućnost mnogih lica da prema trenutnim propisima budu upisana u matičnu knjigu rođenih, jer ne mogu ispuniti uslove koje zakon pred njih postavlja.

Zakon o matičnim knjigama i Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga (Uputstvo), očito, pogrešno polaze od pretpostavke da svako lice ima izvod iz MKR, uverenje o državljanstvu (UD), ličnu kartu, prijavljeno prebivalište, da su svima roditelji živi i poznati i da će blagovremeno prijaviti činjenicu detetovog rođenja, odnosno, ako to ne bude učinjeno, da će učestvovati u postupku naknadnog upisa. Međutim, u stvarnosti, među licima romske nacionalnosti, postoji veliki broj porodica čiji članovi generacijama ne poseduju dokumente i koji zbog života na marginama društva i u stanju socijalne izopštenosti ne raspolazu čak ni podacima koji su potrebni za upis u matične evidencije. Budući da propisi nikako ne regulišu način upisa lica koja ne raspolazu potrebnim dokumentima (kao što su izvod iz MKR i lična karta za roditelje) i neophodnim podacima (poput podataka o datumu i mestu rođenja), jasno je sa kakvim teškoćama se takva lica suočavaju u postupcima naknadnih upisa i zbog čega pojedini od njih godinama ne uspevaju da se upišu u MKR.

Takođe, neizbežni deo stvarnosti svakog društva jesu napuštena deca, deca čiji su roditelji preminuli, porodice čiji članovi nisu u kontaktu... S druge strane, nesporn je značaj koji učešće roditelja jednog lica ima u postupku naknadnog upisa u MKR. Zakonodavac je takvih situacija bio svestan samo delimično, i to samo kada je reč o jednoj skupini – deci bez roditeljskog staranja.⁹ Za odrasla lica čiji roditelji ne mogu učestvovati u postupku, zakon ne sadrži nijednu odredbu koja bi se odnosila na mogućnosti i način njihovog naknadnog upisa.

Na osnovu dosadašnjeg iskustva u vođenju postupaka naknadnih upisa u MKR, moguće je izdvojiti nekoliko situacija u kojima se ne nazire način na koji bi „pravno nevidljiva“ lica mogla ostvariti pravo na pravnu ličnost. Deca čiji su roditelji živi i poznati ali su i sami bez dokumenata; deca koja žive samo sa biološkim očevima; odrasla lica koja ne znaju ništa o svojim roditeljima; lica čiji su roditelji umrli, na nepoznatom su mestu boravišta ili su i sami „pravno nevidljivi“; lica čiji roditelji nemaju potrebne dokaze za upis u obnovljene matične knjige, za utvrđivanje državljanstva ili pak ne mogu pribaviti lične karte jer nemaju prijavljeno prebivalište; odrasla lica koja ne znaju datum i mesto svog rođenja – to su samo pojedine

u nizu nedorečenosti zakona i životnih situacija u kojima se „pravno nevidljiva“ lica najčešće ne uspevaju upisati u MKR. Zakon koji u potpunosti zanemaruje ovakva lica i ovakve životne okolnosti nikako ne može biti zakon koji na celovit način reguliše postupak naknadnog upisa i daje svakome mogućnost da ostvari Ustavom priznato pravo na pravnu ličnost.

U daljem tekstu biće detaljno opisani pravni problemi sa kojima se suočavaju „pravno nevidljiva“ lica u praksi i primeri situacija u kojima propisi ne nude rešenje za naknadni upis u MKR.

1.1 Nemogućnost prijave rođenja deteta čiji roditelji nemaju dokumente i nemogućnost naknadnog upisa lica (i odraslih i dece) čiji roditelji nemaju potrebne dokumente

Prvi problem u vezi sa ostvarivanjem prava na pravnu ličnost javlja se već prilikom pokušaja prijave rođenja deteta. Prema Konvenciji o pravima deteta, prava svakog deteta zagarantovana tom konvencijom, uključujući pravo deteta da bude upisano neposredno po rođenju, ne zavise od statusa deteta, statusa njegovih roditelja....¹⁰ Međutim, u stvarnosti, deca čiji roditelji ili samo majke nemaju izvod iz MKR, državljanstvo, ličnu kartu, neće moći da ostvare ova svoja prava – majci će biti onemogućeno da prijavi rođenje deteta, odnosno da mu odredi ime, ako je dete rođeno u bolnici.

Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga predviđa da se u prijavi rođenja podaci o roditeljima upisuju iz lične karte, za strance iz putne isprave i izvoda iz matične knjige rođenih, odnosno izvoda iz matične knjige venčanih (MKV). Ni Uputstvo, ni Zakon o matičnim knjigama ne dotiču se pitanja prijave rođenja dece čiji su roditelji „pravno nevidljiva“ lica ili lica koja nemaju sve potrebne dokumente, dok se u praksi skoro bez izuzetka onemogućava prijava rođenja deteta ako roditelji ili majka ne poseduju navedene dokumente.¹¹ Pomenuta uslovljenost ostvarivanja prava deteta statusom njegovih roditelja među najčešćim je uzrocima pojave novih „pravno nevidljivih“ lica.

¹⁰ Član 2(1) Konvencija o pravima deteta

¹¹ Ovde treba razlikovati slučajeve u kojima su deca rođena u bolnici od slučajeva dece koja su rođena u kući. U povoljnijoj situaciji su deca koja su rođena u zdravstvenim ustanovama jer za njih već postoji upis činjenice rođenja i njima je potrebno odrediti ime, upisati podatke o ocu, ako roditelji nisu venčani i, najzad, podatke o državljanstvu (više o ovakvim slučajevima i postupcima određivanja ličnog imena u delu izveštaja koji se odnosi na postupanje centara za socijalni rad). Međutim, deca koja su rođena u kući u znatno su nepovoljnijoj situaciji i za njih ne postoji ni upis činjenice rođenja, a često ne postoji nijedan dokaz o njihovom postojanju ili o datumu i mestu rođenja.

⁹ Više o tome će biti reči u narednom delu izveštaja.

Slučaj: Leonora, Kristina i njihova majka Mirjana

Leonora i Kristina su „pravno nevidljiva“ deca zbog toga što je njihova majka Mirjana „pravno nevidljivo“ lice.

Mirjana je rođena kod kuće u Vranju pre 23 godine. Majka ju je napustila kad je bila mala pa je Mirjana živela i odrastala u Beogradu sa svojom tetkom, majčinom sestrom. Tetka nikada nije ni pokušavala da je upiše u MKR.

O svojim roditeljima Mirjana ne zna ništa. Jedino joj je poznato da ima babu i dedu koji žive u Vranju. Mirjana sada pokušava da stupi u kontakt sa njima kako bi proverila da li su im poznati podaci o datumu i mestu rođenja njene majke. Međutim, čak i ukoliko dođe do potrebnih podataka i uspe da pribavi majčina dokumenta, neizvesno je da li će se i na koji način Mirjana upisati u MKR. Pošto su je roditelji napustili nijedno od njih neće moći da da izjavu da je Mirjana njihova ćerka, a zakon ne predviđa način na koji bi Mirjana mogla dokazati ko su joj roditelji, niti daje mogućnost da se neko upiše u MKR bez podataka o roditeljima, osim ako nije reč o nađenoj deci. Mirjana se kao napušteno dete mogla upisati u MKR na osnovu člana 51. Zakona o matičnim knjigama da je zahtev za njen naknadni upis bio podnet dok je bila maloletna. Međutim, ta mogućnost više ne postoji. Nepravičnost ovakvog propusta zakonodavca je tim gora jer nepostojanje rešenja za nju znači i nepostojanje rešenja za njenu decu – sledeću generaciju koja ostaje bez ličnog imena, izvoda iz MKR i pristupa ijednom pravu.

Deca kojoj je onemogućeno da odmah po rođenju budu upisana u matičnu knjigu rođenih zbog toga što roditelji ne poseduju sva dokumenta, teško će to pravo ostvariti i u postupku naknadnog upisa, pre nego što njihovi roditelji ili bar majka ne reše pitanje svojih dokumenata. Jer, kao što ne govori ništa o prijavi rođenja takve dece, zakon ne govori ništa ni o mogućnostima njihovog naknadnog upisa, bez prethodnog regulisanja statusa njihovih roditelja. U praksi se najčešće odbacuju ili odbijaju zahtevi za naknadni upis uz koji nisu priložena sva dokumenta za majku. Drugačija je situacija ako očevi ne poseduju dokumenta – tada je moguće da se zahtevom traži samo upis činjenice rođenja i podataka o majci, a da se priznavanje očinstva odloži dok otac ne dobije dokumenta.

Slučaj: Škurta

Škurta je rođena 2002. godine kod kuće u Novom Sadu, u vanbračnoj zajednici svojih roditelja.

Škurčin otac ima sva dokumenta. Međutim, njena majka ima samo izvod iz MKR, jer zbog neregulisanog državljanstva nije mogla da pribavi ličnu kartu. To je i bio razlog zbog kog nije mogla da upiše činjenicu Škurčinog rođenja u MKR.

U avgustu 2010. godine nadležnoj Gradskoj upravi u Novom Sadu podnet je zahtev za naknadni upis u MKR. Uz zahtev su priloženi karton o vakcinaciji za Škurtu, izvod iz MKR majke, izvod iz MKR, UD i kopija lične karte za oca, overene izjave roditelja i svedoka porođaja i kopije ličnih karata svedoka porođaja.

Istog meseca nadležni organ uprave je poslao opomenu za dopunu zahteva tražeći da se dostave UD, kopija lične karte i uverenje o prebivalištu ili boravištu majke u vreme rođenja deteta. U odgovoru na opomenu obrazloženo je da uverenje o državljanstvu i ličnu kartu majka nije mogla da dostavi zbog neregulisanog državljanstva. Potvrdu o prebivalištu nije mogla da pribavi zbog nemogućnosti da plati troškove puta od Novog Sada do Niške Banje, gde se nalazi nadležna policijska uprava, pa je postupajući organ pozvan da traženi dokaz pribavi po službenoj dužnosti. Takođe, ukazano je da prebivalište majke nije od značaja za donošenje rešenja u toj stvari jer se deca ne upisuju u MKR po mestu prebivališta roditelja, nego prema mestu rođenja. Međutim, prvostepeni organ je krajem sledećeg meseca zaključkom odbacio zahtev za naknadni upis kao nepotpun, uz obrazloženje da „uz zahtev za naknadni upis u MKR nije priložen nijedan dokument, niti drugi dokaz na osnovu kog bi se mogao utvrditi identitet majke, JMBG majke i prebivalište majke u vreme rođenja deteta, kao ni njeno državljanstvo radi upisivanja podataka o istom za nju kao majku i za dete“. Na pomenuti zaključak je izjavljena žalba u oktobru 2010. godine, a u januaru 2011. godine nadležnom ministarstvu upućena je i požurnica za odlučivanje po žalbi. Osam meseci nakon što je uložena žalba, nadležno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu poništilo je zaključak Gradske uprave Novi Sad i predmet vratilo na ponovno odlučivanje.

Ništa drugačije nije ni sa odraslim „pravno nevidljivim“ licima – čak i ukoliko su im roditelji živi i učestvuju u postupku, praksa pokazuje da rešenje kojim se odobrava naknadni upis u MKR obično neće biti doneto sve dok ne budu priloženi i dokumenti za roditelje ili bar za majku. Ukoliko nije moguće priložiti dokumente za roditelje (najčešće zbog toga što majke podnosilaca zahteva nemaju utvrđeno državljanstvo, ne uspevaju da se upišu u obnovljene matične knjige ili ni same nisu upisane u MKR) zahtevi za naknadni upis se odbijaju ili odbacuju, a podnosioci zahteva ostaju da žive kao „pravno nevidljiva“ lica.

1.2 Deca koju su majke napustile i koja žive sa biološkim očevima – pitanje lica ovlašćenog da podnese zahtev

Pored dece čiji roditelji ili samo majke nemaju sve potrebne dokumente, sa problemima se suočavaju i deca koju su majke napustile i koja žive sa biološkim očevima. Prva teškoća koja se javlja prilikom pokušaja upisa ovakve dece jeste osporavanje biološkom ocu prava da zastupa interese deteta koje nije upisano u MKR.

Zakon o matičnim knjigama propisuje krug lica obaveznih i legitimisanih da prijave činjenicu rođenja deteta, ali ne govori ništa o krugu lica koja su ovlašćena da podnesu zahtev za naknadni upis. Pozitivnopravna rešenja ne daju odgovor na pitanje da li je i otac ili samo majka maloletnog deteta rođenog u vanbračnoj zajednici ovlašćen da zastupa interese deteta u postupcima naknadnih upisa.¹² U praksi se majci čije materinstvo nije utvrđeno ne osporava roditeljstvo i mogućnost da pokrene postupak naknadnog upisa deteta, ali nije izvesno da li će postupajući organ u takvim slučajevima i biološkog oca deteta *smatrati roditeljem* i priznati mu pravo da zastupa interese deteta. Postupanja su različita, i neizvesno je da li će i u kom postupku deca iz vanbračnih zajednica čije su majke umrle ili su na nepoznatom mestu boravišta moći da se naknadno upišu u matičnu knjigu rođenih.

Slučaj: Liridon

Liridon je rođen u Novom Sadu, kod kuće, 1994. godine. Njegovi roditelji, Januz i Šefkije, u to vreme živeli su u vanbračnoj zajednici. Krajem devedesetih majka je napustila Liridona. Od tada on živi sam sa svojim ocem. Liridon nije upisan u MKR po rođenju.

Početkom 2009. godine Praxisu se obratio Liridonov otac sa zahtevom za naknadni upis u MKR.

Nakon što su prikupljeni potrebni dokazi, Gradskoj upravi Novi Sad je u martu 2009. godine podnet zahtev za naknadni upis. Uz zahtev su priloženi BSŽ karton o vakcinaciji, izvodi iz MKR-a za roditelje, brata i sestru, UD za roditelje, overena izjava oca o priznavanju očinstva, overena izjava svedoka, fotokopija lične karte oca, fotokopija zdravstvene knjižice majke i fotokopija pravnosnažne presude Opštinskog suda u Novom Sadu kojom je Liridon poveren ocu na izdržavanje.

Krajem aprila 2009. godine Gradska uprava Novog Sada donela je zaključak kojim je zahtev za naknadni upis Liridona u MKR odbačen. U obrazloženju zaključka navedeno je da Liridonov biološki otac nije njegov zakonski zastupnik, te da zbog toga ne može podneti zahtev umesto Liridona, niti da za vođenje postupka može ovlastiti drugo lice. Navedeno je i to da u Liridonovo

ime postupak može pokrenuti samo njegova majka, bez obzira na to što je napustila dete, što ne doprinosi njegovom izdržavanju i što niko iz porodice ne zna gde se ona nalazi. Na zaključak je izjavljena žalba nadležnom Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Nakon što je Ministarstvo ukinulo zaključak i predmet vratilo na ponovno odlučivanje, Gradska uprava Novog Sada donela je još jedan zaključak kojim je Liridonov zahtev ponovo odbačen. I na ovaj zaključak izjavljena je žalba. Drugostepeni organ ponovo nije ocenio navode žalbe niti žalbeni zaključak u delu koji se odnosi na ovlašćenje detetovog biološkog oca da zastupa njegove interese.

Posle skoro dve godine od dana podnošenja zahteva i posle vraćanja predmeta na ponovni postupak u dva navrata, prvostepeni organ je krajem februara 2011. godine ipak doneo rešenje kojim se odobrava naknadni upis Liridona u MKR. Iako je prvobitno tvrdila da zahtev za naknadni upis Liridona može podneti samo majka, Gradska uprava Novog Sada je na kraju odobrila upis bez njenog učešća u postupku. U obrazloženju rešenja kojim je usvojen zahtev za naknadni upis u MKR ne vidi se kako je prvostepeni organ najednom prihvatio biološkog oca kao zakonskog zastupnika deteta, iako je prethodno dva puta odbacivao zahtev uz obrazloženje da samo majka može podneti zahtev za naknadni upis činjenice Liridonovog rođenja.

Postojanje preciznih zakonskih odredaba o ovlašćenju za zastupanje interesa maloletnog deteta u postupku naknadnog upisa sprečilo bi da maloletni Liridon čeka bezmalo dve godine kako bi otkrio da li će svoja Ustavom zagarantovana prava moći da ostvari u upravnom postupku. Nadasve, nepostojanje takvih odredaba čini neizvesnim mogućnosti upisa dece koju su majke napustile, a čiji roditelji nisu bili venčani. Trenutno zakon ne nudi jasan odgovor na ovo pitanje, dok nadležni organi u praksi često negiraju pravo biološkog oca da zastupa interese svoje „pravno nevidljive“ dece.

Kako u pojedinačnim odlukama drugostepenog organa nije bilo reči o tome, Praxis se obratio Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu sa zahtevom za davanje mišljenja u vezi sa problemima maloletne dece koju su majke napustile. Tražen je odgovor na pitanje o licima koja su ovlašćena da pokrenu postupak naknadnog upisa činjenice njihovog rođenja u MKR. S obzirom na to da je u praksi to pravo imala majka „pravno nevidljive“ dece, postavljeno je pitanje da li i otac deteta rođenog u vanbračnoj zajednici može da zastupa interese tog deteta.

U mišljenju ovog ministarstva, koje je dostavljeno kao odgovor na zahtev Praxisa, samo su citirani članovi zakona, deca koja žive sa svojim biološkim očevima poistovećena su sa decom bez roditeljskog staranja, a Praxis je upućen da se povodom tog problema obrati Ministarstvu rada i socijalne politike. Iz takvog odgovora proizlazi zaključak da biološki otac „pravno nevidljivog“ deteta ne bi mogao da zastupa njegove interese u postupku naknadnog upisa u MKR. Dosledno poštovanje propisa koji se odnose na decu bez roditeljskog staranja u ovim slučajevima bi značilo zapravo oduzimanje dece od očeva koji žele o njima da se staraju. Deca

¹² Jedini pomen ovog problema postoji u već pomenutoj Instrukciji o načinu rada organa koji rešavaju u prvostepenom postupku u oblasti matičnih knjiga po zahtevima za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih iz aprila 2011. godine koju je donelo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULSLJMP). U instrukciji se navodi da prijavu rođenja deteta nakon isteka zakonskog roka podnosi majka, odnosno roditelji. Međutim, zbog nesrećno odabrane formulacije „odnosno roditelji“ i dalje nije jasno da li će organi koji postupaju po zahtevima tumačiti da to pravo pripada i biološkim očevima čije očinstvo nije utvrđeno. Nadasve, reč je o aktu koji nema obavezujuće pravno dejstvo i koji nadležni organi uprave nisu dužni da primenjuju, niti bi na takvom aktu mogli zasnivati odluke. Stoga pitanje lica ovlašćenog za pokretanje postupka naknadnog upisa u MKR i dalje ostaje nerešeno.

bi na taj način konačno mogla da se upišu u MKR, kao deca bez roditeljskog staranja, ali takav način prevazilaženja nedostataka ZMK-a nikako ne može biti u interesu dece i protivan je Konvenciji o pravima deteta koja svakome detetu garantuje pravo da zna ko su mu roditelji, pravo na njihovo staranje, očuvanje porodičnih odnosa...

U drugom slučaju, u kome je od nadležnog ministarstva traženo mišljenje povodom situacije u kojoj majka lica čiji se upis traži nije upisana u matičnu knjigu rođenih, a otac jeste, ali njegovo očinstvo nije utvrđeno sudskom odlukom, ministarstvo u mišljenju umesto odgovora samo citira članove Zakona o ličnoj karti koji propisuju obavezu svakog lica da mora imati ličnu kartu.

Postupanje nadležnog ministarstva prilikom davanja mišljenja u gore opisanim primerima takođe jasno ukazuje da se nejasnoće i nedostaci u postojećoj pravnoj regulativi ne mogu rešiti na ovaj način, već je potrebno usvojiti sistemsko zakonsko rešenje.

1.3 Odrasla lica koja ne znaju ništa o svom datumu i mestu rođenja, lica čiji su roditelji preminuli, nepoznati ili na nepoznatom mestu boravišta

Zakonodavac jeste bio svestan da postoji mogućnost da se nadležni organ susretne sa slučajevima dece kojima se ne zna poreklo i mesto rođenja ili sa decom koja su ostala bez roditeljskog staranja i zakonodavac jeste predvideo rešenje za njih u članovima 50. i 51. ZMK-a.¹³ Međutim, zakonodavac je u potpunosti prevideo mogućnost da se u takvim okolnostima nalaze i brojna odrasla lica, da postoje neka lica koja su se mogla upisati u MKR samo na osnovu članova 50. i 51. ZMK-a, ali takva mogućnost upisa za njih više ne postoji jer su „zakasnili“ godinu, dve, tri... To se obično dešava jer, među onim „pravno nevidljivim“ licima koja su odrasla bez roditelja pojedina zatraže pomoć tek kada i sama dobiju decu koju ne mogu upisati u MKR, kada se razbole ili kada dospeju u druge nepredviđene situacije u kojima su im potrebni dokumenti. Često je reč o licima koja su rasla u potpunoj socijalnoj zapuštenosti, koja su bila primorana da se još kao deca počnu starati o sebi ili su, u pojedinim slučajevima, odrastala uz brigu daljih ili bližih rođaka. Upravo zbog odrastanja u takvim okolnostima mnogima činjenica rođenja nije ni naknadno upisana. Ukoliko se u MKR ne upišu pre navršene osamnaeste godine, oni će ostati da žive kao „pravno nevidljivi“. Centri za socijalni rad odbijaju da u slučajevima punoletnih lica sačine zapisnik i donesu rešenje koje bi poslužilo kao osnov za upis u MKR uz obrazloženje da nije reč o deci, a da se članovi 50. i 51. ZMK odnose samo na decu.

¹³ Član 50. propisuje da se činjenica rođenja deteta čiji su roditelji nepoznati upisuje u matičnu knjigu rođenih matičnog područja u čijem sastavu je naseljeno mesto gde je dete nađeno, na osnovu rešenja nadležnog organa starateljstva, dok član 51. predviđa da će se činjenica rođenja deteta bez roditeljskog staranja upisati u MKR po mestu boravišta deteta u vreme pokretanja postupka ako upis nije moguće izvršiti u mestu u kome je dete rođeno, odnosno nađeno.

Slučaj: Sabaheta

Sabaheta je rođena pre oko 24 godine kod kuće, kao vanbračno dete. Majka Nurija ju je napustila neposredno po rođenju i otišla u Nemačku. Sabaheta je odrasla sa dedom Miftareom. Danas, sa svojim vanbračnim suprugom i svoje troje dece, Sabaheta živi u jednom romskom naselju u Novom Sadu kao „pravno nevidljivo“ lice.

Sabaheta nije sigurna gde je rođena – u Crnoj Gori ili na Kosovu. Osim imena majke nisu joj poznati ostali podaci o roditeljima. Nema ni rođake od kojih bi, eventualno, saznala ove podatke i potom pribavila majčina dokumenata.

Jedini pisani trag o Sabaheti je dopis Centra za socijalni rad Nikšić upućen Centru za socijalni rad Zrenjanin 2006. godine u kome se, između ostalog, navodi da Sabaheta ima oko 17 godina i da nije upisana u MKR. Pored toga, poseduje i uverenje da nije upisana u MKR u Nikšiću.

Sabaheta se Praxisu obratila 2008. godine, prilikom terenske posete naselju u kom živi.

U oktobru 2008. godine Praxis se obratio Centru za socijalni rad Novi Sad sa molbom da u Sabahetinom slučaju sačini zapisnik o nađenom detetu i ukazao da je to jedina mogućnost da se ona upiše u MKR. Međutim, u Centru su pristali da Sabahetinoj do tada takođe „pravno nevidljivo“ deci odrede lična imena (iako Sabaheta nije imala nikakav dokument), ali su rekli da za nju ne mogu ništa da učine jer je već punoletna.

Pre toga, dok je bila maloletna, druga dva centra za socijalni rad – u Nikšiću i u Zrenjaninu – bila su upoznata sa njenim problemom. Međutim, nijedan organ nije učinio ništa kako bi se Sabaheta upisala u MKR. Jedina mogućnost za njen upis – na osnovu zapisnika i rešenja centra za socijalni rad – propuštena je.

Zakon ne nudi nijedan drugi način na koji bi se moglo upisati punoletno lice bez ikakvih dokaza koje ne zna kada ni gde je rođeno i ne raspolaže nikakvim dokazima ni podacima za roditelje, osim o imenu majke.

Slučaj: Zejfilja (lice koje nema dokaze o smrti roditelja)

Zejfilja je rođena 1978. godine kod kuće, na Kosovu. Za razliku od svojih roditelja i sestre, Zejfilja nije upisana u MKR.

Njeni roditelji su se 1999. godine raselili sa Kosova u Makedoniju, a pre nekoliko godina i jedno i drugo preminuli su u okolini Skoplja. Zejfilja nema nikakav dokaz o njihovoj smrti, niti zna

tačan datum i mesto njihove smrti.

Zejfilja živi sa svojim nevenčanim suprugom i šestoro neupisane dece u okolini Sombora. Praxisu se sa zahtevom za naknadni upis u MKR obratila početkom 2010. godine.

Nakon što su prikupljeni svi raspoloživi dokazi (originali izvoda iz MKR za roditelje, MKR, UD i fotokopija lične karte sestre, izjava sestre, izjave svedoka porođaja i fotokopije njihovih ličnih karata), u oktobru 2010. godine Zejfilja je podnela zahtev za naknadni upis nadležnoj Gradskoj upravi u Nišu.

Ubrzo po podnošenju zahteva za naknadni upis, organ uprave je poslao opomenu za dopunu zahteva i zatražio da se dostave originali izvoda iz MKU za oca i majku. Zejfilja se tada obratila bratu koji živi u Makedoniji sa molbom da pokuša saznati tačan datum i mesto smrti roditelja. Kako je brat uspeo da sazna samo godinu smrti, sa pretpostavkom da su roditelji umrli u nekoj od opština u kojima su živeli (Butel ili Čair), Praxis je pokušao da preko partnerske nevladine organizacije u Makedoniji pribavi izvode iz MKU prema raspoloživim podacima. Međutim, ni u jednoj od tih opština nije pronađen njihov upis u MKU. Gradskoj upravi u Nišu dostavljeno je obaveštenje da Zejfilja nije uspeła da pribavi izvod iz MKU za roditelje. Pravnica kojoj je raspoređen Zejfiljin predmet u usmenom razgovoru rekla je Zejfiljinom punomoćniku da „ne zna šta da radi bez dokaza o smrti oca i majke, da će to veoma teško ići“.

Zejfiljin zahtev je, potom, odbijen kao neosnovan. U obrazloženju rešenja je navedeno da za lica koje Zejfilja navodi kao svoje roditelje ne postoji dokaz da su preminuli, te ako jesu da ne postoji mogućnost za utvrđivanje materinstva i očinstva priznanjem, a takođe ni dokaz da su imenovani nekada ranije priznali Zejfilju za svoje dete.

Zejfilja ima šestoro dece koja su rođena kod kuće u Beogradu. Cela porodica živi u veoma lošim uslovima, u kući bez vode, struje i bez osnovnih životnih potreština. Iako otac dece, Zejfiljin nevenčani suprug, poseduje sva dokumenta, zbog činjenice da je Zejfilja „pravno nevidljivo“ lice, nijedno dete nije upisano u MKR, a porodica nema mogućnost da pristupi pravu na socijalnu zaštitu uprkos dubokom siromaštvu u kom žive. Rešenje za Zejfiljinu situaciju je nemoguće predvideti na osnovu propisa i dosadašnjih iskustava iz prakse. Zejfilja se zatekla u jednoj od situacija u kojima zakon čuti. Pouzdan odgovor o mogućnostima upisa punoletnih lica kojima su roditelji umrli ne postoji. U još većoj neizvesnosti se nalaze oni koji nemaju čak ni dokaze o smrti svojih roditelja. Izvesno je jedino da će i Zejfiljina deca nastaviti da žive kao „pravno nevidljiva“ lica, bez pristupa ijednom pravu, sve dok njihova majka ne dobije dokumenta.

Slučaj: Muhamet (lice čija je majka na nepoznatom mestu boravišta)

Muhamet je rođen pre oko 25 godina u Kosovu Polju kod kuće, u vanbračnoj zajednici svojih roditelja. Majka ga je napustila kad je bio dete i, prema Muhametovim saznanjima, udala se i živi u negde u Nemačkoj.

Muhamet sada živi sa svojom nevenčanom suprugom i decom u jednom neformalnom romskom naselju u Beogradu. On ne zna tačan datum svog rođenja i ne poseduje nijedan dokument, dok njegova supruga i deca poseduju dokumenta.

Muhamet nema mogućnost da stupi u kontakt sa svojom majkom. Ne zna nikakve podatke o njoj osim imena i prezimena.

Muhametov otac živi na Kosovu. Rođen je u Makedoniji i makedonski je državljanin. Jedini dokazi koje Muhamet poseduje jesu očeva dokumenta – izvod iz MKR i UD. Muhamet je uspeo da stupi u kontakt sa ocem i od njega je dobio pomenute dokaze, ali ni otac nije znao ništa više da mu kaže o majci.

Muhamet nema ni braću ni sestre, tako da ne postoji ni mogućnost da tako sazna tačne podatke o svojoj majci.

Praxis je Muhametu izdao radi overe potrebne izjave i punomoćje, a postupak naknadnog upisa u MKR biće pokrenut sa raspoloživim dokazima. Međutim, bez ikakvih dokaza i tačnih podataka o majci i bez njenog učešća u postupku, neizvesno je da li će Muhamet uspeti da se upiše u upravnom postupku. Ishod sudskog postupka takođe je, bez potrebnih dokaza, krajnje neizvestan.

U svim opisanim primerima, zbog okolnosti da je tu reč o osobama koje su roditelji napustili ili su umrli, da često ne znaju ništa o njima jer su ih izgubili rano u detinjstvu, ne nazire se način na koji bi oni mogli da se upišu u MKR nakon punoletstva. Da nije bilo potrebe da se posebno reguliše naknadni upis dece čiji su roditelji umrli ili nepoznati, tada ne bi bilo ni potrebe za članom 50. i 51. ZMK. Propustivši da predvidi kako će se upisati takva deca (deca o kojoj govore članovi 50. i 51) ako postanu punoletna pre nego što se upišu u MKR, zakonodavac im je uskratio mogućnost da posle osamnaeste godine ostvare pravo na pravnu ličnost. Taj propust je još jedan pokazatelj da postupak naknadnog upisa nije precizno i na celovit način regulisan.

Pored lica kojima osnovnu prepreku pri naknadnom upisu predstavlja nemogućnost roditelja da učestvuju u postupku ili da prilože svoje dokumente, u praksi se sa teškoćama mogu suočiti

i ona lica koja ne raspolažu svim podacima koji se smatraju neophodnim za upis u MKR i za koje se pretpostavlja da ih svako lice zna.

Slučaj: Vantizana

Vantizana je rođena 1992. godine kod kuće na Kosovu, u bračnoj zajednici svojih roditelja. Nije upisana u MKR. Boluje od astme, a u periodu od 2005. godine bila je bolnički lečena čak 14 puta zbog pogoršanja bolesti.

Nakon što je Praxis pribavio dokaze potrebne za pokretanje postupka, u oktobru 2010. godine podnet je zahtev za naknadni upis Vantizane u MKR nadležnoj Gradskoj upravi u Kragujevcu. Uz zahtev su priloženi izvod iz MKR i UD za roditelje, fotokopije ličnih karata roditelja, overene izjave roditelja, overene izjave i kopije ličnih karata dva svedoka porođaja, kao i medicinska dokumentacija koju Vantizana poseduje i njena legitimacija interno raseljenog lica.

U novembru 2010. godine nadležni organ uprave poslao je poziv roditeljima i svedocima porođaja radi davanja izjave, kome su se svi uredno odazvali. Početkom decembra 2010. godine Gradska uprava u Kragujevcu donela je rešenje kojim je zahtev odbijen kao neosnovan. U obrazloženju rešenja se ističe da „iz izjava roditelja i svedoka proizlazi da roditelji ne znaju tačan datum rođenja Vantizane, već samo godinu rođenja deteta, a da svedocima nisu poznati dan, mesec i godina rođenja istog, kao i da je datum rođenja koji je naveden u zahtevu za naknadni upis proizvoljno naveden... Ovaj organ na osnovu predloženih i izvedenih dokaza nije mogao da utvrdi činjenicu rođenja i podatke neophodne za odobrenje upisa činjenice rođenja ... posebno mesec i godinu rođenja deteta (kao bitne podatke koji utiču na ostvarivanje prava i obaveza u skladu sa zakonom), pa je zahtev za naknadni upis činjenice rođenja deteta odbio kao neosnovan.“

Roditelji i svedoci porođaja su iskreno i prema saznanjima koja imaju dali podatke koji su im poznati o Vantizanim rođenju. Roditelji su imali sva potrebna dokumenta. Dali su izjave kojima potvrđuju da je Vantizana njihova ćerka, a to su potvrdili i svedoci porođaja. Jedini razlog zbog koga je Vantizanim zahtev odbijen jeste činjenica da roditelji i svedoci porođaja, koji su neuka i nepismena lica, nisu znali tačan datum rođenja deteta. Ovakvo postupanje i okolnost da zakon nije predvideo rešenje za situacije u kojima se ne može utvrditi tačan datum rođenja podnosioca zahteva (upisivanjem npr. 1. januara i godine rođenja, ili bilo koji drugi podesan način) još jedan je pokazatelj odsustva razumevanja za specifičnosti pripadnika romske populacije i još jedna potvrda da zakon u potpunosti zanemaruje lica koja ne raspolažu podacima i dokazima koji se traže za naknadni upis u MKR.

Razumno je očekivati da Vantizanim roditelji i svedoci, koji zbog specifičnosti zajednice iz koje potiču nikada nisu uviđali značaj takvih podataka, neće ni naknadno da se „sete“ njenog

datuma rođenja. Tačan dan i mesec rođenja nije moguće utvrditi čak ni veštačenjem starosne dobi (u najboljem slučaju, moguće je utvrditi tačnu godinu rođenja, a najčešće samo raspon od dve godine u kome je lice moglo biti rođeno).¹⁴ S druge strane, Uputstvo o vođenju matičnih knjiga, govoreći o načinu na koji se upisuju dan, mesec i godina rođenja, nigde ne pominje kako će se postupiti ako se dan i mesec ne mogu utvrditi. Gradska uprava u Kragujevcu je Vantizanim zahtev odbacila jer nije mogla utvrditi upravo te podatke „kao bitne podatke koji utiču na ostvarivanje prava...“ Neminovno se nameće pitanje na koji način će se upisati Vantizana ili neka druga lica koja ne raspolažu takvim bitnim podacima – podacima koji su, očito, bitniji i od samog ostvarivanja prava na pravnu ličnost zagarantovanog Ustavom.

1.4 Zajedničke odlike svih postupaka naknadnih upisa – pravna nesigurnost, dugotrajni postupci, neujednačeno postupanje, nepribavljanje dokaza po službenoj dužnosti, upućivanje na različite organe i postupke

Primeri lica koja su uz pravnu pomoć Praxisa pokušala da se naknadno upišu u matičnu knjigu rođenih ukazuju na neujednačeno postupanje nadležnih organa koje ova lica dovodi u situaciju pravne nesigurnosti. Ovakvo postupanje je neizbežna posledica postojeće pravne regulative koja je neprikladna za rešavanje konkretnog problema i stoga dovodi do sukoba između potrebe brzog i efikasnog priznavanja pravnog subjektiviteta većeg broja „pravno nevidljivih“ lica i potrebe poštovanja nadležnosti organa koji vodi matične knjige.

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje opšta pravila postupka kojima se na opštem nivou uređuju upravni postupak i osnovna načela postupka, pa odredbe ovog zakona po svojoj prirodi ne mogu biti primeren osnov za rešavanje u specifičnim situacijama kao što je slučaj upisa „pravno nevidljivih“ lica.

Zbog toga što Zakon o matičnim knjigama ni Zakon o opštem upravnom postupku ne sadrže jasne i konkretne odredbe koje bi regulisale ovu situaciju, nadležni organi u upravnom postupku prinuđeni su da se služe regulativom koja je teško primenljiva u situacijama naknadnog upisa. Stoga slučajevi rezultiraju različitim i neujednačenom praksom, pa lica koje podnosi zahtev za upis u trenutku podnošenja zahteva ne može sa sigurnošću znati šta je sve potrebno prikupiti od dokaza niti kakav će biti ishod postupka. Pravnoj nesigurnosti doprinosi i činjenica da, bez obzira na ishod postupka u kome nadležni organ može zahtev odbiti, prekinuti postupak i uputiti stranke na pokretanje sudskog postupka ili usvojiti zahtev, najčešće nije moguće uvideti pravni razlog za donošenje takve odluke. Obrazloženja odluka prvostepenih organa i nadležnog ministarstva kao drugostepenog organa često ne pokazuju

zašto je jedan zahtev usvojen ili odbijen, niti se može ispratiti koji su propisi primenjeni pri donošenju odluke i koji su doveli do toga da zahtev bude odbijen ili usvojen. Obrazloženja najčešće sadrže samo citiranje članova zakona, bez povezivanja sa činjenicama utvrđenim u postupku i ocenjenim dokazima. Osim toga, u ovim postupcima je gotovo nemoguće utvrditi obrazac postupanja nadležnih organa.

Nepostojanje konkretnih odredaba materijalne i procesne prirode u postupku naknadnog upisa činjenice rođenja dovodi nužno do samovoljnog postupanja nadležnih organa, do krajnje neujednačene prakse i konačno do pravne nesigurnosti u ovoj oblasti. Zbog toga se lica čija činjenica rođenja nije blagovremeno upisana nalaze u neizvesnoj situaciji prilikom podnošenja zahteva, a zahtevi se često odbijaju ili odbacuju ili se proizvoljnim postupanjem organa uprave nalaze dostavljanje dokaza u kratkom roku, a stranka često nije u mogućnosti da ih ispuni. Čak i primeri onih lica koja jesu uspele da se upišu u MKR ilustruju teškoće na koje „pravno nevidljiva“ lica nailaze u postupcima naknadnih upisa. Takođe, dugotrajni i komplikovani postupci u kojima stranke nailaze na odbijanje različitih organa, pokazuju i da „pravno nevidljiva“ lica, sa već opisanim specifičnostima, ne mogu prolaziti kroz takve postupke bez pravne pomoći.

Služaj: Serđana

Serđana je rođena kod kuće na Kosovu 1991. godine kao vanbračno dete. Po rođenju nije bila upisana u MKR. Serđanini roditelji su upisani u matične knjige, ali je njena majka preminula.

Zahtev za Serđanin naknadni upis u MKR podnet je u julu 2009. godine nadležnoj Gradskoj upravi Leskovac. Uz zahtev su priložene fotokopije izvoda iz MKR i MKU za majku, izvoda iz MKR i UD za oca, overene izjave svedoka porođaja, fotokopije njihovih ličnih karata, overena izjava o priznavanju očinstva, overena izjava kojom se Serđana saglašava sa određenim imenom i priznanjem očinstva, fotokopija potvrde UNICEF-a o tome da je Serđana pohađala osnovnu školu i izveštaji lekara specijaliste za Serđanu.

Krajem meseca nadležna GU Leskovac je poslala opomenu za dopunu zahteva kojom je traženo da se u roku od 15 dana dostavi UD za majku, potvrda da Serđana nije upisana u MKR po mestu rođenja majke i izjava o priznanju očinstva. Serđana i njen otac su upućeni da odu u MS Čukarica, gde Serđanin otac ima prebivalište, radi davanja izjave o priznavanju očinstva i o saglasnosti sa priznanjem očinstva. Međutim, u opštini Čukarica su odbili da uzmu izjavu na zapisnik jer otac nije imao važeću ličnu kartu.

Gradskoj upravi Leskovac je, kao odgovor na opomenu za dopunu zahteva, poslat dokaz da je nadležnoj MS Niš podnet zahtev za izdavanje majčinog UD i potvrde da Serđana nije

¹⁴ Prema usmeno dobijenim informacijama iz Instituta za sudsku medicinu.

upisana u MKR po mestu majčinog rođenja. Takođe, organ uprave u Leskovcu je obavešten da se Serđanin otac obratio MS Čukarica radi davanja izjave o priznavanju oćinstva, ali da su ga odbili zbog neposjedovanja lićne karte. Naglašeno je da će otac u najkraćem roku podneti zahtev za izdavanje lićne karte i nakon toga dati izjavu o priznavanju oćinstva. Postupajući organ je zamoljen da produži rok za dostavljane traženih dokaza. Istovremeno je ukazano i na obavezu postupajućeg organa da dokaze pribavlja po službenoj dućnosti.

Umesto da pribavi dokaze po službenoj dućnosti ili da produži rok za dopunu zahteva, u oktobru 2009. godine Gradska uprava u Leskovcu donela je zaključak kojim se zahtev za naknadni upis odbacuje kao nepotpun, a podnosilac upućuje da pred nadležnim sudom podnese tućbu za utvrđivanje materinstva i oćinstva. Postupajući organ nije našao za shodno da obrazloži zbog čega smatra da utvrđivanje materinstva i oćinstva u sudsom postupku predstavlja prethodno pitanje u postupku naknadnog upisa u MKR, zašto nije sam raspravio to pitanje, kao ni da li je i kako ocenio dokaze priloćene uz zahtev za naknadni upis. Nigde nije navedeno ni koji materijalni propisi su primenjeni prilikom odlučivanja. Nadasve, iz obrazloćenja se ne vidi kako se to prethodno pitanje otvorilo tek u daljem toku postupka a nije postojalo na samom početku, premda je ćinjenićno stanje ostalo nepromenjeno.

Na pomenuti zaključak izjavljena je ćalba Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, nakon čega je drugostepeni organ ponićtio zaključak Gradske uprave u Leskovcu i predmet vratio na ponovni postupak.

U ponovljenom postupku, prvostepeni organ je u februaru 2010. godine poslao poziv za saslućanje stranaka, na koji su se Serđana i njen otac uredno odazvali. U zapisniku sa saslućanja je navedeno da je organ naloćio stranci da kod nadležnog organa utvrdi materinstvo, a strankama je usmeno rećeno da se obrate centru za socijalni rad.

Serđana i njen otac su se obratili Centru za socijalni rad Čukarica koji je uputio stranke da odu na Pravni fakultet (!), a ćak im je data i ceduljica na kojoj je napisano kada da odu i u koju sobu. U mećuvremenu, Gradska uprava u Leskovcu je krajem marta 2010. godine donela rećenje kojim se odobrava Serđanin naknadni upis u MKR, ali bez upisanih podataka o državljanstvu i – što je jedinstven slućaj u dosadaćnjoj praksi – bez podataka o roditeljima. Ništa u obrazloćenju tog rećenja nije ukazivalo zbog čega je sada doneta drugaćija odluka iako je ćinjenićno stanje ostalo nepromenjeno. Joć manje je jasno kako je taj organ doneo rećenje kojim se odobrava naknadni upis u MKR bez podataka o roditeljima, zašto je to ućinjeno tada a ne na početku postupka, niti se moće videti na osnovu kojih zakonskih odredaba je organ ranije odbijao, a sada usvojio zahtev.

Po prijemu rećenja, Serđana i njen otac su nastavili sa bezuspećnim pokućajima da izjave o

priznavanju oćinstva i saglasnost sa priznanjem oćinstva daju pred matićarem ili Centrom za socijalni rad Čukarica. U općtini Čukarica najpre im je rećeno da nisu nadležni, da moraju proveriti sa ministarstvom da li oni smeju da uzmu te izjave, a potom i da u općtini rade ćetiri matićara na 300. 000 stanovnika, a da su pored njih nadležni i sud i organ starateljstva. Nakon niza telefonskih razgovora Serđaninog punomoćnika iz Praxisa sa naćelnicom MS Čukarica, rećeno je da će ipak saćiniti traćeni zapisnik i da stranke mogu doći kako bi dale izjave. Mećutim, kada su Serđana i njen otac oćiili u MS Čukarica, usledilo je joć jedno odbijanje – ovoga puta zbog toga što rećenje GU Leskovac kojim je odobren naknadni upis nije imalo klauzulu pravosnaćnosti. Mećutim, i pošto je na rećenje kojim je odobren naknadni upis Serđane u MKR stavljen pećat pravosnaćnosti, u MS Čukarica su odbili da uzmu izjavu Serđane i njenog oca na zapisnik, „jer oni to ne mogu da urade, a dogovorili su se sa Gradskom upravom Leskovca da oni uzmu izjave“.

Serđanin punomoćnik je kontaktirao Gradsku upravu Leskovca kako bi proverio da li će primiti stranke i uzeti im izjave i dobio je potvrćan odgovor. Serđana i njen otac su u avgustu 2010. godine otputovali u Leskovac, ali su im tamo preporućili da idu u sud u Kosovsku Mitrovicu. Izjave su uzete na zapisnik tek nakon vićećasovnih razgovora Serđaninog punomoćnika sa matićarima, naćelnicom i pravnicom koja je vodila predmet naknadnog upisa u Gradskoj upravi Leskovac.

Iako je Serđana roćena u Srbiji od roditelja koji su državljani Srbije, u MKR joj nije upisana ćinjenica državljanstva. Pošto su pribavljeni svi potrebni dokazi, u novembru 2010. godine podnet je zahtev za utvrćivanje njenog državljanstva. Ovaj postupak joć nije zavrćen.

2. POSTUPAK PRED CENTRIMA ZA SOCIJALNI RAD

Joć jedan organ sa kojim će se ćesto sresti „pravno nevidljiva“ lica jeste centar za socijalni rad. Uloga ovog organa je naroćito znaćajna kada je reć o deci koja su roćena u bolnici i kojoj je potrebno joć samo odrediti lićno ime i upisati podatke o ocu jer već postoji upis ćinjenice roćenja. Već su pomenute odredbe Konvencije o pravima deteta prema kojima garantovana prava pripadaju svakom detetu, bez obzira na njegov status ili status njegovih roditelja. Mećutim, poput prava deteta da bude upisano u MKR, neretko se pokazuje da je i pravo deteta na lićno ime uslovljeno statusom njegovih roditelja.

Slućaj: Senade i Faton

Senade i Faton su brat i sestra. Roćeni su u bolnici u Beogradu i oboje su „pravno nevidljiva“ lica zbog toga što je i njihova majka Hona „pravno nevidljivo“ lice. Njihov otac ćani ima sva dokumenta.

U junu 2009. godine Centru za socijalni rad Palilula podneti su zahtevi da se Senadi i Fatonu odredi lično ime. Uz zahteve su priloženi njihovi izvodi iz MKR bez ličnog imena. Postupajući organ je kao problem isticao okolnost da majka dece nema dokumenta na osnovu kojih bi mogla da se identifikuje. Uprkos sastanku punomoćnika iz Praxisa i službenika CSR-a, u cilju rešavanja problema, i uprkos ukazivanju na članove drugih zakona koji govore o načinu identifikovanja lica koje ne poseduje ličnu kartu,¹⁵ nadležni organ je u novembru 2010. godine doneo zaključak kojim se prekida postupak određivanja ličnog imena do okončanja prethodnog postupka – majčinog upisa u MKR Takav zaključak za Senadu i Fatona ima gotovo istovetne posledice kao da im je zahtev odbijen, jer njihova majka ne može da se upiše u MKR.

Hona već duže od 40 godina živi kao „pravno nevidljivo“ lice. Rođena je na Kosovu 1968. godine. Postupak naknadnog upisa u MKR za nju nije pokrenut pošto ne poseduje nikakve dokaze o datumu i mestu svog rođenja. Honi nisu poznati ni podaci o njenim roditeljima. Roditelji su joj umrli, a sve što o njima zna jeste podatak o imenu i prezimenu. Hona ima braću i sestre, ali ne zna ni kada su rođeni, niti gde se nalaze.

Bez podataka i dokaza o roditeljima i svom rođenju, prema postojećim zakonskim rešenjima, nemoguće je sprovesti postupak naknadnog upisa u MKR za Honu.

Za Honu nije moguće pokrenuti sudski postupak utvrđivanja materinstva i očinstva zbog toga što ona o svojim roditeljima, sestrama i braći pouzdano zna jedino kako se zovu, što nije dovoljno da sud utvrdi ko su Honini roditelji.

Trenutni zakoni ne nude rešenje za Honinu situaciju, što za posledicu ima to da njena deca ostaju bez mogućnosti da im se odredi lično ime i izdaju izvod iz MKR i UD sve dok se ne reši prethodno pitanje – upis Hone u MKR – koje se prema važećim zakonima ne može rešiti.

Pozitivno postupanje zapaženo je pred Centrom za socijalni rad Novi Sad koji je određivao ime deci čak i kada majke nemaju nikakve dokumente. Majku su, u takvim slučajevima, identifikovali na osnovu izjave dvaju svedoka. Ostali centri za socijalni rad kojima je predočena takva mogućnost i ukazivano na relevantne članove Zakona o vanparničnom postupku (ZVP) i Zakona o overavanju potpisa, prepisa i rukopisa odbijali su da deci odrede lično ime. Centar za socijalni rad Zvezdara je u jednom postupku to čak pravdao time što su oni dužni da primenjuju samo Porodični zakon...¹⁶

¹⁵ Član 8. stav 2. Zakona o overavanju potpisa, prepisa i rukopisa (*Službeni glasnik RS*, br. 9/1993) i član 167. stav 2. Zakona o vanparničnom postupku – prema ovim članovima, ukoliko jedno lice ne poseduje javnu ispravu sa fotografijom, identitet se može utvrditi izjavom dva punoletna svedoka čiji je identitet utvrđen javnim ispravama.

¹⁶ *Službeni glasnik RS* 18/05

Iako bi se za decu koja su rođena u bolnici i čiji roditelji nemaju dokumente moglo znatno lakše doći do rešenja nego kada je reč o deci rođenoj u kući, i određivanje imena deci za koju već postoji upis činjenice rođenja skopčano je sa raznim teškoćama. Matične službe (MS) bi trebalo da prosleđuju centrima za socijalni rad podatke o deci kojima nije određeno ime u zakonskom roku, posle čega bi im centar određivao lično ime po službenoj dužnosti. To bi trebalo da rade i bez učešća roditelja i njihovih dokumenata, tako da bi bar za onu decu koja su rođena u bolnici bilo izvesno da će dobiti ime i izvod iz MKR. Međutim, prosleđivanje zahteva za određivanje ličnog imena detetu u praksi je retkost. Do sada je primećeno da na takav način postupaju jedino Matična služba Smederevo, uz još neke izuzetke. Čak je i u takvim slučajevima primećeno da su centri odbijali da detetu odrede lično ime ako majka nema nikakve dokumente. To se desilo u opisanom primeru Senade i njenog brata Fatona. Naime, za Senadu je i MS Zvezdara prosledila izvod iz MKR bez određenog imena, kako bi se detetu odredilo lično ime po službenoj dužnosti. Od tada je proteklo dve godine, a Senadi još uvek nije određeno lično ime.

Već je istaknuto da je povodom dece čije majke nemaju ličnu kartu Praxis podnosio zahtev za davanje mišljenja Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, ali da se odgovor nadležnog ministarstva sveo samo na citiranje zakonskih članova kojima je propisana obaveza posedovanja lične karte. Obaveza posedovanja lične karte nesumnjivo postoji. S druge strane, nesumnjivo je i da mnoga lica romske nacionalnosti ličnu kartu nemaju. Podsećanje na obavezu posedovanja lične karte nekoga ko taj dokument ne može dobiti nije odgovor na postavljeno pitanje i postojeći problem – kako prijaviti rođenje ili naknadno upisati u MKR decu čije majke nemaju ličnu kartu i ostale potrebne dokumente. U propisima nije ponuđen odgovor na to pitanje, nije ga ponudilo ni Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao ni Ministarstvo rada i socijalne politike. S obzirom na to da je u ovakvim situacijama reč o maloletnoj deci (kojoj je podjednako potrebna zaštita kao i deci o kojoj govore članovi 50. i 51. ZMK bez obzira na to što imaju žive i poznate roditelje), neprihvatljivo je nepostojanje rešenja za pristup jednom od prava koja su garantovana Konvencijom o pravima deteta i od kojih zavisi pristup svim ostalim pravima.

Uloga centra za socijalni rad je od velike važnosti i za ishod već pokrenutih postupaka naknadnog upisa u kojima postupajući organ zatraži rešenje o određenom ličnom imenu ili o priznanju očinstva. Naime, nadležni organi uprave neretko traže da se podnosiocu zahteva za naknadni upis najpre odredi lično ime, posle čega će se doneti rešenje o naknadnom upisu u MKR. Sa druge strane, centri za socijalni rad najčešće smatraju da podnosilac zahteva najpre treba da se upiše u MKR, nakon čega će mu se odrediti lično ime. Zbog toga što nigde nije moguće naći pouzdan odgovor na pitanje koji organ treba da učini „prvi korak“, „pravno nevidljiva“ lica se neretko nalaze u začaranom krugu između centra za socijalni rad i upravnog organa nadležnog za donošenje rešenja o naknadnom upisu.

Slučaj: Besima

Zahtev za Besimin naknadni upis u MKR podnet je u maju 2010. godine. Nadležna Gradska uprava Niša je najpre zatražila da se zahtev dopuni overenom izjavom deteta kojom se ono saglašava sa određenim ličnim imenom.

Punomoćnik je dostavio potpisanu izjavu deteta i objasnio da overenu izjavu nije moguće dostaviti jer opštinske uprave na teritoriji Beograda, gde Besima živi, odbijaju da overavaju izjave maloletnih lica. Nakon toga, Gradska uprava Niša je u novembru 2010. godine dostavila novu opomenu za dopunu zahteva, ovoga puta tražeći izjave majke i deteta date na zapisnik pred matičarem ili pred centrom za socijalni rad.

Nadležna Matična služba u Zemunu odbila je da uzme izjavu Besime i njene majke na zapisnik, jer majka nije imala važeću ličnu kartu zbog pogrešno upisanog prezimena u knjizi državljana (KD). Majka je preko Praxisa podnela zahtev za ispravku ličnog podatka u KD i uspela je da, nakon sprovedenog postupka ispravke, pribavi ličnu kartu. Ponovo se obratila Matičnoj službi Zemun u martu 2011. godine gde su je još jednom odbili, ovog puta uz obrazloženje da oni uopšte nisu nadležni da uzmu na zapisnik izjave o određivanju ličnog imena, nego da to može učiniti samo CSR.

Roditelji su se potom obratili CSR Zemun, ali su u centru odbili da postupe po zahtevu dok ne dobiju izvod iz MKR bez podatka o ličnom imenu. Gradska uprava u Nišu je obavestena o ovome, ali nikakav odgovor još nije primljen. Predlog punomoćnika postupajućem organu da donese rešenje kojim se odobrava naknadni upis bez podataka o ličnom imenu u potpunosti je ignorisan. Ni nakon godinu dana od podnošenja zahteva Besima nije upisana u MKR.

Slučaj: Vlaznim i Giljtenu

Za Vlaznima i Giljtenu su početkom oktobra 2008. godine pokrenuti postupci naknadnog upisa u MKR pred Gradskom upravom Niša. Postupajući organ je, pod pretnjom odbacivanja zahteva, zatražio da se u roku od 15 dana dostavi zapisnik o određenom ličnom imenu dece, sačinjen pred centrom za socijalni rad. Roditelji su se najpre usmeno obratili Centru za socijalni rad Čukarica na čijoj teritoriji žive. Oba roditelja su imala lične karte i sva potrebna dokumenta. Uz zahtev za određivanje ličnog imena priložene su i opomene za dopunu dokumentacije Gradske uprave u Nišu koja je tražila da se pred centrom za socijalni rad odredi lično ime deci. Centar za socijalni rad Čukarica je, međutim, najpre odbio da uzme izjave roditelja na zapisnik. Nakon toga je podnet pismeni zahtev koji je CSR ponovo odbio ističući u svom odgovoru da se sa zahtevom za određivanje ličnog imena detetu roditelji mogu obratiti tek po pribavljanju izvoda iz MKR bez određenog imena. Gradska uprava u Nišu je, s druge strane,

donošenje rešenja kojim se odobrava naknadni upis u MKR uslovljavala dostavljanjem rešenja o određenom ličnom imenu.

Na kraju, Gradska uprava Niša je krajem januara 2010. godine ipak donela rešenja kojim se odobrava naknadni upis i bez rešenja centra za socijalni rad o određivanju ličnog imena. U svakom slučaju, činjenica da postupajući organi u početku zahtevaju dokaze od kojih se naposljetku odustaje, još je jedan pokazatelj pravne nesigurnosti i nepostojanja tačno utvrđene procedure u ovoj oblasti.

Problem predstavljaju i situacije u kojima organ pred kojim se vodi postupak naknadnog upisa zatraži rešenje kojim se određuje lično ime za punoletna lica, jer pojedini centri za socijalni rad odbijaju da postupaju u takvim slučajevima obrazlažući to činjenicom da se pojam deteta u Porodičnom zakonu odnosi samo na lica do 18 godina i da su oni nadležni samo za određivanje ličnog imena detetu.

Slučaj: Nazmije

Gradska uprava u Nišu je u predmetu naknadnog upisa u MKR devetnaestogodišnje Nazmije insistirala na zapisniku centra za socijalni rad o određivanju ličnog imena i o Nazmijinoj saglasnosti sa određenim ličnim imenom. Centar za socijalni rad u Subotici je odbijao da postupi po zahtevu, jer je Nazmije već bila punoletna. Rešenje o određivanju ličnog imena CSR je ipak doneo oko mesec i po dana pošto je zahtev poslat poštom i nakon što je Centru dostavljen dokaz da su i drugi centri za socijalni rad određivali lično ime punoletnim licima.

Jasno je da stranke ne mogu i nisu dužne da poseduju dokaze o praksi postupanja drugih organa da bi organ kome se obraćaju pristao da postupa po njihovom zahtevu, kao i da „pravno nevidljiva“ lica dospevaju u bezizlaznu situaciju u slučajevima prebacivanja nadležnosti na organe koji smatraju da nisu nadležni da postupaju po njihovom zahtevu.

3. PARNIČNI POSTUPAK

Odlučujući po zahtevima za naknadni upis činjenice rođenja u matične knjige rođenih, nadležni organi uprave često pitanje utvrđivanja materinstva ili očinstva za lica koja podnose zahtev tretiraju kao prethodno pitanje. Organ uprave u ovim situacijama praktično ne postupa u skladu sa svojim ovlašćenjem i nadležnostima i odbija da izvede u postupku sve raspoložive dokaze i utvrdi činjenično stanje, izvrši ocenu istih kako bi meritorno odlučio po zahtevu stranke. Umesto toga, organ uprave donosi zaključak kojim postupak prekida i podnosiocima

zahteva nalaže pokretanje građanske parnice – postupka za utvrđivanje materinstva i očinstva.

Neujednačenost u postupanju organa uprave najuočljivija je upravo u ovom segmentu. U trenutku podnošenja zahteva nadležnom organu uprave, nemoguće je sa sigurnošću predvideti da li će se organ uprave upustiti u izvođenje i ocenu dokaza ili će postupak prekinuti i podnosioca zahteva uputiti na vođenje parničnog postupka. Slučajevi u kojima je dozvoljen naknadni upis svedoče o tome da je pravni subjektivitet moguće ostvariti nezavisno od utvrđivanja činjenice materinstva i očinstva u sudskom postupku. Situaciju potpune pravne nesigurnosti u kojoj se nalaze lica koja pokušavaju da ostvare svoje pravo na priznavanje pravnog subjektiviteta dodatno pogoršava činjenica da organi uprave u oba slučaja ne daju pravno valjano i argumentovano obrazloženje svojih odluka, pa su i slučajevi koji su okončani uspešno pred organom uprave nepodobni da posluže za utemeljenje upravne prakse u ovoj oblasti i kao oslonac nadležnim organima i podnosiocima zahteva u drugim slučajevima.

Pravo na priznavanje pravnog subjektiviteta je osnovno ljudsko pravo svakog lica i stoga ne bi smelo da zavisi niti da bude uslovljeno utvrđivanjem materinstva ili očinstva. Nažalost, u praksi je ovo pitanje često najveća prepreka ka ostvarivanju ovog prava i smetnja u postupku naknadnog upisa u matične knjige rođenih. Uplitanje parničnog postupka za utvrđivanje materinstva i očinstva u postupak naknadnog upisa predstavlja često nesavladivu prepreku za lica koja podnose zahtev, najpre zbog pitanja prihvatanja aktivne legitimacije tužioca u postupku, a zatim i zbog visokih iznosa troškova postupka koje stranka mora izdvojiti na ime veštačenja.

Kako su podnosioci zahteva za naknadni upis često primorani zaključcima organa uprave da sudovima podnesu tužbu za utvrđivanje materinstva i očinstva, prva prepreka sa kojom se susreću jeste zahtev suda u parnici da dostave dokaze na osnovu kojih se može konstatovati njihovo lično ime i utvrditi identitet lica koje tužbu podnosi, što u ovim slučajevima stranka ne može da pruži. Na ovaj način lica koja pokušavaju da ostvare naknadni upis činjenice rođenja nalaze se u „začaranom krugu“ organa uprave i parničnog suda. Organi uprave svoju odluku da postupak prekinu zasnivaju na odredbama Porodičnog zakona koji propisuje pitanje utvrđivanja materinstva i očinstva kao i na odredbama Zakona o opštem upravnom postupku koje regulišu institut prethodnog pitanja. Sa druge strane, pozivajući se pretežno na iste propise, sud obrazlaže svoju odluku činjenicom da „postupanje organa uprave ne može biti obavezujuće za sud i nikako ne može značiti da sud treba da – u okviru postupka utvrđenja materinstva i očinstva – prethodno odredi tužilji ime“.

Vođenje parničnih postupaka utvrđivanja materinstva i očinstva od samog početka ima male izgleda za uspeh, pre svega zato što u samom Zakonu o matičnim knjigama, u jednom od

retkih članova posvećenih naknadnom upisu, stoji da se upis vrši na osnovu rešenja organa nadležnog za vođenje matičnih knjiga na čijoj se teritoriji ima izvršiti upis, na šta se pojedini sudovi pozivaju i odbijaju da postupaju u tim predmetima.

Četvrti opštinski sud u Beogradu je zauzeo stav da postupanje suda po tužbi za utvrđivanje materinstva i očinstva nije moguće dok se tužilja ne upiše u MKR i ne obezbedi dokumenta na osnovu kojih će se izvršiti identifikacija. Tužba je odbačena kao neuredna i istaknuto je da će tužilja moći da podnese urednu tužbu tek pošto joj bude određeno lično ime i isto upisano u MKR i nakon što obezbedi dokumente na osnovu kojih će se izvršiti njena identifikacija. Isti stav je zauzeo i Okružni sud u Beogradu kada je odbio žalbu u ovom postupku.¹⁷

Odlučujući po reviziji, Vrhovni kasacioni sud je u tom postupku ukinuo obe sudske odluke i predmet vratio na ponovno postupanje. U obrazloženju se navodi da pravo na podnošenje tužbe za utvrđivanje očinstva i materinstva nije uslovljeno prethodnim okončanjem postupka pred organom uprave za određivanje ličnog imena. Takođe, navodi se da je „svako fizičko lice pravni subjekat, tj. imalac pravne sposobnosti koja se stiče rođenjem“, te da stoga ovo svojstvo nije uslovljeno individualizacijom fizičkog lica kao što je, između ostalog, njegovo lično ime.

Stav koji je zauzeo Vrhovni kasacioni sud u ovom slučaju, iako pitanje pravnog subjektiviteta postavlja i objašnjava u skladu sa ustavnim garancijama na pravnu ličnost, nažalost ne donosi odgovor kako će se ovo pitanje „prebacivanja nadležnosti“ praktično rešavati u ovom i eventualnim budućim slučajevima. Iako su nižestepene sudske odluke ukinute, u samom obrazloženju su izostali nalozi za postupanje nižestepenim sudovima, tako da ostaje nejasno kako će se u ponovljenom postupku problem rešiti i šta sve nižestepeni sudovi treba da preduzmu u ponovljenom postupku kako bi se slučaj rešio.

Za razliku od Četvrtog opštinskog suda i Okružnog suda u Beogradu, Viši sud u Kragujevcu se oglasio stvarno nenadležnim za postupanje po tužbi za utvrđivanje materinstva i očinstva.

Slučaj: Šukrija

Šukrija je rođena u bolnici u Prištini 1986. godine, kao vanbračno dete. Činjenica njenog rođenja nije bila upisana u MKR u zakonskom roku, pa je krajem marta 2009. godine nadležnoj Gradskoj upravi Niša podnet zahtev za naknadni upis u MKR. Međutim, pošto iz zdravstvene ustanove u kojoj je rođena nadležnoj matičnoj službi nije prosleđen izveštaj o rođenju deteta, a Šukrijini roditelji su izgubili otpusnu listu za novorođenče, Gradskoj upravi u Nišu nije bilo

moguće dostaviti ovaj dokaz. To je bio razlog da ovaj organ u novembru 2009. godine donese rešenje kojim je Šukrijin zahtev za naknadni upis u MKR odbijen kao neosnovan.

Šukrija je početkom 2010. godine Višem sudu u Kragujevcu podnela tužbu za utvrđivanje materinstva i očinstva. Sredinom oktobra 2010. godine Viši sud u Kragujevcu se oglasio stvarno nenadležnim i spise predmeta dostavio Osnovnom sudu u Kragujevcu kao stvarno i mesno nadležnom. U obrazloženju odluke istaknuto je da taj sud sudi u sporovima o osporavanju ili utvrđivanju materinstva i očinstva. Međutim, „*uprkos tome što je u konkretnom slučaju kao osnov spora označeno utvrđivanje materinstva i očinstva, tužbom se zapravo traži utvrđivanje činjenice rođenja za šta bi bio nadležan Osnovni sud koji je nadležan za postupanje po tužbama radi utvrđivanja postojanja ili nepostojanja braka, kao i za poništaj i razvod braka, pa je, shodno navedenom, po nalaženju Višeg suda za utvrđivanje činjenice rođenja bio nadležan Osnovni sud*“.

Spisi predmeta su ustupljeni osnovnom sudu, a na osnovu postojećih zakonskih odredaba i sudske prakse nije moguće predvideti ishod tog postupka.

Ni pred Četvrtim opštinskim sudom u Beogradu, ni pred Višim sudom u Kragujevcu nije utvrđeno materinstvo i očinstvo „pravno nevidljivih“ lica, a uprkos činjenici da je bila reč o istovetnim situacijama, razlozi i obrazloženje odluka koje su ovi sudovi doneli krajnje su različiti. Donete odluke i izneti razlozi pokazuju i da je stav sudova o ovom pitanju neujednačen. Ono što se nameće kao neminovni zaključak jeste da upućivanje na parnične postupke utvrđivanja materinstva i očinstva predstavlja samo odugovlačenje postupaka naknadnih upisa i prouzrokovanje bespotrebnih troškova. Upuštanje u te postupke nije rešenje i predstavlja samo nedelotvoran pokušaj da se nadomeste nedostaci trenutnog zakonodavstva u pogledu naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih.

4. VANPARNIČNI POSTUPAK

„Pravno nevidljiva“ lica koja nisu uspela da se upiše u MKR u upravnom postupku, niti podnošenjem tužbe za utvrđivanje materinstva i očinstva u parničnom postupku, pokušavala su da pravo na pravnu ličnost ostvare u vanparničnom postupku, podnošenjem predloga za utvrđivanje činjenice rođenja. Međutim, u većini slučajeva, i ovi pokušaji su bili bezuspešni, što se moglo i očekivati s obzirom da ZVP ne predviđa ovu vrstu postupka. I u obrazloženjima odluka vanparničnih sudova najčešći je stav da se naknadni upis može izvršiti samo na osnovu rešenja upravnog organa nadležnog za vođenje matičnih knjiga u koje se ima izvršiti upis.

Tako je, s pozivanjem na pomenutu odredbu Zakona o matičnim knjigama, Opštinski sud u Novom Sadu odbacio kao nedozvoljen predlog maloletne Ardijane radi utvrđivanja činjenice njenog rođenja. U obrazloženju se ističe još i da Zakonom o vanparničnom postupku, niti

¹⁷ Više o ovom postupku videti u publikaciji Praxisa „Pravno nevidljiva lica u Srbiji – država mora da preuzme odgovornost“ (2009), str. 12–14 (Slučaj Sevdija)

bilo kojim drugim propisom, nije propisano da će sud u vanparničnom postupku utvrđivati činjenicu rođenja i doneti odluku koja bi bila osnov za upis u MKR, te da se predlagač svojim zahtevom mora obratiti organima uprave.

Drugi opštinski sud u Beogradu oglasio se nenadležnim za postupanje u predmetu utvrđivanja činjenice rođenja maloletnog Egza i maloletnog Premtona i uputio predlagače na upravni postupak.

Slučaj: Hira

Hira je rođena u Đakovici, kod kuće, 1985. godine. Kao maloletna je ostala bez roditelja. Majka joj je umrla 1991. godine na Kosovu, dok joj je otac ubijen 2000. godine, takođe na Kosovu. Hira nije upisana u MKR.

Hira je izbegla sa Kosova i ne poseduje legitimaciju interno raseljenog lica. Sa nevenčanim suprugom i dvoje dece živi u Zemunu. Decu je rodila u porodilištu u Zemunu. Nije mogla da ih upiše u MKR jer ni sama nije upisana.

Hira ne poseduje dokaze za vođenje upravnog postupka naknadnog upisa u MKR.

Praxis je početkom 2006. godine u Beogradu, u nedostatku zakonskog rešenja, pokrenuo sudski postupak za utvrđivanje činjenice Hirinog rođenja, iako zakon ne poznaje ovu vrstu postupka. Šest meseci kasnije sud je doneo rešenje kojim se predlog odbacuje kao nedozvoljen. U obrazloženju je istaknuto da se činjenica rođenja ne može utvrđivati u vanparničnom postupku, niti da sud može matičnoj službi naložiti da upiše činjenicu rođenja.

Nakon toga, krajem 2006. i u toku 2007. godine, Praxis i CSR Zvezdara su pokušavali da prikupe dodatne podatke o Hirinim roditeljima i dokaze za pokretanje postupka naknadnog upisa u MKR. Istovremeno, Hira je pokušavala da pronađe nekoga ko je prisustvovao njenom rođenju i ko je poznavao njene roditelje.

Sredinom 2008. godine nadležnoj Gradskoj upravi Jagodine podnet je zahtev za naknadni upis činjenice Hirinog rođenja u MKR. Uz zahtev su priložene overene izjave svedoka porođaja Hirine majke, izvod iz MKU za Hirinog oca, fotokopija lične karte Hirine sestre, kao i gorenavedeno rešenje suda u Beogradu. Kako organ nije doneo odluku u zakonom propisanom roku, krajem 2008. godine izjavljena je žalba zbog ćutanja administracije. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu nije dostavilo odluku po žalbi.

Gradska uprava u Jagodini je nedugo po uloženoj žalbi donela rešenje kojim je Hirin zahtev

odbijen kao neosnovan. U obrazloženju rešenja je, pored ostalog, navedeno da Hira „ne prolazi AOP“, iako je nesporno da se u sistemu automatske obrade podataka (AOP) i ne mogu nalaziti podaci o licu koje nije upisano u MKR. Na pomenuto rešenje izjavljena je žalba, a krajem februara 2009. godine nadležno ministarstvo je poništilo prvostepeno rešenje i predmet vratilo na ponovni postupak.

U novembru 2009. godine Gradska uprava u Jagodini dostavila je obaveštenje kojim je uputila Hiru da se obrati nadležnom sudu radi „utvrđivanja odgovarajućih činjenica“ jer njen zahtev nisu mogli da reše na osnovu priložene dokumentacije.

U januaru 2010. godine podnet je po drugi put predlog za utvrđivanje činjenice Hirinog rođenja, ovog puta u Leskovcu. U februaru 2010. godine sud je doneo rešenje kojim je predlog odbačen. U obrazloženju je istaknuto da je sud apsolutno nenadležan za postupanje u toj pravnoj stvari, te da je potrebno obratiti se nadležnoj upravi za vođenje matičnih knjiga. Krajem februara 2010. godine izjavljena je žalba na pomenuto rešenje Višem sudu u Leskovcu, koji je vratio predmet prvostepenom sudu na ponovno odlučivanje.

Osnovni sud u Leskovcu doneo je u julu 2010. godine rešenje kojim se oglasio mesno nenadležnim i predmet ustupio Osnovnom sudu u Beogradu. Ovoga puta Hirin predlog nije odbačen, nego je zakazano ročište (isti predlog je podnet i pre pet godina i relevantni propisi bili su isti i tada kao i danas – izmene i dopune koje su u međuvremenu donete nisu od uticaja na to hoće li ovaj predlog biti dozvoljen ili ne). Ishod ovog postupka nije moguće predvideti, a prema dosadašnjem iskustvu Praxisa svega jedno „pravno nevidljivo“ lice uspeo je da se upiše na osnovu rešenja vanparničnog suda kojim je utvrđena činjenica rođenja.¹⁸

Čak i slučaju u kome je vanparnični sud doneo rešenje kojim se utvrđuje činjenica rođenja, nužno je pomenuti da se ipak radi o širokom tumačenju zakonskih odredaba koje izlazi iz predviđenih granica i namere zakonodavca, imajući u vidu da je u pitanju oblast i materija koja je u toj meri važna da postoji potreba da bude uređena zakonom. Obrazloženje suda, zbog nepostojanja regulative koja se odnosi na ovu oblast i pravnih praznina u Zakonu o vanparničnom postupku, bazirano je na opštim načelima koja nemaju dovoljnu pravnu snagu. Nemogućnost pružanja solidne pravne argumentacije u obrazloženju odluke umanjuje mogućnost da se ovakav način rešavanja problema u praksi ustanovi kao uobičajen, te stranke ostaju da zavise od pojedinačnih pravnih stanovišta i slobodnog sudijskog uverenja svakog postupajućeg sudijske.

¹⁸ Videti više u publikaciji Praxisa „Lica u riziku od apatridije u Srbiji“ (2010), str. 21–22 (Slučaj: Valentina)

Uprkos tome, važno je naglasiti da vanparnični postupak po svojoj prirodi može biti pogodan za rešavanje slučajeva lica čiji pravni subjektivitet nije priznat, imajući u vidu koju materiju reguliše kao i pravila i prirodu postupka. Kako bi se, ipak, postigla puna pravna sigurnost i ujednačeno postupanje u praksi, očigledna je potreba da se ova specifična materija reguliše donošenjem posebnog zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta (pomenuti model zakona je ovu mogućnost prepoznao i predvideo rešavanje ovog problema u vanparničnom postupku u drugoj fazi) ili eventualno dopunama samog zakona o vanparničnom postupku. Ne treba izgubiti iz vida činjenicu da je zakonom regulisan postupak utvrđivanja smrti nekog lica o čijoj činjenici smrti ne postoje zakonom predviđeni dokazi,¹⁹ što je još jedan pokazatelj da predviđanje vanparničnog postupka utvrđivanja činjenice rođenja, za ona lica koja nemaju dokaze potrebne za naknadni upis u MKR na osnovu rešenja upravnog organa, ne bi bilo protivno prirodi vanparničnog postupka.

Do tada ovakvi primeri iz prakse, čak i ako bi doveli do rešenja u pojedinim slučajevima, ne pružaju pravnu sigurnost jer nisu izvesno rešenje i izlaz za „pravno nevidljiva“ lica.

5. ZAKLJUČAK

Navođeni primeri pokazuju sa kakvim se teškoćama suočavaju „pravno nevidljiva“ lica u svojim pokušajima da se naknadno upišu u MKR. Prvi preduslov za naknadni upis u MKR jednog lica jesu učešće i dokumenti roditelja i moglo bi se reći da izlaz i mogućnost naknadnog upisa u MKR postoji samo za ona lica čiji roditelji učestvuju u postupku i imaju sve dokumente, kao i za nahočad, odnosno decu bez roditeljskog staranja. Za sve ostale slučajeve ne postoji nijedna odredba koja bi ukazivala na način njihovog upisa u MKR. Iskustvo je pokazalo da jasan put do ostvarivanja njihovog prava na pravnu ličnost nije ustanovljen ni pred upravnim organima, niti u parničnom ili vanparničnom postupku. Čak i oni slučajevi u kojima su nekadašnja „pravno nevidljiva“ lica uspela da se naknadno upišu u MKR pokazuju da je tu reč o komplikovanim i neefikasnim postupcima čiji se ishod nikada ne može sa izvesnošću predvideti, što u kontekstu zaštite jednog od osnovnih ljudskih prava, koje je ujedno preduslov i za pristup drugim pravima, ne sme da bude slučaj.

Republika Srbija jeste uvidela postojanje i težinu problema „pravno nevidljivih“ lica u Strategiji za poboljšanje položaja Roma u RS i Akcionom planu za sprovođenje Strategije kojim je ukazano na potrebu donošenja izmena posebnih zakona u cilju olakšanja naknadnog upisa činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih. Međutim, takva prilika je propuštena prilikom promene ZMK-a jer novi zakon nije bliže regulisao postupak naknadnog upisa, niti je olakšao pristup ličnim dokumentima za „pravno nevidljiva“ lica. Time su nastojanja da se skrene pažnja na potrebu rešavanja problema „pravno nevidljivih“ lica ponovo ostala bez odjeka.

Odgovori nadležnog ministarstva (Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu) na do sada upućene komentare i inicijative, kao i zadržavanje neadekvatnih rešenja iz prethodnog zakona, pokazuju da država nije zainteresovana da „pravno nevidljivim“ licima omogući da se naknadno upišu u MKR, ostavljajući ih tako i dalje u statusu „nepostojećih“ lica. Već je navedeno da je nadležno ministarstvo u aprilu 2011. godine izdalo i prosledilo Instrukciju o načinu rada organa koji rešavaju u prvostepenom postupku u oblasti matičnih knjiga po zahtevima za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih.²⁰ Nažalost, može se konstatovati da izdata instrukcija neće doneti suštinske promene u postupcima naknadnih upisa.

Izbor instrukcije kao pravnog akta kojim će se reagovati na problem „pravno nevidljivih“ lica ukazuje, sam po sebi, na nedostatak istinske volje da se reše problemi koji se pojavljuju u primeni Zakona o matičnim knjigama. Prema odredbama Zakona o državnoj upravi²¹ instrukcija je akt kojim se usmerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organu državne uprave. Isti zakon²² jasno propisuje da se instrukcijom ne može određivati način postupanja i rešavanja u upravnoj stvari, što nedvosmisleno pokazuje da instrukcija ne može, niti će imati, ikakvog uticaja na meritorno odlučivanje.

Novosti koje navedena Instrukcija iz aprila 2011. godine donosi jesu obavezno izdavanje potvrde o prijemu podneska koja će sadržati podatke o datumu prijema podneska, roku za rešavanje, pravnim lekovima, zatim izdavanje uverenja radi oslobađanja od plaćanja takse propisane zakonima i pismenog obaveštenja o propisima i postupku za ostvarivanje prava na naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih.

U vezi sa potvrdom o prijemu podneska, Zakon o opštem upravnom postupku je i ranije sadržao odredbu (član 56. stav 2) koja takođe govori o obavezi izdavanja potvrde na usmeni zahtev stranke. Dakle, dosledno primenjivanje Instrukcije u ovom delu omogućilo bi izdavanje potvrde u svakom slučaju, bez obzira na zahtev stranke, a efekat takvog postupanja može se odraziti samo na veću informisanost stranaka i upoznavanje sa mogućnošću ulaganja pravnih lekova.

Instrukcija potom predviđa da se podnosiocu zahteva izdaje uverenje radi oslobađanja od plaćanja administrativnih taksi. Izmena Zakona o republičkim administrativnim taksama u tom smislu svakako bi bila pozitivna novina.

²⁰ Broj 119-011-00-36/2011-04/1 od dana 7. 4. 2011. godine

²¹ Član 48. stav 1. Zakona o državnoj upravi

²² Član 48. stav 2. Zakona o državnoj upravi

¹⁹ Član 56. Zakona o vanparničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 125/04

Uporedo sa izdavanjem Instrukcije, MLJMPDULS je uputilo predlog Ministarstvu pravde za oslobađanje od plaćanja takse u postupcima koji se pred sudovima vode radi utvrđivanja činjenice rođenja. Kako postupak utvrđivanja činjenice rođenja nije zakonom predviđen predlog ministarstva je bespredmetan.

Deo instrukcije koji se odnosi na dostavljanje obaveštenja podnosiocima zahteva koje je sadržinski već uređeno nema nikakvu svrhu jer nekome ko je već podnosilac zahteva za naknadni upis daje informacije o tome kako se podnosi zahtev – o mogućnosti prijave činjenice rođenja nakon isteka roka od 30 dana, podatak o tome gde se zahtev predaje, o dužnosti prijave rođenja i slično. Pored navedenog, a uzevši u obzir činjenicu da su podnosioci zahteva najčešće neuka i siromašna lica romske nacionalnosti, nabrojavanje zakonskih članova i formulacije korišćene u celom tekstu obaveštenja potpuno su neprikladne i ne mogu ostvariti svrhu.

Dalje odredbe Instrukcije predstavljaju skup doslovno prepisanih odredaba Zakona o opštem upravnom postupku (postupanje po primljenim podnescima, prosleđivanje nadležnom organu, rokovi odlučivanja) kao i osnovnih načela upravnog postupka (pružanja pomoći neukoj stranci, ekonomičnosti postupka i slično), što bi trebalo da se primenjuje i bez donošenja posebne instrukcije. Sa druge strane, ono što bi bilo korisno da se u Instrukciji navede, ukoliko se već citiraju načela i članovi Zakona o opštem upravnom postupku, jeste podsećanje na obavezu pribavljanja dokaza po službenoj dužnosti, što u praksi redovno izostaje. Međutim, ova obaveza nije posebno naglašena iako bi to bilo od velikog značaja za „pravno nevidljiva“ lica koja su često bez ikakvih primanja, neuka, bez dokumenata, te im je zbog toga i teško i gotovo nemoguće da sama pribavljaju brojne dokaze. Takođe, ono što nije u Instrukciji navedeno, a što bi bilo od značaja, jeste naglašavanje da se, u odsustvu drugih dokaza, za utvrđivanje činjenica može koristiti i izjava stranke.²³

Ponavljaju se i odredbe ZUP-a o odbacivanju zahteva zbog formalnih nedostataka, odnosno ukoliko je zahtev nerazumljiv ili nepotpun.²⁴ Problem predstavlja okolnost da su se u dosadašnjoj praksi zahtevi veoma često odbacivali s pozivanjem na navedene članove, ali ne zbog formalnih nedostataka ili zato što ne sadrže sve što je potrebno da bi se po zahtevu postupalo, nego zbog toga što podnosioci nisu dostavili dokaze o osnovanosti zahteva koji je postupajući organ tražio da se dostave. Korisnije bi bilo u Instrukciji naglasiti da se zahtev ne može odbaciti s pozivanjem na formalne nedostatke ako nisu dostavljeni dokazi o osnovanosti zahteva. Umesto toga, Instrukcija samo citira članove ZUP-a koji su do sada u praksi postupajućih organa veoma često pogrešno tumačeni.

Upravna inspekcija je redovan oblik unutrašnjeg nadzora nad radom organa državne uprave tako da ni isticanje da Upravna inspekcija vrši nadzor nad radom organa nadležnim za odlučivanje o zahtevima za naknadni upis ne predstavlja nikakvu novinu.

Ponovo nije bilo ni pomena o onim situacijama u kojima se javljaju najveće teškoće prilikom naknadnog upisa – kako će se upisati punoletno lice koje ne zna ništa o svom rođenju i roditeljima ili koje nema nikakve dokaze, zatim lice čiji su roditelji preminuli ili su ga napustili ili ona lica kojima ni roditelji nisu upisani u matičnu knjigu rođenih. Nadasve, čak i da je instrukcija govorila nešto novo o načinu na koji bi se takva lica mogla upisati u MKR, reč je o neobavezujućem aktu na kojem postupajući organi niti bi morali, niti bi smeli zasnovati odluke, te i zbog toga Instrukcija ne može označiti kraj problema „pravno nevidljivih“ lica.

Mišljenje MLJMPDULS-a u vezi sa primenom Zakona o matičnim knjigama i podzakonskih propisa donetih na osnovu tog zakona, koje je organima nadležnim za odlučivanje u prvom stepenu prosleđeno uz Instrukciju, samo pominje relevantne odredbe Zakona o matičnim knjigama, Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga i Porodičnog zakona ne dajući tumačenje navedenih odredaba, niti se osvrćući na brojne probleme koji se u praksi njihove primene javljaju. U tom smislu neće ni doprineti ujednačavanju prakse ili eventualnom rešavanju spornih pitanja.

Na kraju, nadležno ministarstvo je u potpunosti upoznato sa svim navođenim problemima, pa se izdavanje ovakve instrukcije može shvatiti samo kao stvaranje pukog privida zaokupljenosti problemom, bez namere da se „pravno nevidljivim“ licima zaista i obezbedi olakšano ostvarivanje prava na pravnu ličnost.

Uzevši u obzir navedeno, izdavanje i distribucija Instrukcije ne daje odgovore na niz problema koji se u praksi javljaju, pa sve ranije upućene primedbe na Zakon o matičnim knjigama opstaju. Instrukcija ne govori ništa izvan postojećih odredaba ZMK-a, ZUP-a, Porodičnog zakona ili Uputstva o vođenju matičnih knjiga, a već se pokazalo da ti propisi nisu dovoljni da bi svima omogućili jednostavan način upisa u MKR. Najnepoželjnije opovrgavanje Instrukcije kao načina prevazilaženja problema „pravno nevidljivih“ lica uslediće sa novim generacijama koje neće uspevati da se upišu u MKR jer to zakon ne omogućuje ni njihovim roditeljima. Jer, kada, na jednoj strani, postoji grupa čiji brojni pripadnici nemaju ličnu kartu i/ili izvod iz MKR i, na drugoj strani, propisi koji traže ličnu kartu i izvod iz MKR roditelja da bi se prijavilo rođenje novorođenog deteta, lako je predvideti koja je posledica – nova „pravno nevidljiva“ lica. Isto je i sa naknadnim upisima lica čiji su roditelji bez dokumenata. Instrukcija o ovome niti govori, niti bi mogla da menja propise.

²³ Član 172. ZUP-a

²⁴ Član 57. i 58. ZUP-a

Kada jedan propis način ostvarivanja nekog prava i postupak naknadnog upisa predviđa samo za određenu situaciju, i to samo za određenu kategoriju – decu (lica do navršених 18 godina) jasno je da bez precizno utvrđenog postupka ostaju deca koja su van regulisane situacije i oni koji više nisu deca. Instrukcija ni o tome ne govori ništa novo, niti bi se pravne praznine mogle popunjavati na taj način.

Kada država (i nadležni organ, doduše, na posredan način) prizna postojanje problema i u cilju rešavanja tog problema donese instrukciju koja se svodi na citiranje zakonskih članova koji su i ranije postojali, a nisu predstavljali odgovarajuće rešenje, nerazumno je očekivati da će ti isti članovi (samo sada skupljeni na jednom mestu) nešto promeniti.

Već je istaknuto da su Srbiji upućene preporuke u vezi sa problemima „pravno nevidljivih“ lica od strane brojnih međunarodnih organizacija i nadzornih tela, uključujući i nedavne preporuke Komiteta za suzbijanje rasne diskriminacije.

Sve preporuke učinjene su polazeći od važećih propisa i postojećeg stanja u domenu ostvarivanja prava na pravnu ličnost. Ti propisi se nisu promenili u međuvremenu. Stoga odgovarajuća reakcija na te preporuke ne može biti ponovno ukazivanje na to da su doneti izvesni propisi koji su postojali i pre upućivanja preporuka. Da su takvi propisi bili dovoljni, da problem nije postojao – ne bi postojale ni potrebe za ovakvim preporukama. Ne može se smatrati da je postupljeno u skladu sa preporukama tako što su se neizmenjene zakonske odredbe objedinile na jednom mestu u vidu jednog, neobavezujućeg, pravnog akta što poziva na primenu propisa koji se i inače moraju primenjivati.

Jasno je da problem „pravno nevidljivih“ lica nije i ne može biti rešen donošenjem ovakvih instrukcija i podzakonskih akata, kao i da je u cilju sveobuhvatnog rešavanja problema „pravno nevidljivih“ lica potrebno izraditi sistemsko zakonsko rešenje. U tom smislu, neophodno je obezbediti priznavanje prava na pravnu ličnost u jednostavnom i efikasnom postupku koji ne bi bio opterećen brojnim formalnopravnim uslovima, kako u pogledu same činjenice rođenja, odnosno podataka o rođenju jednog lica, tako i u pogledu njihovog dokazivanja.

Nužnost preduzimanja takvog koraka postoji i zbog težine položaja „pravno nevidljivih“ lica i zbog opasnosti da problem vremenom poprimi veće razmere.

Svako produžavanje pravne neizvesnosti u ovoj oblasti ostaviće nenadoknadle posledice na socijalno-ekonomski položaj i na mogućnost integracije lica koja su nevidljiva pred zakonom. Smatramo da će daljim zanemarivanjem problem poprimati ozbiljnije razmere, budući da se nevidljivost pred zakonom skoro nikada ne zadržava samo na jednoj osobi nego se prenosi sa roditelja na decu i na skoro svaki segment života.

Stoga je potrebno bez odlaganja preduzeti mere koje će dovesti do istinskog rešavanja problema „pravno nevidljivih“ lica i time konačno dati mogućnost za humaniji život jednoj od socijalno najizopštenijih grupa u Srbiji.