



Broj:591-53-PŽ/14

Datum:15.10.2014. godine

Vlada Republike Srpske
Ministarstvo pravde
N/r ministra, gđa Gorana Zlatković

Predmet: Pravo djeteta na alternativnu brigu u skladu sa zahtjevima
Konvencije o pravima djeteta¹ - usvojenje

Poštovani,

Bračni supružnici [REDACTED] obratili su se Centru za socijalni rad [REDACTED]² sa zahtjevom za potpuno usvojenje maloljetnog [REDACTED], koji je prema rješenju Centra za socijalni rad u ovoj porodici u hraniteljstvu od [REDACTED]³.

Sa ciljem regulisanja usvojenja djeteta, koje je po ocjeni Centra u konkretnom slučaju najbolje rješenje za dijete, Centar za socijalni rad je pred nadležnim sudom pokrenuo postupak za oduzimanje roditeljskog prava biološkim roditeljima djeteta iz razloga što su ispunjeni svi uslovi koji se odnose na zanemarivanje, nebrigu i napuštanje djeteta.

Osnovni sud [REDACTED] je, uvažavajući razloge kojima se rukovodio Centar za socijalni rad, nakon provedenog postupka [REDACTED] donio odluku kojom se roditeljima maloljetnog [REDACTED], ocu i majci oduzima roditeljsko pravo.⁴

Po dobijanju rješenja suda o oduzimanju roditeljskog prava roditeljima, uz paralelno pribavljanje druge potrebne dokumentacije definisane zakonom, Centar za socijalni rad je dana [REDACTED] uputio zahtjev Ministarstvu zdravlja i socijalne zaštite kojim traže odobrenje za usvojenje maloljetnog [REDACTED] od strane bračnih supružnika [REDACTED] i [REDACTED].

Na zahtjev Centra za socijalni rad, Ministarstvo je utvrdilo da u predmetnom postupku nisu utvrđene sve pravno relevantne činjenice, te da nisu u potpunosti poštovana pravila upravnog postupka. Centru za socijalni rad ostavljen je rok od 10 dana da otkloni izložene nedostatke postupka, da omogući strankama da učestvuju u ispitnom postupku u skladu sa članom 131. ZUP-a, te da pribavljene dokaze i ostale spise predmeta dostave Ministarstvu.

¹ UN Konvencija o pravima djeteta, član 20: Dijete koje je privremeno ili trajno lišeno porodične sredine ili kome, u njegovom najboljem interesu, nije dozvoljeno da ostane u tom krugu ima pravo na posebnu zaštitu i pomoć države. Države članice, u skladu sa svojim nacionalnim zakonima, obezbjeđuju alternativno staranje za takvo dijete.

Takvo staranje treba da obuhvata, između ostalog, smještaj u drugu porodicu, kafalah prema islamskom pravu, usvojenje ili, ako je neophodno, smještaj u odgovarajuće ustanove za brigu o djeci. Pri razmatranju rješenja, treba obratiti dužnu pažnju i na činjenicu da je poželjan kontinuitet u podizanju djeteta, kao i na etničko, vjersko, kulturno i lingvističko porijeklo djeteta.

² Zahtjev Centru za socijalni rad za ostvarivanje prava na usvojenje od [REDACTED]

³ Rješenje Centra za socijalni rad broj [REDACTED]

⁴ Rješenje Osnovnog suda [REDACTED]

Postupajući u ostavljenom roku po navedenom zahtjevu Ministarstva, smatrajući da je utvrdio sve pravno relevantne činjenice i otklonio nedostatke postupka na koje mu je ukazano, Centar za socijalni rad se aktom broj [REDACTED] ponovo obratio resornom Ministarstvu i zatražio odobrenje o dozvoli usvojenja.

Uz zahtjev, Centar je dostavio i sljedeće dokaze:

- Prijavu prebivališta maloljetnog [REDACTED],
- Obavještenje Agencije za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka broj [REDACTED], i broj [REDACTED],
- Obavještenje MUP-CJB [REDACTED] broj [REDACTED], od [REDACTED],
- Naredbu o obustavi istrage Okružnog tužilaštva [REDACTED] broj [REDACTED], od [REDACTED],
- Nalaz i mišljenje psihologa [REDACTED] broj [REDACTED], od [REDACTED],
- Ljekarsko uvjerenje broj [REDACTED],
- Mišljenje stručnog tima od [REDACTED],
- Zapisnik sa usmene rasprave od [REDACTED],
- Biografiju oba potencijalna usvojitelja,
- Izjavu potencijalne usvojiteljice od [REDACTED],
- Ovjeren prevod dijela stranog Građanskog zakonika od [REDACTED],
- Pravilnik o usvojenju od [REDACTED],
- Uputstvo o usvojenju države čija je usvojiteljka državljanica, te ostale spise predmetne upravne stvari.
- Ministarstvo je [REDACTED] zaprimilo i akt službe za zaštitu djece i omladine grada u inostranstvu [REDACTED] u kojem su navedene pretpostavke za usvojenje.

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, postupajući ponovo po zahtjevu Centra za socijalni rad u svom odgovoru broj [REDACTED] konstatuje:

- da nisu pribavljeni dokazi da je mjesto boravka roditelja maloljetnog [REDACTED] nepoznato više od jedne godine,
- da nije pribavljena saglasnost da njihovo dijete bude potpuno usvojeno,

a što istovremeno, po mišljenju Ministarstva, predstavlja uslov za zasnivanje usvojenja propisan stranim Građanskim zakonikom, tj. „pravom države čiji je državljanin potencijalna usvojiteljica“, pa da se iz tih razloga ne može udovoljiti zahtjevu Centra za socijalni rad kojim traži odobrenje Ministarstva za usvojenje maloljetnog [REDACTED].

Podnosioci zahtjeva za usvojenje obratili su se instituciji Ombudsmana za djecu dana, [REDACTED], s obzirom da maloljetno dijete za čije je usvojenje podnesen zahtjev, [REDACTED] navršava 5. godina života, poslije kojeg roka, prema Zakonu potpuno usvojenje nije moguće. Podnosioci zahtjeva za usvojenje navode da je pred Centrom za socijalni rad proveden postupak u kojem su od samog početka aktivno učestvovali, i da su po nalogu Centra dostavili sve potrebne dokaze koji su se od njih zahtijevali. Sada se od njih traži novi dokaz, koji trebaju dobiti iz inostranstva, ali oni ne znaju od koga i šta u stvari trebaju pribaviti, mora li ta dokumentacija biti prevedena, ovjerena i od koga, može li biti dostavljena elektronskom poštom s obzirom na vrlo kratko vrijeme koje im je ostavljeno, a poslije kojeg roka potpuno usvojenje djeteta neće biti moguće ([REDACTED] dijete [REDACTED] puni 5 godina).

Usvojenje, kao poseban oblik porodično - pravnog zbrinjavanja djeteta i zaštite djeteta bez odgovarajuće roditeljske brige, uređeno je Porodičnim zakonom (član 145-174) i postavljeno je vrlo zahtjevno. S jedne strane zahtjevna procedura je razumljiva ako se ima u vidu

ozbiljnost odnosa koji se usvojenjem uspostavlja, ali je istovremeno apsolutno neprihvatljiva jer je u mnogim dijelovima ograničavajuća, posebno u dijelu koji onemogućava potpuno usvojenje za djecu preko pet godina života.

Prisutan problem ukazuje, s jedne strane, na nedorečenost postojećih zakonskih rješenja i njihovu neusklađenost sa osnovnim zahtjevima i principima Konvencije o pravima djeteta, a s druge strane, na primjenu postojećih zakonskih rješenja i neujednačen pristup u primjeni zakona u praksi i postupak koji se s tim u vezi vodi zavisno od toga da li je usvojilac državljanin Republike Srpske ili strani državljanin.

Postupak usvojenja definisan je i Uputstvom o postupku usvojenja djece⁵, koji u relevantnom dijelu propisuje:

12) Ako postoje izričito opravdani razlozi da usvojioци budu strani državljanin, organ starateljstva dužan je da **prethodno** zatraži **odobrenje** o dozvoli usvojenja od nadležnog ministarstva za poslove socijalne zaštite.

13) Organ starateljstva dužan je dostaviti ministarstvu nadležnom za poslove socijalne zaštite zapisnik i rješenje o zasnovanom usvojenju.

Zakon ne utvrđuje kriterije po kojima usvojilac može biti strani državljanin, već tu mogućnost utvrđuje „izuzetno“ i „ako za to postoje naročito opravdani razlozi“. Šta su naročito opravdani razlozi Zakon ne utvrđuje.⁶

Uputstvo o postupku usvojenja djece, tačkom 12. postavlja dodatni zahtjev na način „ako postoje izričito opravdani razlozi da usvojioци budu strani državljanin, da je organ starateljstva dužan prethodno zatražiti odobrenje o dozvoli usvojenja od nadležnog ministarstva“. Šta su izričito opravdani razlozi Uputstvo ne utvrđuje, ali utvrđuje obavezu da se prethodno zatraži odobrenje o dozvoli usvojenja.⁷

Prethodno odobrenje o dozvoli usvojenja, kako ga definiše Uputstvo, znači da organ starateljstva i prije započetog postupka usvojenja treba dobiti saglasnost da strani državljanin može biti usvojilac, da postupak usvojenja u skladu sa odredbama zakona vodi organ starateljstva, koji zapisnik i rješenje o zasnovanom usvojenju dostavlja resornom ministarstvu.

U konkretnom slučaju, Centar za socijalni rad proveo je postupak usvojenja, a da bi on bio okončan nedostajalo je samo rješenje o zasnivanju usvojenja i u tom periodu Centar se obratio resornom Ministarstvu, sa zahtjevom za odobrenje o dozvoli usvojenja. Sa tim zahtjevom, u konkretnom slučaju, praktično započinje novi postupak pred resornim Ministarstvom, bez čijeg odobrenja nije moguće rješenje o usvojenju.

U tom novom postupku, kada se radi o potpunom usvojenju, praktično se pravi razlika o ispunjenosti uslova za usvojenje zavisno od toga da li je usvojilac domaći ili strani državljanin.

Naime, u postupanju Centra - kod potpunog usvojenja djeteta kada je usvojilac državljanin Republike Srpske, Centar pokreće postupak za oduzimanje roditeljskog prava biološkim roditeljima djeteta kao uslov za usvojenje. Na takva usvojenja Ministarstvo ne daje saglasnost tako da se oduzimanje roditeljskog prava ne dovodi u pitanje.

Istovremeno, u postupanju Centra - kod potpunog usvojenja djeteta kada je usvojilac strani državljanin, Centar takođe pokreće postupak za oduzimanje roditeljskog prava roditeljima djeteta, međutim, pošto se u ovim postupcima zahtijeva prethodno odobrenje Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, to je isto u konkretnom slučaju dovelo u pitanje potpuno

⁵ Uputstvo o postupku usvojenja djece, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 27/04

⁶ Porodični zakon, član 147.

⁷ Uputstvo o postupku usvojenja djece, tačka 12.

usvojenje djeteta, jer u postupku nisu pribavljeni dokazi koji su utvrđeni zakonom, između ostalog, da je mjesto boravka roditelja djeteta nepoznato više od jedne godine, odnosno, saglasnost roditelja da njihovo dijete bude potpuno usvojeno.

Porodični zakon ni jednim dijelom ne pravi razliku u pogledu ispunjenosti uslova za usvojenje koji se odnose na dijete, bez obzira da li su usvojioci državljani Republike Srpske ili strani državljani. Međutim, praksa ukazuje na različit pristup u vođenju postupka usvojenja-posebno u dijelu oduzimanja roditeljskog prava roditeljima djeteta za koje je podnesen zahtjev za usvojenje.

U konkretnom slučaju, iako je u odgovarajućem postupku utvrđeno:

- da je usvojenje u najboljem interesu djeteta i
 - da nema smetnji na strani usvojlaca da potpuno usvoje maloljetno dijete,
- do potpunog usvojenja nije došlo zbog različitog pristupa nadležnih organa u istom resoru, čime je **povrijeđeno pravo djeteta na alternativnu brigu u skladu sa zahtjevima Konvencije i njegovim najboljim interesom.**

Pored navedene niske gornje starosne granice djeteta za potpuno usvojenje (Zakonom je utvrđena gornja starosna granica djeteta za usvojenje od 5 godina, što znači da potpuno usvajanje djece preko 5 godina starosti nije moguće - član 157.), postojeća zakonska rješenja u praksi su problem i iz drugih razloga:

- nemogućnost usvojenja od strane lica koja žive sami ili su vanbračni partneri, s obzirom na zakonsku odredbu da bračni supružnici mogu zajednički usvojiti dijete, te da dijete može usvojiti samo jedan od njih, uz pristanak drugog bračnog druga (član 153. Porodičnog zakona),
- nedefinisana donja uzrasna granica djeteta za usvojenje, Zakonom nije utvrđena donja uzrasna granica djeteta za usvojenje, tako da je centrima za socijalni rad prepuštena ocjena o mogućnosti usvojenja djece dok su još bebe, s tim da, prema Uputstvu o postupku usvojenja djece, na usvojenje se ne može dati dijete iz porodilišta,
- nedefinisana priprema i edukacija lica potencijalnih usvojitelja, Zakon uopšte ne sadrži odredbe o pripremama potencijalnih usvojitelja, ali ni pripremama djeteta za tako važan odnos koji se usvojenjem uspostavlja.

Zakon utvrđuje samo kao mogućnost probni smještaj, u okviru kojeg roka bi se procjenjivala uspješnost obavljenog usvojenja, i taj rok iznosi samo tri mjeseca, s tim da isti ni takav nije predviđen kod usvojenja djeteta od strane stranih državljana.

Zakon ne utvrđuje kriterije po kojima strani državljanin može biti usvojlac, utvrđuje samo da izuzetno, usvojlac može biti i strani državljanin ako za to postoje naročito opravdani razlozi. Šta su naročito opravdani razlozi Zakon ne utvrđuje, ali je nadležni centar za socijalni rad, u tim postupcima dužan zatražiti odobrenje o dozvoli usvojenja od Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite.

Ono što u praksi svakako čini problem je i nepostojanje jedinstvene evidencije - baze podataka o licima potencijalnim usvojiocima, ali i djeci, koja u skladu sa Zakonom mogu biti usvojena⁸. To potvrđuju i građani koji su se obratili se Instituciji jer su imali informacije da mogu usvojiti dijete samo sa područja svoje opštine, a da njihova opština nema evidentiranu djecu koja mogu biti usvojena. Pitaju da li njihov zahtjev centar treba da proslijedi drugom centru ili trebaju zahtjev podnijeti na više adresa, zašto ako žive sami ne mogu usvojiti dijete, zbog duge procedure usvojenja prisutne su situacije da u toku postupka koji se vodi dijete napuni 5 godina života, čime sve preduzete radnje postaju bespredmetne.

⁸ Strategija za unapređene socijalne zaštite djece bez roditeljskog staranja za period od 2009-2014.

Da usvojenje, kao poseban oblik porodično pravne zaštite djeteta u Republici Srpskoj, nije na odgovarajući način primijenjeno u praksi potvrđuju i podaci Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, prema kojima je u Republici Srpskoj u 2011. godini podnesen ukupno 301 zahtjev za usvojenje djeteta. Od tog broja realizovano je ukupno 29 zahtjeva i to 19 zasnovanih potpunih usvojenja, 8 nepotpunih usvojenja i 2 usvojenja sa međunarodnim elementom. Iako skromni i ovi pokazatelji su pomak u odnosu na prethodni period (2005-2008) kada je godišnje u prosjeku ostvareno 20 usvojenja.

Prema istim podacima, u 2012. godini podnesena su 542 zahtjeva za usvojenje djeteta. Od ukupnog broja podnesenih zahtjeva realizovana su 23 usvojenja i to 14 potpunih usvojenja, 3 nepotpuna usvojenja i 6 usvojenja sa međunarodnim elementom.

Imajući u vidu da prisutan problem neusklađenosti Porodičnog zakona sa zahtjevima i osnovnim principima Konvencije o pravima djeteta, te različit pristup i nedorečene procedure za postupanje nadležnih službi u postupcima za usvojenje djeteta, dovodi do povrede prava i interesa djece,

Ombudsman za djecu, u skladu sa ovlaštenjima utvrđenim Zakonom⁹,

Predlaže Ministarstvu pravde preduzimanje mjera i aktivnosti radi sprečavanja situacija koje dovode do povrede prava i interesa djece na način da pokrene postupak za izmjene i dopune Porodičnog zakona u dijelu koji se odnosi na usvojenje djeteta i njegovo usklađivanje sa osnovnim principima i zahtjevima Konvencije o pravima djeteta i praksom Evropskog suda za ljudska prava, te da o preduzetim mjerama obavijesti Instituciju u roku od 30 dana.

S poštovanjem,

Ombudsman za djecu
dr Nada Grahovac



⁹ Zakon o Ombudsmanu za djecu, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 103/08, 70/12, član 9.