

Matija Barac
Anja Jović
Paulina Đorđević¹

IZAZOVI APATRIDIJE U SRBIJI U PROŠLOSTI I BUDUĆNOSTI

APSTRAKT

U ovom naučno-istraživačkom radu obrađena je tema lica bez državljanstva i njihovog statusa u stranim jurisdikcijama, kao i u srpskom zakonodavstvu. Autori ovog rada su se osvrnuli na glavne uzroke postojanja apatridije, gde su oni sistematski razrađeni. Pored opšte analize uzroka apatridije, autori se fokusiraju na razloge i probleme u srpskom zakonodavstvu. Poseban naglasak se stavlja na posledice apatridije ukazujući na čitav spektar uskraćenih prava ovim licima. Rad se dodatno usredsređuje na postupke koji su normirani sa ciljem smanjenja apatridije, a na kraju i rešenja problema lica bez državljanstva. Posebno je istaknut vanparnični postupak upisa vremena i mesta rođenja kao rešenje koje je doprinelo smanjenju broja lica u riziku od apatridije. Iako je ovaj postupak u velikoj meri uspešan, nažalost nije rešio sve probleme, te autori svoju pažnju usmeravaju i ka preostalim problemima i izazovima. Rad je zaključen preporukama UNHCR-a i Inter-Parlamentarne Unije sa nadom da će Srbija ispuniti cilj kampanje #Ibelong i u potpunosti iskoreniti apatridiju do 2024.godine.

Ključne reči: apatridija, matične knjige, državljanstvo, vanparnični postupak, deca

¹ Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu matija00barac@gmail.com, anja.jovic53@gmail.com, paulina.djordjevic@gmail.com

APATRIDIJA U SVETU

Pojam

Državljanstvo – izvor svih prava i obaveza pojedinca prema državi, i vice versa. Pojam koji olako shvatamo, dok ne promislimo šta nam sve donosi pripadnost jednoj državi. Zamislite bilo koje pravo, bilo ono lično ili imovinsko, i povezaćete ga sa državljanstvom. Ta prava vam garantuje Ustav vaše države, na njega se pozivate ukoliko vam ih neko krši, on vam ih čuva. Da li možete da zamislite da nemate nijedno državljanstvo, da nemate nikakva prava, da ne pripadate nigde, 4.3 miliona ljudi u svetu ne mora to da zamisli, oni sa tim žive. Apatrid je lice koje nijedna država ne smatra svojim državljaninom u skladu sa odredbama svog zakona². Ova lica su lišena čitavog spektra ljudskih prava (pravo na obrazovanje, pravo na zdravstveno osiguranje, pravo na rad, pravo na socijalno osiguranje, aktivno i pasivno biračko pravo...) Logično, prvo pitanje koje se postavlja jeste kako to da neko nema državljanstvo nijedne države, morao se negde roditi? Ustav u članu 38 kaže da svako dete rođeno na teritoriji Republike Srbije ima pravo na državljanstvo Republike Srbije. Međutim, odredba u našem Ustavu nije međunarodnog karaktera i nemaju je sve države sveta. Države imaju pravo da same uređuju uslove za sticanje državljanstva uz poštovanje pojedinih principa.³ Neki od tih principa jesu da svako lice ima pravo na državljanstvo i da se apatridija treba izbegavati. Kako onda 4.3 miliona ljudi u svetu ne ostvaruje pravo na državljanstvo? Razlozi su brojni.

Razlozi apatridije u svetu

Jedan razlog jeste sukob nacionalnih zakonodavstava. Recimo, dete koje nema nijednog roditelja koji ispunjava uslove za dobijanje državljanstva *ius sanguinis* (pravu krvi), može biti apatrid po rođenju ako je rođena u državi koja ne priznaje *ius soli* (pravo teritorije). Zamislimo da je dete rođeno van teritorije Kanade, od strane roditelja Kanađana, ali koji su takođe rođeni van teritorije Kanade, od strane svojih roditelja Kanađana, neće steći kanadsko državljanstvo, pošto je *ius*

² UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, Article 1(1)

³ European Convention on Nationality, European Treaty Series - No. 166, Strasbourg, 6.XI.1997, Article 4

sanguinis priznato samo za prvu generaciju u Kanadi⁴. Ukoliko je to dete rođeno u Indiji, ono neće moći da stekne ni indijsko državljanstvo, jer Indija daje državljanstvo deci rođenoj od najmanje jednog indijskog roditelja⁵. Dete se na kraju nalazi u sukobu dva zakonodavstva i postaje apatrid.

Drugi razlog apatridije jeste posledica sukcesije država. Ljudi postanu apatridi kada se njihova država raspadne, ili kad druga država preuzme kontrolu nad državom. Nažalost, to je jedan od uzroka velikog broja apatrida na prostoru bivše Jugoslavije, ali i Istočne Evrope (bivše članice SSSR-a). Kao odgovor na ovaj problem Savet Evrope je doneo Konvenciju o izbegavanju apatridije⁶ u vezi sa sukcesijom države, koju je potpisalo 9 članica, a 7 ratifikovalo (Austrija, Nemačka, Mađarska, Crna Gora, Luksemburg, Holandija, Norveška, Moldavija i Ukrajina, dok Nemačka i Ukrajina nisu ratifikovale). Očigledno je da brojne države koje su pogođene problemom apatridije usled sukcesija nisu potpisale i ratifikovale ovu konvenciju.

Mnoge od najvećih situacija apatridije su nastale dekolonizacijom (koja je tehnički jedan vid sukcesije država, ali kojoj se mora posvetiti posebna pažnja). Nove nezavisne države, koje do tada uglavnom nikada nisu bile nezavisne i koje nisu imale predkolonijalni nacionalni identitet, sada su morale da se suoče sa etnički podeljenom teritorijom koja je ostala legat bivših kolonijalnih sila. To su interne granice koje su nastajale decenijama, a nekad čak i vekovima, koje su imale za cilj da podele i zavade etničke grupe na prostoru jedne teritorije, sve u smislu Cezarove krilatice „divide et impera“. Prirodno je iz toga proistekla borba novih država za izgradnju nacija i nacionalnih identiteta, što je dovelo do nemogućnosti određenih etničkih grupa da steknu državljanstvo.

Apatridija velikih razmera može biti uzrokovana samovoljnim lišavanjem državljanstva. Samovoljni postupci mogu uključivati kolektivno povlačenje ili poricanje nacionalnosti čitavoj grupi stanovništva koja obično budu diskriminisana na osnovu vere, etničke pripadnosti, jezika, pola. Uglavnom su to etničke grupe koje čine manjinu na prostoru jedne države. Neke države se vode politikom „pročišćavanja“ države od ljudi koji se ne uklapaju u „idealni izgled“ stanovnika.

⁴ Amandmani na kanadski Zakon o državljanstvu (Canadian Citizenship Act from 1977) učinjeni 2015. godine propisuju ovu odredbu, više informacija dostupno na <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/act-changes/rules-2009-2015.html>

⁵ Član 3 indijskog Zakona o državljanstvu (Indian Citizenship Act from 1955), dostupno na https://indiancitizenshiponline.nic.in/UserGuide/Citizenship_Act_1955_16042019.pdf

⁶ Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession, Council of Europe Treaty Series – No. 200, 2006

Najaktuelniji slučaj apatridije jesu pripadnici etničke grupe Rohingya. To su pripadnici islamske veroispovesti koje su budističke vlasti u Mjanmaru proterale zbog „pročišćavanja“. Oduzeli su im državljanstvo, učinili ih apatridima, i proterali sa svoje teritorije znajući da ih niko ne može primiti bez državljanstva, odnosno pasoša. Sedamsto hiljada Rohingya danas živi na graničnom pojasu između Mjanmara i Bangladeša, na površini od samo 13 kilometara kvadratnih (na teritoriji malo većoj od londonskog Heathrow aerodroma).⁷ Drugi vid diskriminacije jeste ona na osnovu pola.⁸ U čak 25 država sveta, dete ne može da stekne državljanstvo na osnovu državljanstva majke, već samo na osnovu državljanstva oca. Tu se javlja problem jer ako otac nema državljanstvo, odsutan je ili nepoznat, dete neće moći da stekne nijedno državljanstvo zbog diskriminatornog zakona. U nekim državama, zakoni o državljanstvu su koncipirani tako da zabrane pristup određenim grupama ekonomskoj moći, pogotovo pravu na posedovanje imovine (npr. takve su Liberija ili Siera Leone, gde samo oni koji su „crnci“ ili „crnoafričkog porekla“ mogu biti građani od rođenja).⁹ Takođe postoje slučajevi u kojima je politička vlast oduzimala državljanstvo političkim protivnicima da bi ih učutkala, jer na taj način oni bi ostajali bez bilo kakvog prava na političko delovanje (američke vlasti su oduzimale državljanstvo članovima Američke Komunističke Partije za vreme Hladnog rata).¹⁰

Iznenadujuće je velik broj ljudi koji zbog administrativnih barijera postaju apatridi. U riziku od apatridije u srednje razvijenim i nerazvijenim državama su lica koja žive na rubu socijalne egzistencije i u društvenoj izolovanosti, odnosno oni kojima su državni organi i procedure iz različitih razloga nedostupni, nejasni ili nepoznati, a uz to država po automatizmu ne registruje činjenice njihovog rođenja ili državljanstva. To su uglavnom manjine, migranti ili kod nas najčešće Romi. Pojedinci ili čak cele grupe ljudi koji nisu upisani u matične knjige rođenih, imaju ogromnih problema sa dokazivanjem veze sa svojom državom. Bez dokaza o mestu i vremenu rođenja, ili o podacima roditelja, države mogu odbiti da dodele ovim licima svoje državljanstvo.

Najveći razlog postojanja apatridije jeste kombinacija svih gore navedenih razloga. Ljudi koji nemaju državljanstvo, bilo to zbog sukcesije država, dekolonizacije, nedostatka dokumenata i

⁷ UNHCR, Stateless Rohingya continue to struggle for survival in Myanmar, 2022, dostupno na <https://www.unhcr.org/news/stories/2022/8/630780aa4/stateless-rohingya-continue-struggle-survival-myanmar.html>

⁸ Institute on Statelessness and Inclusion, The World's Stateless, 2014, <https://files.institutesi.org/worldsstateless.pdf>

⁹ Institute on Statelessness and Inclusion, The World's Stateless, 2014, <https://files.institutesi.org/worldsstateless.pdf>

¹⁰ Harvard University Press, Threat of Dissent: A History of Ideological Exclusion and Deportation in the United States, Julia Rose Kraut, 2020

administrativnih barijera, prenose apatridiju na svoju decu. Za decu je to pogotovo velik problem jer im je uskraćeno zdravstvo, ali često i obrazovanje. Grupe bez državljanstva pate od međugeneracijske marginalizacije i isključenosti, što utiče na društveno tkivo čitavih zajednica. „Posedovanje državljanstva, a samim tim i državne zaštite koja proističe iz državljanstva, može da predstavlja razliku od koje može zavisiti i nečiji život, a to je još više izraženo u vreme krize, bilo da se radi o vakcinaciji, evakuaciji ili pružanju neophodne socijalne sigurnosti“ - na ovaj način je Filippo Grandi visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice, u jednoj rečenici istakao značaj državljanstva.

APATRIDIJA U SRBIJI

Opšti pogled na apatridiju u Srbiji

Za pružanje adekvatne pomoći licima kojim pretila apatridija, jedan od preduslova jeste raspoznavanje najugroženijih grupa u društvu. U Republici Srbiji, ta lica su „pravno nevidljiva lica“, odnosno lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih i koja nemaju nijedan lični dokument. Statistički, ta lica su najčešće Romi i interno raseljena lica sa prostora Kosova i Metohije (AP KiM). Veliki problem imaju i lica koja su bila upisana u matične knjige rođenih na prostoru AP KiM, ali su te knjige uništene, izgubljene ili nedostupne srpskim vlastima. Prema istraživanju¹¹ Macedonian Young Lawyer Association-a najviše lica u riziku od apatridije je ceo život provelo u Srbiji (59,4%), dok je njih 43,3% rođeno u mestu gde sada žive. Čak 32,9% lica je rođeno na prostoru AP KiM. Kao što ovo istraživanje pokazuje, jasna je duboka povezanost ovih lica sa državom, iako ona ostaju „nevidljiva“. I kada nisu povezana sa Srbijom, ta lica uglavnom dolaze iz država članica bivše Jugoslavije. To predstavlja posledicu građanskog sukoba krajem XX veka, gde je mnogo ljudi srpske nacionalnosti odlazilo sa prostora Hrvatske i BiH, najčešće prisilno zaboravljajući da sa sobom ponesu dokumenta. Naš zakon¹² poznaje sticanje državljanstva poreklom (*ius sanguinis*), rođenjem na teritoriji Republike Srbije (*ius soli*), prijemom (naturalizacijom) i na osnovu međunarodnih ugovora. Međutim i pored raznovrsnog načina

¹¹ Macedonian Young Lawyer Association, Regional Research on Statelessness, 2015, dostupno na <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2017/05/Regionalno-istrazivanje-za-bezdravjanstvo-V01-01-EN-Preview.pdf>

¹² Član 6 Zakona o državljanstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 90/2007, 24/2018

sticanja državljanstva, brojna lica ostaju bez istog. Razlozi su „šarenoliki“, ali se uglavnom svode na administrativne probleme.

Razlozi za postojanje lica u riziku od apatridije u Srbiji

Povreda prava na upis u matičnu knjigu rođenih odmah po rođenju

Jedan od najčešćih razloga postojanja lica u riziku od apatridije jeste povreda prava na upis deteta po rođenju u matičnu knjigu rođenih. Naime, da bi se dete upisalo u matičnu knjigu neophodno je da roditelji poseduju niz dokumenata. Ukoliko ih roditelji ne poseduju, dete neće biti upisano u matičnu knjigu rođenih u određenom roku. Na sudbinu upisa u matičnu knjigu rođenih (u daljem tekstu MKR) utiče i činjenica mesta rođenja (u zdravstvenoj ustanovi ili van nje).

Deca rođena u zdravstvenoj ustanovi

Dete rođeno u zdravstvenoj ustanovi se bez izuzetka upisuje po rođenju u matične knjige rođenih dok je pravna služba bolnice dužna da prijavi rođenje deteta nadležnom matičaru u roku od 15 dana¹³. Obaveza roditelja je da u zakonskom roku od 30 dana odrede lično ime deteta, ukoliko roditelji ne ispune ovu obavezu, centar za socijalni rad dužan je da po službenoj dužnosti po proteku roka odredi lično ime detetu.¹⁴

Postupak određivanja ličnog imena pred organom starateljstva namenjen je deci i licima kojima je upisana činjenica rođenja ali im roditelji nisu odredili lično ime u zakonom predviđenom roku. Centar za socijalni rad određuje lično ime deteta po službenoj dužnosti nakon što im matične službe proslede podatke o deci kojoj nije određeno ime u zakonskom roku. 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 nije dosledno sprovedeno u praksi¹⁵.

¹³ Član 47 i 48 Zakon o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018*

¹⁴ Član 344 Porodični zakon, *Službeni glasnik RS, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015*) i član 54 Zakon o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018*

¹⁵ PRAXIS, Nevidljive generacije (Slučaj Selene, njene dece i unuka), priča dostupna na <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/status-rights/item/1576-nevidljive-generacije>

Ovakvim postupanjem dolazi se do situacije da dete koje je upisano u MKR po rođenju “de jure”, ipak ne uspeva da “de facto” koristi pravo na upis u MKR odmah po rođenju, kao i ostala ljudska prava koja im ovo pravo uslovljava.

Dodatan razlog za postojanje apatridije u slučajevima dece koja su rođena u zdravstvenoj ustanovi, jesu situacije kada majka deteta ne poseduje dokumente ili kada majka nije prisutna, a nije poznato mesto njenog boravišta. U tim situacijama dete može ostati apatrid iako otac poseduje srpsko državljanstvo, zbog prepreka u postupku priznavanja očinstva od strane majke. Naime da bi dete moglo steći državljanstvo po ocu, potrebno je da otac prizna očinstvo, a majka da se saglasi sa priznanjem očinstva. U takvim slučajevima, centar za socijalni rad bi trebalo da pokrene postupak postavljanja privremenog staratelja za potrebe davanja saglasnosti sa priznanjem očinstva. U dosadašnjoj praksi, centri za socijalni rad odbijali su da uzmu izjave o priznanju očinstva ne samo u slučajevima kada majke nisu bile prisutne, nego i u slučajevima u kojima majke žele da učestvuju u postupku, ali nemaju ličnu kartu. Stoga se dešava da i deca čiji očeви poseduju državljanstvo Republike Srbije imaju teškoće da steknu državljanstvo

Deca rođena van zdravstvene ustanove

Ukoliko je dete rođeno van zdravstvene ustanove pokreće se naknadni upis činjenice rešenja u matičnu knjigu rođenih, a protekom propisanih rokova za prijavu rođenja deteta. Postupak naknadnog upisa u MKR vodi se pred opštinskim ili gradskim organom uprave prema mestu rođenja osobe koja se upisuje u MKR. Rođenje deteta van zdravstvene ustanove dužan je da prijavi otac deteta, a ako on nije u mogućnosti da to učini, drugi član domaćinstva, odnosno lice u čijem stanu je dete rođeno, ili majka čim za to bude sposobna, ili babica, odnosno lekar koji su prisustvovali porođaju, a ako ovih lica nema ili nisu u mogućnosti da prijave rođenje - lice koje je saznalo za rođenje.¹⁶ Neophodno je da roditelji poseduju izvod iz MKR, izvod iz matične knjige venčanih ili ličnu kartu, odnosno pasoš ako su u pitanju strani državljani, a za dete koje se upisuje najčešće je potrebno priložiti dokaze kao što su karton o izvršenoj vakcinaciji, potvrda o školovanju ili legitimacija raseljenog lica. Pored toga, neophodno je da majka i otac u toku postupka pred službenim licem organa uprave na zapisnik daju izjave kojima će potvrditi da su oni roditelji deteta i dati informacije o datumu i mestu rođenja deteta, a takođe je potrebno da na

¹⁶ Član 47 stav 3 Zakon o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS*, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018

zapisnik daju izjave i dva svedoka koja su prisustvovala rođenju deteta (uglavnom su u pitanju pripadnici romske nacionalne manjine, gde je do nedavno praksa bila da se dete rađa u domu, a rođenje deteta i nije javni događaj na kome prisustvuje veliki broj ljudi).

Kratak rok za prijavu rođenja kao i dokazi koje je potrebno priložiti uz zahtev predstavljaju jedan od problema sprovođenja naknadnog upisa deteta u MKR. Zakon o matičnim knjigama normira ovaj postupak naknadnog upisa ali isto tako predviđa dva različita zakonska roka za upis deteta rođenog van ustanove¹⁷. Ovakva normativa dovodi do različitog postupanja organa uprave u ovim postupcima, ali u gotovo svim slučajevim potrebno je da se uz zahtev za naknadni upis prilože gore navedeni brojni dokumenti.

Postupak naknadnog upisa potrebno je pokrenuti i za decu koja su nakon 1999. godine rođena u porodilištima na prostoru AP KiM, pošto tamošnje zdravstvene ustanove uglavnom ne dostavljaju prijave rođenja matičnim službama koje u Srbiji vode izmeštene matične evidencije sa prostora AP KiM. Međutim, pojedini organi uprave ne odobravaju naknadni upis u MKR dece koja su rođena na prostoru AP KiM nakon 1999. godine (kako za decu koja su rođena kod kuće, tako i za onu koja su rođena u bolnicama), bez obzira što postoje svi dokazi koji se inače smatraju dovoljnim za upis.

Upis na osnovu isprave inostranog organa

Dodatan uzrok za postojanje lica u riziku od apatridije predstavljaju problemi prilikom upisa u matične knjige rođenih na osnovu isprave inostranog organa. U 2017. godini, među najčešćim problemima zbog kojih su se Praxis-u obraćali korisnici za dobijanje besplatne pravne pomoći bili slučajevi u kojima je pomoć bila potrebna u vezi sa upisom u matične knjige osoba koje su rođene u inostranstvu.¹⁸ Uglavnom se radilo o povratnicima po sporazumu o readmisiji koji su nekoliko godina živeli u inostranstvu i čija deca su rođena van Srbije, a činjenica njihovog rođenja nije prijavljena diplomatsko-konzularnom predstavništvu Srbije, tako da deca nisu upisana u matične knjige Republike Srbije. Najčešća otežavajuća okolnost za vođenje ovih postupaka bila je činjenica

¹⁷ Član 48 ZMK propisuje 15 dana, dok član 25 predviđa da se postupak naknadnog upisa u MKR pokreće kada se prepusti zakonski rok od 30 dana od rođenja deteta; Zakon o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS*, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018

¹⁸ Praxis, Utvrđivanje vremena i mesta rođenja, pravo na državljanstvo i prijava prebivališta-analiza preostalih prepreka, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/UNHCR_izvestaj_2017.pdf

da roditelji često u državi u kojoj su deca rođena nisu pribavili i u Srbiju doneli detetov izvod iz MKR na tzv. internacionalnom obrascu.

Znatno su komplikovaniji slučajevi kada u inostranim matičnim evidencijama nisu upisani svi potrebni podaci (mahom o roditeljima), ili kada su neki podaci pogrešno upisani. Gotovo uvek razlog za nepotpune ili pogrešne upise leži u tome što roditelji prilikom upisa dece u inostranstvu nisu nadležnim organima prezentovali svoje pasoše. Tada je potrebno da se u Srbiji pribave i pošalju u državu rođenja izvodi iz MKR i MKV (ili uverenje o slobodnom bračnom stanju) roditelja na internacionalnom obrascu, kao i overene kopije njihovih pasoša. Najteža situacija se javlja kada majke ne poseduju lične dokumente. Tada matičari odbijaju da sprovedu upis deteta u MKR, bez obzira na to što su u inostranom izvodu iz MKR upisani i podaci o majci i što bi upis trebalo izvršiti na osnovu takve isprave, i to sa svim podacima koji su u njoj evidentirani.

Problem prilikom neupisivanja državljanstva u MKR

Još jedan razlog za postojanje lica u riziku od apatridije jeste taj što su ta lica ispunila uslov za sticanje državljanstva, ali ono iz nekog razloga nije upisano. Ustav jasno u članu 38 garantuje pravo svakog deteta na državljanstvo Republike Srbije ukoliko je rođeno na njenoj teritoriji. Tu se sada javlja različita praksa lokalnih organa u kojima bi oni u slučaju da je dete rođeno u bolnici, a majka nema lična dokumenta, dete upisivali u matičnu knjigu rođenih, ali bez državljanstva.¹⁹ To nema nikakvog smisla, jer je jasan član 13 Zakona o državljanstvu koji kaže: Dete rođeno ili nađeno na teritoriji Republike Srbije (nahoće) državljanstvo Republike Srbije rođenjem stiče ako su mu oba roditelja nepoznata ili nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva ili ako je dete bez državljanstva. Ta lica kasnije moraju da pokreću postupak za utvrđivanje državljanstva, sa uspehom baziranim na snazi dokaza. Međutim, tu postoji jedan problem koji se javlja sa srpskim Zakonom o državljanstvu koji kaže da se srpsko državljanstvo po principu *ius soli* može steći samo do 18 godine, čime ostavlja nezaštićenim lica koja navrše te godine. Treba napomenuti da je ta odredba suprotna Konvenciji o statusu lica bez državljanstva iz 1961. godine.

Obnova upisa u matične knjige za lica rođena na prostoru AP KiM

¹⁹ PRAXIS, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2021. godini, 2021, https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Pregled_prepreka_u_ostvarivanju_prava_Praxis_2021.pdf

Još jedna grupa lica koja je u riziku od apatridije jesu lica koja su upisana u matične knjige rođenih na prostoru AP KiM. Te knjige su uništene, izgubljene ili nedostupne srpskim vlastima, ali je tim licima omogućeno da pokrenu upravni postupak obnove upisa u odgovarajuće matične knjige²⁰, pa ukoliko u tom postupku ne uspeju da ishoduju pozitivna rešenja, omogućeno im je da pokrenu vanparnični postupak za utvrđivanje vremena i mesta rođenja (više u nastavku rada).

Kada je u pitanju dokazivanje ranije registracije državljanstva u postupku obnove upisa u knjigu državljana, ona uopšte nije laka. Naime, ukoliko podnosilac zahteva ne poseduju neki stari izvod ili izvod iz matične knjige rođenih Republike Srbije, najčešće se ne mogu ponovo upisati u matičnu knjigu državljana i upućuju se na postupak za utvrđivanje državljanstva. Ukoliko ne poseduju dovoljno snažne dokaze da su nekada bili upisani u matičnu knjigu državljana, tim licima preostaje samo da do ponovnog državljanstva dođu naturalizacijom.

Vanparnični postupak za utvrđivanje vremena i mesta rođenja

Zbog svih navedenih nepremostivih prepreka za ostvarivanje prava na pravni subjektivitet, 2012. godine donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku²¹, koji je predvideo postupak za utvrđivanje činjenice vremena i mesta rođenja po mnogo jednostavnijoj proceduri u poređenju sa upravnim postupkom naknadnog upisa.

Postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja pokreće svako lice koje nije upisano u MKR i ne može da stekne svoj subjektivitet naknadnim upisom u upravnom postupku.²² Pravo na pokretanje postupka ima i svako lice koje ima neposredni pravni interes ali i organ starateljstva.²³ Mesno je nadležan svaki stvarno nadležni sud. Kako bi se utvrdilo vreme i mesto rođenja lica čije se rođenje dokazuje potrebno je da se ispitaju dva punoletna svedoka koja imaju javnu ispravu sa fotografijom. Ovakav način utvrđivanja činjenice rođenja znatno je olakšao postupak, jer vratimo se par godina unazad kada se smatralo da su jedino majka ili lica koja su prisustvovala porođaju zahtevani kao svedoci a lica čije se rođenje dokazivalo su često bila punoletna i čak u zreлом životnom dobu, pa zahtevani svedoci nisu bili dostupni u postupku. Prilikom podnošenja predloga

²⁰ Zakon o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS*, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018

²¹ Član 71a Zakona o vanparničnom postupku (*Službeni glasnik SRS*, br. 25/82 i 48/88 i *Sl. Glasnik RS*, br. 46/95 – dr. zakon, 18/2005 – dr. Zakon, 85/2012, 45/2013 – dr. zakon, 55/2014, 6/2015, 106/2015 – dr. zakon i 14/2022)

²² Član 71a(1) *Ibid.*

²³ Član 71a(2) *Ibid.*

za utvrđivanje vremena i mesta rođenja navode se oni podaci koji su u tom trenutku raspoloživi jer njegova sadržina nije striktna. Tako se u praksi dešava da se podnosi predlog za utvrđivanje činjenice vremena i mesta rođenja za NN lice.²⁴ Nakon što primi predlog, sud nalaže ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove i matičarima na čijem je području boravilo lice da provere da li u njihovim evidencijama postoje podaci o vremenu i mestu rođenja lica čije se rođenje dokazuje i da o tome dostave izveštaj u roku koji ne može biti duži od 30 dana.²⁵ Ako se pak ne može utvrditi mesto rođenja lica čije se rođenje dokazuje, smatra se da je lice rođeno u sedištu grada, odnosno opštine za koju se na osnovu izvedenih dokaza može uzeti da je verovatno mesto rođenja. Ako se mesto rođenja ne može utvrditi ni na taj način, smatra se da je lice rođeno u mestu gde je nađeno, odnosno gde je imalo boravište u vreme podnošenja predloga za utvrđivanje vremena i mesta rođenja. Kada se ne može utvrditi dan i čas rođenja lica čije se rođenje utvrđuje, smatra se da je lice rođeno 1. januara u 00:01 časova one godine za koju se na osnovu dokaza može uzeti da je verovatno godina rođenja tog lica.²⁶ Ova odredba je korisna jer pojedina pravno nevidljiva lica, usled života na marginama društva, siromaštva i socijalne isključenosti, ne znaju datum svog rođenja ili pak ne mogu da obezbede učešće svedoka kojima je poznat taj podatak, što je bio jedan od razloga zbog koga pojedina lica nisu uspevala da se upišu u MKR. Ukoliko se kao predlagač javlja samo pravno nevidljivo lice čiji su roditelji takođe pravno nevidljivi onda treba dozvoliti podnošenje zajedničkog predloga, ovo međutim nije tako često sprovedeno u praksi. Predlagač je oslobođen plaćanja taksi i drugih troškova postupka²⁷, a troškovi veštačenja (koje je predviđeno kao fakultativno) u tom postupku isplaćuju se iz sredstava suda. Zakonom je propisano da prvo ročište mora da bude zakazano u roku od 30 dana, a da postupak treba da se okonča u roku od 90 dana od podnošenja predloga, ipak ovi rokovi se gotovo uvek prekoračuju, neretko i višestruko. Rok za donošenje rešenja o vremenu i mestu rođenja može biti produžen najviše za 60 dana, i to samo ako je doneto rešenje o zastoju postupka zato što su postojali nagoveštaji da je lice čije se rođenje dokazuje imalo boravište u stranoj državi.²⁸ Rešenje kojim se utvrđuje vreme i mesto rođenja sadrži: ime i prezime lica čije se rođenje dokazuje, njegov pol, vreme i mesto rođenja, kao

²⁴ UNHCR, N. Bodirola “Vodič za primenu Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku”-utvrđivanje vremena i mesta rođenja, 2020.

²⁵ Član 71g Zakona o vanparničnom postupku Službeni glasnik SRS, br. 25/82 i 48/88 i Sl. Glasnik RS, br. 46/95 – dr. zakon, 18/2005 – dr. Zakon, 85/2012, 45/2013 – dr. zakon, 55/2014, 6/2015, 106/2015 – dr. zakon i 14/2022

²⁶ Član 71e *Ibid.*

²⁷ Član 71i *Ibid.*

²⁸ Član 71z *Ibid.*

i podatke o njegovim roditeljima ako su poznati.²⁹ Prvostepeni sud dostavlja pravosnažno rešenje o vremenu i mestu rođenja nadležnom matičaru u roku od osam dana od dana pravosnažnosti, radi upisa činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih.³⁰ Organ koji je nadležan da sprovede postupak za sticanje državljanstva Republike Srbije nije vezan pravosnažnim rešenjem o vremenu i mestu rođenja.³¹ Ovaj član zakona je izazvao niz problema koji će biti opisani u kasnijem poglavlju. Međutim ako se naknadno utvrdi da je lice čije se rođenje dokazuje već upisano u MKR, sud koji je doneo rešenje o vremenu i mestu rođenja po službenoj dužnosti pokreće i sprovodi postupak radi stavljanja van snage tog rešenja. Takođe, ako učesnik u postupku za utvrđivanje vremena i mesta rođenja sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da upotrebi nove dokaze na osnovu kojih je moglo drugačije da se utvrdi vreme i mesto rođenja, ili postoje drugi uslovi za ponavljanje postupka po pravilima parničnog postupka, neće se ponavljati postupak za utvrđivanje vremena i mesta rođenja, već učesnik svoja prava može da ostvari u parničnom postupku.³²

PREOSTALI PROBLEMI I IZAZOVI

Kao što je već navedeno u prethodnom tekstu, apatridija je situacija koja sa sobom donosi brojne nedaće i probleme u svakodnevnom ostvarenju osnovnih ljudskih prava. Iako je trenutni broj lica bez državljanstva u svetu znatno manji nego što je ranije bio, još uvek je dug put ka potpunom iskorenjivanju ovog problema. Apatridija je velikim delom posledica istorijskih događaja i promena koje su one nosile sa sobom. U moderno vreme, može se reći da je za njen nastanak najznačajniji problem zakonodavstava, što je slučaj i u Srbiji.

Preostali problemi u postupcima u Srbiji

Naknadni upis

Iako su izmene Zakona o vanparničnom postupku omogućile osobama koje ne mogu da se naknadno upišu u MKR u upravnom postupku da to učine kroz sudski postupak, to nije značilo da

²⁹ Član 71d *Ibid.*

³⁰ Član 71 lj *Ibid.*

³¹ Član 71k *Ibid.*

³² Član 71lj *Ibid.*

se nadležnost za sprovođenje naknadnog upisa u potpunosti izmešta sa organa uprave na sudove. Naprotiv, organi uprave i dalje su ostali dužni da sprovedu takve postupke u slučajevima kada ne postoje smetnje u pogledu dokazivanja bitnih činjenica (npr. Nemogućnost roditelja da učestvuju u postupku, nepostojanje pisanih dokaza ili svedoka porođaja). Ipak, jedan broj matičnih službi počeo je da izbegava nadležnost za vođenje postupaka, a stranke da upućuje da pokrenu vanparnične postupke, uprkos tome što ne postoje prepreke za vođenje upravnog postupka.

Postupci utvrđivanja vremena i mesta rođenja

Dve glavne prepreke za ostvarivanje prava na upis u MKR kroz postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja jesu Zaključak Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda (VKS) o nadležnosti vanparničnog suda u postupku upisa u matičnu knjigu rođenih kao i početak primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji su doneti 2020.godine. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) je pravno nevidljivim licima koja moraju da pokrenu postupak pred sudom znatno otežao dobijanje pomoći. Naime, ZBPP je nevladinim organizacijama uskratio mogućnost da pružaju pomoć u sudskim postupcima, tako da je licima koja moraju da pokrenu postupak pred sudom kao jedinu mogućnost ostavio da pred službama za pružanje pravne pomoći podnesu zahtev da im se odobri pružanje pomoći od strane službi za besplatnu pravnu pomoć ili advokata. Posledice na ostvarivanje prava na upis u MKR ima i pomenuti Zaključak Vrhovnog kasacionog suda. Ovim zaključkom sud je zauzeo stav da vanparnični postupci za utvrđivanje vremena i mesta rođenja mogu da se sprovedu tek ako je prethodno neuspešno vođen upravni postupak naknadnog upisa u MKR. Pored toga, VKS u Zaključku navodi da lice koje je bilo upisano u matičnu knjigu rođenih, ali su te knjige uništene, ne može da pokrene postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, kao i da to ne mogu učiniti ni „lica koja su upisana u matične knjige rođenih tzv. R. Kosovo”³³. Ovakvi stavovi VKS ne samo da bezrazložno otežavaju ili uskraćuju građanima pristup sudu, nego su u suprotnosti sa važećim propisima i Ustavom Srbije. Dodatni problemi i prepreke koje se javljaju u praksi sprovođenja vanparničnog postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja, jesu:

³³ Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2021. godini, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Pregled_prepreka_u_ostvarivanju_prava_Praxis_2021.pdf 28.11.2022.

- a) Dugotrajni postupci- rokovi koji su propisani od strane ZVP su često prekoračeni
- b) Naplata sudskih taksi- iako su propisani kao besplatni, organi su zahtevali plaćanje taksi za vođenje postupka
- c) Obaveza prethodnog vođenja upravnog postupka za naknadni upis u MKR³⁴
- d) Vođenje posebnog postupka za svakog člana porodice³⁵
- e) Dokazni postupak- sud je zahtevao teško dostupne ili nemoguće dokaze³⁶
- f) Postupci za osobe koje su (bile) upisane u matične knjige na prostoru AP KiM
- g) Greške u izradi rešenja- upisivani su pogrešni podaci koji su kasniji upis u MKR zahtevali ponovno vođenje postupaka
- h) Neažurna dostava rešenja
- i) Nesprovođenje rešenja- matične službe nisu htele da upišu lica u MKR, čak ni sa pozitivnim rešenjem³⁷

Određivanje ličnog imena

Možda i najveći od svih problema koji se odnosi na ostvarivanje prava na upis u MKR jeste da se zbog neadekvatnih propisa u Srbiji i dalje rađaju deca koja ne mogu da se upišu u MKR odmah nakon rođenja. Iako domaći propisi i međunarodne konvencije garantuju svakom detetu pravo na

³⁴ Zaključak Građanskog odeljenja Vrhovnog kasacionog suda od 30.07.2020.

³⁵ I pored odredbe ZVP-a, osnovni sudovi su vodili u pojedinim slučajevima zahtevali vođenje odvojenih postupaka za svakog člana porodice, iako za to nije bilo potrebe.

³⁶ Sud je tražio svedočenje lica koja su prisustvovala samom porođaju koji po samoj prirodi nije javan događaj. U mnogim slučajevima to nije moguće, a i predstavlja loše tumačenje ZVP-a.

³⁷ Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2020. godini, dostupno na: <https://praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports/item/1606-overview-of-obstacles-to-exercising-the-right-to-registration-in-birth-registry-books-acquisition-of-citizenship-and-registration-of-permanent-residence-in-2020>

upis u MKR i na lično ime i to odmah nakon rođenja, podzakonski akti koji regulišu postupak prijave rođenja i upis u MKR³⁸ ovo pravo uskraćuju deci čije majke ne poseduju lične dokumente.

Centri za socijalni rad odbijaju da postupaju ukoliko roditelji nemaju dokumente ili prijavu prebivališta na teritoriji centra za socijalni rad. U postupcima u kojima je Praxis³⁹ pružao pravnu pomoć roditeljima čijoj deci je potrebno odrediti lično ime, traženo je da se roditelji bez dokumenata identifikuju uz pomoć dva svedoka identiteta, a da se mesna nadležnost zasnje prema mestu faktičkog boravišta roditelja, odnosno prema mestu gde je nastao povod za vođenje postupka. Na taj način su, u većini pojedinačnih slučajeva kada je postupajući organ bio dovoljno senzitivisan, prevazišli su se problemi u vezi sa neposredovanjem dokumenata i prijave prebivališta za roditelje, ali je postojala potreba da se obezbedi ujednačeno i efikasno postupanje svih centara za socijalni rad. Pored toga, u praksi često nije bilo moguće naći rešenje u slučajevima u kojima majka deteta ne može da učestvuje u postupku (zbog toga što je napustila dete ili je preminula). Bez učešća majke, postupci određivanja ličnog imena bili su veoma dugotrajni.

Dodatan problem u postupcima određivanja ličnog imena u slučajevima kada centar za socijalni rad donese rešenje o određenom ličnom imenu, jesu slučajevi kada su matičari odbijali da sprovedu rešenje centra bez lične karte majke deteta.

Upis u MKR dece rođene u inostranstvu

Teškoće u postupcima upisa u MKR na osnovu isprave inostranog organa mogu nastati ako nadležni matičar upiše pogrešne podatke o (stranom) državljanstvu deteta. To je još jedan od razloga zbog kojih deca dug vremenski period ostaju bez uverenja o državljanstvu Srbije i primorana su da pokreću postupak utvrđivanja državljanstva, iako je nesumnjivo da je dete u trenutku rođenja ispunjavalo uslove za sticanje državljanstva Srbije. Problemi koji se javljaju prilikom upisa u MKR dece rođene u inostranstvu su i:

³⁸ Član 5 Pravilnika o postupku izdavanja prijave rođenja deteta i obrascu prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi (Sl. glasnik RS, br. 5/2011, 9/2016, 16/2016, 36/2016 i 103/18) i tačke 10 i 24 Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga (Sl. glasnik RS, br. 93/2018).

³⁹ Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2020. godini, dostupno na: <https://praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports/item/1606-overview-of-obstacles-to-exercising-the-right-to-registration-in-birth-registry-books-acquisition-of-citizenship-and-registration-of-permanent-residence-in-2020>

- a) Troškovi i dugotrajnost pribavljanja dokumenata iz inostranstva – proces pribavljanja dokumenata je skup (doseže iznos 100€) i predugo traje
- b) Potreba za ispravkama i dopunama podataka u inostranstvu – inostrani dokumenti su često nepotpuni ili su upisani pogrešni podaci
- c) Potreba za prevodom dokumenata – prevod dokumenata obavlja sudski tumač, što produžava ceo postupak, a za lica u riziku od apatridije je i ekonomski nepovoljan
- d) Situacija kada su majke bez ličnih dokumenata – matičari odbijaju upis deteta u MKR bez obzira što su u inostranom izvodu iz MKR upisani podaci o majci i što bi upis trebalo izvršiti na osnovu takve isprave i to sa svim podacima koji su u njoj evidentirani
- e) Potreba za priznavanjem očinstva – matičari odbijaju upis deteta u MKR sve dok (nevenčani) roditelji ne daju izjavu o priznanju očinstva i saglasnosti sa priznanjem, uprkos tome što su u inostranom izvodu iz MKR već upisani podaci o oba roditelja.⁴⁰

Sticanje državljanstva

U trećem poglavlju analize⁴¹ ukazano je na spornu odredbu člana 71k, stav 2 ZVP kojom je propisano da Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) u postupcima sticanja državljanstva nije vezano rešenjem suda kojim se utvrđuje mesto i vreme nečijeg rođenja. MUP bi u postupcima sticanja državljanstva trebalo samo da primeni Zakon o državljanstvu na već utvrđene činjenice o poreklu i mestu rođenja podnosioca zahteva. Međutim, MUP-u je ostavljena sloboda da po svom nahođenju zanemari odluku suda, donetu u postupku čija je osnovna svrha da se utvrde vreme i mesto nečijeg rođenja i koji detaljno reguliše način dokazivanja ovih činjenica, a samim tim pruža i neophodnu sigurnost za njihovo pravilno i potpuno utvrđivanje. Dodatne prepreke ka sticanju državljanstva jesu i sledeće okolnosti:

⁴⁰ Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2020. godini, dostupno na: <https://praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports/item/1606-overview-of-obstacles-to-exercising-the-right-to-registration-in-birth-registry-books-acquisition-of-citizenship-and-registration-of-permanent-residence-in-2020>

⁴¹ Dr. N. Bodiroga, Pravna analiza člana 71k, stav 2 Zakona o vanparničnom postupku, 2013

- a) Svi pomenuti problemi koji se odnose na upis u MKR istovremeno predstavljaju prepreku i za sticanje državljanstva, jer bez upisa u MKR nema ni mogućnosti da se realizuje pravo na državljanstvo,
- b) Postupci pred MUP-om dugo traju,
- c) U slučajevima dece čiji su roditelji lica bez državljanstva ili su nepoznati ili nepoznatog državljanstva, ili ne mogu da prenesu svoje državljanstvo na decu, deca bi trebalo automatski da steknu državljanstvo Republike Srbije po osnovu rođenja na teritoriji Srbije, a matičari bi trebalo da činjenicu državljanstva evidentiraju u MKR. Međutim u ovakvim slučajevima matičari ne upisuju deci državljanstvo po osnovu rođenja, već su ova lica u obavezi da svoje državljanstvo steknu kroz postupak pred MUP-om, što ostavlja rizik da državljanstvo ne bude priznato.⁴²
- d) Upis državljanstva nakon postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja- matične službe i pored donetog rešenja o utvrđenom vremenu i mestu rođenja kao i ispunjenja uslova za državljanstvo propuštaju da upišu ove podatke licima u MKR.
- e) Matične službe prestale su da sprovode postupke obnove upisa

Prijava prebivališta i lične karte

U velikom broju policijskih stanica službenici upućuju stranke koje prvi put prijavljuju prebivalište da se prijave u mestu svog rođenja, uprkos tome što ove osobe godinama ili decenijama ne žive u mestu rođenja niti imaju nameru da se ikada tamo vrate, i bez obzira na to što u tim mestima nemaju ni nekretninu na čijoj adresi bi se prijavili. Isto čine i u slučajevima kada stranke nemaju određen jedinstveni matični broj građana, ili čiji se podaci ne nalaze u policijskom sistemu u mesta rođenja da u policijsku upravu prema mestu rođenja zatraže određivanje JMBG-a i unos podataka u sistem, umesto da to bude učinjeno po službenoj dužnosti.

⁴² Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2020. godini, dostupno na: <https://praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports/item/1606-overview-of-obstacles-to-exercising-the-right-to-registration-in-birth-registry-books-acquisition-of-citizenship-and-registration-of-permanent-residence-in-2020>

Iako Zakon o prebivalištu i boravištu građana⁴³ normira brojne mogućnosti za prijavu prebivališta za osobe koje nemaju pravni osnov za prijavu prebivališta, pristup pravu na prebivalište u praksi je često otežan:

- a) Prijava prebivališta na adresi supružnika⁴⁴ i roditelja⁴⁵- iako zakon predviđa mogućnost prijave prebivališta na adresu supružnika ili roditelja, policijske uprave u praksi to ne sprovode
- b) Prijava prebivališta na adresi centra za socijalni rad⁴⁶- Ova mogućnost se u praksi uskraćuje osobama koje već imaju prijavljeno prebivalište, bez obzira na to što godinama ili decenijama ne žive u mestu ranijeg prebivališta i što su izgubili svaku vezu sa tim mestom
- c) Odbijanje zahteva- centri za socijalni rad su odbijali da daju saglasnost na zahteve za prijavu prebivališta na adresu CSR-a, što je pogrešno tumačenje njihove zakonske obaveze⁴⁷

PREPORUKE I MOGUĆA REŠENJA

Priručnik Interparlamentarne unije i UNHCR-a o dobrim praksama za sprečavanje i smanjenje apatridije u zakonima o državljanstvu⁴⁸ nudi rešenje državama kako da:

1. Potpuno izbegnu apatridiju dece

- a) Dodela državljanstva deci rođenoj na državnoj teritoriji, a koja bi u suprotnom bila apatridi- dobar primer automatske zaštitne mere postoji u Gvineji-Bisau čiji zakon o državljanstvu predviđa: “Državljanin Gvineje je... svako ko se rodi na teritoriji i ko nema državljanstvo” (nezvanični prevod).⁴⁹
- b) Dodela državljanstva deci državljana rođenoj u inostranstvu ako bi u suprotnom ta deca bila apatridi (dece čiji su roditelji nepoznati)- dugogodišnjom kampanjom koju je vodilo

⁴³ *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011

⁴⁴ Član 11, stav 2, tačka 2 Zakona o prebivalištu i boravištu građana, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011

⁴⁵ Član 11, stav 2, tačka 3 Zakona o prebivalištu i boravištu građana, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011

⁴⁶ Član 11, stav 2, tačka 4 Zakona o prebivalištu i boravištu građana, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011

⁴⁷ Član 11, stav 2, tačka 4 Zakona o prebivalištu i boravištu građana, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011

⁴⁸ Interparlamentarna unija (IPU) i UNHCR, Dobre prakse za sprečavanje i smanjenje apatridije u zakonima o državljanstvu, Priručnik za parlamentarce br. 29, godina 2018.

⁴⁹ Lei da Nacionalidade, Lei No. 6/2010 član 5

civilno društvo, mediji i političari, Parlament Brazila je 2007. godine izmenio Zakon o državljanstvu Brazila 1994. godine⁵⁰, novom odredbom kojom se deci apatridima rođenim u inostranstvu od majke ili oca Brazilca, omogućuje da steknu državljanstvo Brazila jednostavno po registraciji u konzulatu Brazila. Ovom odredbom zamenjena je stara koja je predviđala da deca čiji su roditelji državljani Brazila, a koja su rođena u inostranstvu mogu postati državljani Brazila samo ako dođu: "Da žive u Saveznoj Republici Brazil i odluče se na brazilsko državljanstvo".

- c) Državljanstvo nahočadi⁵¹- dobra usaglašenost sa članom 2 Konvencije iz 1961. predstavlja Zakon o državljanstvu Iraka iz marta 2006⁵², koji smatra da će se lice smatrati Iračaninom ukoliko je rođeno u Iraku, a roditelji su mu nepoznati. U odsustvu dokaza o suprotnom, nahoče u Iraku će se smatrati da je rođeno u zemlji.

2. Iskorene rodnu diskriminaciju iz zakona o državljanstvu

- a) Prenos državljanstva roditelja- Zakon o državljanstvu Senegala je ranije ograničavao prenos državljanstva, omogućavajući da se državljanstvo stekne samo preko muškog roditelja, osim ukoliko je otac bio apatrid, nepoznat ili na drugi način nije mogao ustanoviti srodstvo sa detetom. Nakon reforme Zakona o državljanstvu Senegala od 2013. godine zakon glasi: "Svako dete rođeno kao direktni potomak Senegalca je Senegalac", odnosno više ne postoji rodna isključivost prava na prenos državljanstva.⁵³
- b) Prenos državljanstva supružnika- u Keniji za razliku od Ustava iz 1969. kada su Kenijci mogli preneti svoje državljanstvo na supruge ne-državljanke (dakle samo muškarci na žene), sada iz Ustava iz 2010. definisani su jednaki zakoni za naturalizaciju supružnika državljanke Kenije. Prema novom zakonu "Osoba koja je u braku sa državljaninom/državljanicom Kenije najmanje 7 godina, ima pravo da podnese zahtev za upis u državljanstvo."⁵⁴

⁵⁰ Ustavni Amendman br. 3 iz 1994.

⁵¹ Napuštena deca nepoznatih roditelja

⁵² Iraqi Nationality Law [Iraq], Law 26 of 2006, 7 March 2006, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4b1e364c2.html>

⁵³ Loi n° 2013-05 dated 8 July 2013 portant modification de la loi n°61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité, 8. jul 2013. član 5, dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/51ed5ef14.html>

⁵⁴ Ustav Kenije, 27. avgust 2010. Čl. 15(1), dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4c8508822.html>.

3. Uvedu ili urede postupke za utvrđivanje apatridije i olakšanu naturalizaciju
 - a) Uspostavljanje postupaka za utvrđivanje statusa apatrida- postupci moraju biti dostupni svim populacijama koje pogađa ova pojava. Imajući u vidu razliku u administrativnim sistemima i strukturama, određeni stepen decentralizacije u funkcionisanju postupaka za utvrđivanje statusa apatrida je neophodan da bi se obezbedilo da organi u čijoj je nadležnosti identifikacija pojedinaca bez državljanstva budu prisutni na čitavoj teritoriji, uključujući i u udaljenim područjima. Po istom principu, informacije o načinu podnošenja zahteva za utvrđivanje apatridije, moraju biti dostupna svima, a savetodavne usluge bi trebalo pružati podnosiocima zahteva na jeziku koji razumeju, ukoliko je moguće. Nadalje, potrebno je ukloniti, ili smanjiti na najmanju moguću meru, sve praktične i zakonske prepreke u pristupu postupku. Na primer, trebalo bi izbegavati striktnu primenu rokova za podnošenje zahteva i stroge zahteve vezane za pravni status poput dokaza zakonskog boravišta. Francuska i Meksiko su neke od niza država koje su uspostavile postupak utvrđivanja statusa apatrida koji ne postavlja nikakve uslove za pristup ovim postupcima.⁵⁵
 - b) Olakšana naturalizacija (Uvođenje zakona koji skraćuju propisanu dužinu boravka za apatride, zakona koji odbacuju zahtev za dokazivanje vladanja jezikom i posedovanja sredstava za život, zakoni koji snižavaju zahtev za dokumentaciju za apatride, zakona koji ukidaju ili snižavaju troškove podnošenja zahteva za apatrida; olakšana naturalizacija dece i srodnika apatrida)
4. Osiguraju da uskraćivanje ili gubitak državljanstva ne dovedu do apatridije pojedinca.

ZAKLJUČAK

Na unutrašnjem planu Republike Srbije, najveći izazov ostaju deca koja zbog neadekvatnih propisa još uvek ne mogu da se upišu u matičnu knjigu rođenih nakon rođenja. Postoje podzakonski akti

⁵⁵Procedura Francuske Član L812 Zakona dostupno na:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000030950751?isAbrogated=true#LEGISCTA000030950751

koji su u koliziji sa međunarodnim konvencijama i domaćim propisima uskraćuju zagarantovana prava na upis u MKR i lično ime, odmah nakon rođenja, deci čije majke ne poseduju dokumente.

Zakonom o dopunama Zakona o vanparničnom postupku stvoreni su preduslovi za smanjenje broja pravno nevidljivih lica. Međutim, još uvek nisu stvorene pretpostavke za sprečavanje pojave novih pravno nevidljivih lica, jer nisu preduzete mere koje bi omogućile neometanu prijavu rođenja svakog deteta. Prema važećim propisima, rođenje deteta mogu da prijave samo roditelji koji imaju potrebne dokumente. Dete koje nije upisano u matične evidencije odmah po rođenju može da dobije izvod iz MKR tek ukoliko uspešno sprovede postupak naknadnog upisa u MKR, odnosno postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja (u situacijama kada ne postoji mogućnost upisa prema pravilima upravnog postupka). U najboljem slučaju, to znači da će dete tokom prvih nekoliko meseci života ostati bez ijednog dokumenta i bez mogućnosti da ostvari ijedno pravo. Takva situacija je u suprotnosti sa obavezama iz Konvencije o pravima deteta i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji proklamuju pravo svakog deteta da bude upisano odmah po rođenju i da ima ime. Osim prava na upis u MKR i na lično ime, deci koja ne mogu da budu prijavljena odmah po rođenju uskraćuje se i pristup nizu drugih prava koja nije moguće ostvariti bez posedovanja izvoda iz MKR. Bez tog dokumenta, deca ne mogu da ostvare čak ni pravo na zdravstvenu zaštitu, izloženi su opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima i opasnosti da ostanu bez državljanstva. Onemogućavanje prijave rođenja deteta u suprotnosti je sa još jednom obavezom države koja proizlazi iz Konvencije o pravima deteta, a to je da u svim aktivnostima koje se tiču deteta od primarnog značaja mora da bude najbolji interes deteta. Izostanak zaštite i neposedovanje dokumenata u najosetljivijem periodu života protivreče principu najboljeg interesa deteta. Imajući u vidu naročito ranjiv položaj dece, kao i okolnost da bi prava garantovana Konvencijom morala da budu dostupna svakom detetu, bez obzira na status roditelja, neophodno je preduzeti mere čiji bi cilj bio da omogućе da svako dete bude upisano u MKR odmah po rođenju, bez obzira na to da li roditelji deteta poseduju lične dokumente ili ne. Osim što preduzimanje takvog koraka nalaže princip najboljeg interesa deteta, ove promene bi, zajedno sa postupkom utvrđivanja vremena i mesta rođenja, mogle da doprinesu potpunom rešavanju problema u vezi sa upisivanjem činjenice rođenja u Srbiji. Mnoge teškoće bile bi otklonjene ukoliko bi se osigurala dosledna primena člana 13 Zakona o državljanstvu u kom se propisuje način sticanja državljanstva rođenjem na teritoriji RS. Pored toga, potrebno je da se iz Zakona o vanparničnom postupku briše

sporni član 71k stav 2, koji propisuje da MUP u postupcima sticanja državljanstva nije vezan pravnosnažnom odlukom suda kojom se utvrđuje vreme i mesto nečijeg rođenja.

“U Srbiji su u poslednjoj deceniji učinjeni značajni koraci ka iskorenjivanju apatridije kako usvajanjem zakona tako i kroz harmonizovanu primenu zakonskih izmena. To potvrđuju i nalazi istraživanja koje je 2020. godine sprovedeno za UNHCR, a koje ukazuje na to da je broj ljudi koji su u riziku od apatridije u neformalnim naseljima značajno opao – za više od 40 odsto u odnosu na 2015. godinu. UNHCR prepoznaje Srbiju kao jednu od zemalja koja bi mogla ispuniti cilj kampanje #Ibelong i u potpunosti iskoreniti apatridiju do 2024. godine”.⁵⁶

⁵⁶ UNHCR, UNHCR apeluje na vlade da ubrzaju napredak i reše probleme apatrida u svetu 2021. <https://www.unhcr.org/rs/19073-unhcr-apeluje-na-vlade-da-ubrzaju-napredak-i-rese-probleme-apatrida-u-svetu.html>

CHALLENGES OF STATELESSNESS IN SERBIA IN THE PAST AND FUTURE

SUMMARY

This academic research article deals with the issue of stateless persons and their status in Serbian law, as well as in foreign jurisdictions. The authors of this work referred to the main causes of statelessness, where they were systematically elaborated. In addition to the general analysis of the causes of statelessness, the authors focus on the reasons and problems in Serbian legislation. Special emphasis is placed on the consequences of statelessness, pointing out the entire spectrum of rights denied to these persons. The paper additionally focuses on the procedures that are standardized with the aim of reducing statelessness, and ultimately solving the problem of stateless persons. The extra-judicial proceedings for registering the time and place of birth were particularly highlighted as a solution that contributed to reducing the number of persons at risk of statelessness. Although this procedure was largely successful, unfortunately, it did not solve all the problems, so the authors direct their attention to the remaining problems and challenges. The work was concluded with the recommendations of the UNHCR and the Inter-Parliamentary Union with the hope that Serbia will fulfill the goal of the #Ibelong campaign and completely eradicate statelessness by 2024.

Keywords: statelessness, registers, citizenship, extra-judicial proceedings, children

LITERATURA

1. Dr. N. Bodirola, Pravna analiza člana 71k, stav 2 Zakona o vanparničnom postupku, 2013
2. Harvard University Press, Threat of Dissent: A History of Ideological Exclusion and Deportation in the United States, Julia Rose Kraut, 2020
3. Interparlamentarna unija (IPU) I UNHCR, Dobre prakse za sprečavanje I smanjenje apatridije u zakonima o državljanstvu, Priručnik za parlamentarce br. 29, godina 2018.
4. UNHCR, N. Bodirola “Vodič za primenu Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku” -utvrđivanje vremena i mesta rođenja, 2020.
5. Zadužbina Andrejević, N. Marković, *Pravna nevidljivost*, 2012.
6. Institute on Statelessness and Inclusion, The World’s Stateless, 2014, <https://files.institutesi.org/worldsstateless.pdf>
7. Konvencija o statusu lica bez državljanstva iz 1961 godine: 60 godina promovisanja i zaštite prava na državljanstvo, UNHCR, 2021, <https://www.unhcr.org/rs/18705-konvencija-o-statusu-lica-bez-drzavljanstva-iz-1961-godine-60-godina-promovisanja-i-zastite-prava-na-drzavljanstvo.html>
8. Macedonian Young Lawyer Association, Regional Research on Statelessness, 2015, dostupno na <https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2017/05/Regionalno-istrazivanje-za-bezdrzavljanstvo-V01-01-EN-Preview.pdf>
9. Praxis, Analiza postupaka naknadnog upisa u matične evidencije, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/OEBS_-_Finalni_izvestaj.pdf
Praxis, Analiza primene Zakona o vanparničnom postupku-utvrđivanje vremena i mesta rođenja, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Analiza_primena_Zakona_o_vanparnicnom_postupku_-_utvrđivanje_vremena_i_mesta_rodjenja_u_praksi.pdf
10. Praxis, Pravno nevidljiva lica u Srbiji idalje bez rešenja, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/pravno-nevidljiva-lica-u-srbiji-i-dalje-bez-resenja.pdf 28.11.2022.
11. Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2020. godini, dostupno na: <https://praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports/item/1606-overview-of->

[obstacles-to-exercising-the-right-to-registration-in-birth-registry-books-acquisition-of-citizenship-and-registration-of-permanent-residence-in-2020](#)

12. Praxis, Pregled prepreka u ostvarivanju prava na upis u matičnu knjigu rođenih, sticanje državljanstva i prijavu prebivališta u 2021. godini, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Pregled_prepreka_u_ostvarivanju_prava_Praxis_2021.pdf 28.11.2022.

13. Praxis, Problemi u primeni postupka za utvrđivanje vremena i mesta rođenja, dostupno na https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Problemi_u_primeni_postupka.pdf 28.11.2022.

14. Praxis, Problemi u vezi sa sticanjem državljanstva, dostupno na https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Problemi%20u%20vezi%20sa%20sticanjem%20drzavljanstva%20.pdf 28.11.2022.

15. Praxis, Sprečavanje apatridije među decom– preostali problemi u Srbiji, dostupno na https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Sprecavanjeapatridije_medju_decom_-_preostali_problemi_u_Srbiji.pdf 28.11.2022.

16. Praxis, Sva deca imaju pravo na upis odmah po ređanju, dostupno na https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Sva_deca_imaju_pravo_na_ipis_u_MKR.pdf 28.11.2022.

17. Praxis, Utvrđivanje vremena i mesta rođenja, pravo na državljanstvo i prijava prebivališta- analiza preostalih prepreka, dostupno na: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/UNHCR_izvestaj_2017.pdf

18. UNHCR, Stateless Rohingya continue to struggle for survival in Myanmar, 2022, dostupno na <https://www.unhcr.org/news/stories/2022/8/630780aa4/stateless-rohingya-continue-struggle-survival-myanmar.html>

19. UNHCR, UNHCR apeluje na vlade da ubrzaju napredak i reše probleme apatrida u svetu 2021. <https://www.unhcr.org/rs/19073-unhcr-apeluje-na-vlade-da-ubrzaju-napredak-i-rese-probleme-apatrida-u-svetu.html>

20. Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession, Council of Europe Treaty Series – No. 200, 2006, tekst Konvencije na <https://rm.coe.int/1680083747>

21. European Convention on Nationality, Council of Europe, 6th of November 1997

22. Canadian Citizenship Act, Department of Justice Canada, 1977
23. Indian Citizenship Act, Ministry of Law and Justice, 1955
24. Iraqi Nationality Law [Iraq], Law 26 of 2006, 7 March 2006, dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4b1e364c2.html>
- Lei da Nacionalidade, Lei No. 6/2010 član 5
25. Loi n° 2013-05 dated 8 july 2013 portant modification de la loi n°61-10 du 7 mars 1961 déterminant la nationalité, 8. jul 2013. član 5, dostupno na: <http://www.refworld.org./docid/51ed5ef14.html>
26. Procedura Francuske Član L812 Zakona dostupno na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070158/LEGISCTA000030950751?isAbrogated=true#LEGISCTA000030950751
27. Ustav Kenije, 27. avgust 2010. Čl. 15(1), dostupno na: <http://www.refworld.org./docid/4c8508822.html>.
28. Pravilnik o postopku izdavanja prijave rođenja deteta i obrascu prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi (Sl. glasnik RS, br. 5/2011, 9/2016, 16/2016 ,36/2016 i 103/18) i tačke 10 i 24 Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga (Sl. glasnik RS, br. 93/2018).
29. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021
30. Zakon o državljanstvu, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 90/2007, 24/2018
31. Zakon o prebivalištu I boravištu građana, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2011
32. Zakona o vanparničnom postopku, *Službeni glasnik SRS*, br. 25/82 i 48/88 i *Sl. Glasnik RS*, br. 46/95 – dr. zakon, 18/2005 – dr. Zakon, 85/2012, 45/2013 – dr. zakon, 55/2014, 6/2015, 106/2015 – dr. zakon i 14/2022