

Jasmina Benmansur\*

## Upis činjenica u matičnu knjigu rođenih – rešavanje problema lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih u Republici Srbiji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Matična knjiga rođenih
3. Utvrđivanje činjenice rođenja u upravnom postupku i upis u matičnu knjigu rođenih
4. Utvrđivanje činjenice rođenja u sudskom postupku i upis u matičnu knjigu rođenih
5. Mere afirmativne akcije za upis u matičnu knjigu rođenih
6. Zaključna razmatranja

### 1. Uvod: pojam i definicija

Država i njeni organi teže da imaju tačne i precizne podatke kako o pravnim, tako i o fizičkim licima. U skladu sa tim, u Republici Srbiji vode se različite službene evidencije u zavisnosti od delokruga rada državnog organa. O fizičkim licima vode se evidencije o prebivalištu i boravištu, državljanstvu, izdatim ličnim kartama, putnim ispravama, vozačkim dozvolama, zdravstvenim legitimacijama, radnim knjižicama, evidencija vlasnika oružja i motornih vozila itd. Ipak, kao i u većini drugih država u svetu, najznačajnije službene evidencije o ličnom stanju građana su matične knjige (rođenih, venčanih i umrlih).<sup>1</sup>

Matične knjige se danas definišu kao javne isprave, odnosno dokumenti koji se izdaju na osnovu činjenica upisanih u matične knjige i imaju status javne isprave.<sup>2</sup> Takođe, prepoznatljivo je određenje pojma matične knjige kao službene pismene isprave u kojima javna vlast utvrđuje, na verodostojan način, osnovne događaje od kojih zavisi lični i porodični status fizičkog lica: rođenje, sklapanje braka i smrt, kao i sve promene koje to lice doživi menjajući u toku života

\* Autor je pomoćnik ministra pravde i državne uprave u Vladi Republike Srbije.

<sup>1</sup> Ove evidencije vode se u nekom od svojih praobluka još od vremena Starog veka (Egipat, Mesopotamija, Persija, Grčka, Rim), pa njihove prve definicije datiraju još iz tog perioda razvoja ljudske civilizacije. One su, u osnovi, bile vitalni zapis o rođenju i služile su kao statistika poreskih i vojnih obveznika. U to vreme matična evidencija je bila mali papir koji zapravo potvrdi ko ste i da pristup pravima, privilegijama i obavezama.

<sup>2</sup> M. Počuča/N. Šarkić, *Porodično pravo i porodično pravna zaštita*, Beograd 2011, s. 84.

pojedina obeležja svog statusa.<sup>3</sup> Prema pozitivnom zakonodavstvu u Republici Srbiji, pod ovim pojmom definišu se osnovne službene evidencije o ličnom stanju građana u Republici Srbiji. U matične knjige upisuju se činjenice o rođenju, braku, smrti i druge zakonom predviđene činjenice i promene u vezi sa njima. Takođe, matične knjige, izvodi iz matičnih knjiga i uverenja koja se izdaju na osnovu matičnih knjiga javne su isprave. Podaci upisani u matične knjige i činjenice koje se njima dokazuju smatraju se istinitim dok se na zakonom propisani način ne dokaže suprotno.

Sve do 1946. godine na najvećem delu teritorije današnje Republike Srbije matične knjige vodile su crkve i verske zajednice. Njihovi sveštenici su pored raznih verskih obreda obavljali i funkciju matičara. Oni su vodili evidencije i pravili spiskove rođenih, venčanih i umrlih, te podatke upisivali u glavne protokole i izdavali izvode iz matičnih knjiga kako za potrebe državnih organa, tako i fizičkih lica. U prvoj polovini 19-tog veka, kada je uvedena obaveza vođenja matičnih knjiga, sasvim je bilo logično i opravdano da taj posao obavljaju sveštenici, jer su i krštenje i venčanje i smrt bili praćeni verskim obredima. Istovremeno, sveštenici su bili pismeni i mogli su sve podatke o rođenju, venčanju i smrti da zabeleže. Kako je državna uprava bila tek u razvoju<sup>4</sup>, može se zaključiti da je za tadašnje prilike pronađeno adekvatno rešenje, koje je prilično dobro funkcionisalo ceo jedan vek.

Državne matične knjige po prvi put ustrojene su na jednom delu teritorije današnje Republike Srbije (Banatu i Bačkoj) Matičnim zakonom koji je donet 1894. godine, a stupio na snagu 1. oktobra 1895. godine. Ovaj zakon postavio je temelje i ustanovio pravila za vođenje državnih matičnih knjiga, koja su u osnovi i današnjeg pravnog sistema u Republici Srbiji.

Prvi zakon kojim je na jedinstvenim osnovama uređeno vođenje matičnih knjiga na celoj teritoriji Republike Srbije, donela je Narodna skupština Federativne Narodne Republike Jugoslavije – 9. aprila 1946. godine, a stupio je na snagu 9. maja iste godine. Zakon o državnim matičnim knjigama,<sup>5</sup> u sedam glava i 57 članova, uredio je sva značajna pitanja za nesmetano funkcionisanje oblasti matičnih knjiga i ustrojio vođenje evidencija o rođenju, braku i smrti – *državne matične knjige* na celoj teritoriji Republike Srbije.

Nakon toga, doneto je više zakona koji su uređivali oblast matičnih knjiga, a poslednji u tom nizu je Zakon o matičnim knjigama<sup>6</sup> iz 2009. godine, koji je uveo niz značajnih novina u ovu oblast državne uprave obezbeđujući, uvođenjem između ostalog principa modernizacije i profesionalizacije, lakše i brže ostvarivanje prava građana, ali i zakonitost i pravnu sigurnost u postupcima za upis određenih činjenica u matične knjige.

Ovim zakonom je dodatno unapređeno ostvarivanje prava na upis u matičnu knjigu rođenih, posebno značajno pitanje, jer iako pravnu sposobnost fizičko lice stiče rođenjem,<sup>7</sup> a ne upisom u matičnu knjigu rođenih, tek upisom u ovu osnovnu službenu evidenciju stvara se pravni osnov za ostvarivanje niza drugih značajnih prava u oblasti ličnog statusa (pravo na državljanstvo,

<sup>3</sup> M. Mladenović/S. Stjepanović/M. Živanović, *Porodično pravo*, Banjaluka 2003, s. 50.

<sup>4</sup> Ustrojena je Ustavom Kneževine Srbije iz 1835, tzv. Sretenjskim ustavom.

<sup>5</sup> Sl. I. FNRJ 29/46.

<sup>6</sup> Sl. gl. RS 20/09.

<sup>7</sup> U određenim slučajevima čak i začeto, a nerođeno dete stiče pravnu sposobnost npr. za nasleđivanje (čl. 3 st. 2 Zakona o nasleđivanju, Sl. gl. 46/95 i 101/03).

jedinstveni matični broj građana, prijavu prebivališta, ličnu kartu, putnu ispravu itd), ali i drugim oblastima (zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, obrazovanje itd).

U tom smislu, odredbe Zakona o matičnim knjigama mogu se oceniti kao dalja implementacija prava garantovanih Ustavom Republike Srbije<sup>8</sup> iz 2006. godine, ali i Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta.<sup>9</sup> To se pre svega odnosi na odredbe kojima se omogućava upis činjenice rođenja koja se prijavljuje po isteku zakonskog roka, odnosno naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih.

Međutim, praćenjem stanja u ovoj oblasti, kao i rada nadležnih organa na rešavanju problema lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih (pre svega pripadnika romske nacionalne manjine) uočena je potreba da se zakonom uredi poseban sudski postupak koji bi omogućio ostvarivanje prava na upis u matičnu knjigu rođenih licima koja tu činjenicu ne mogu da dokažu u upravnom postupku. Ovaj problem nije prisutan samo u Republici Srbiji, već se s njim suočava veliki broj država, pogotovo u regionu.

U tom smislu, budući da Evropska unija nema direktive u ovoj oblasti, razmatrana su uporednopravna rešenja drugih zemalja (Belgije, Francuske, Italije, Luksemburga, Holandije, Portugalije i Španije), čiji zakoni pored utvrđivanja činjenice rođenja u upravnom postupku, pred nadležnim matičarem, utvrđuju pravila za ostvarivanje ovog prava u posebnom sudskom postupku, tako da se upis u matičnu knjigu rođenih vrši na osnovu odluke nadležnog suda. Nakon donošenja Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku<sup>10</sup> 2012. godine, a kojim je uređen vanparnični postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, Republika Srbija se našla među onim državama koje su ovo pitanje u zakonodavnom delu uredile na celovit način.

U ovom radu dat je detaljan prikaz pomenutih zakona, kao i podzakonskih propisa koji uređuju upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih, ali će biti reči i o drugim ne manje značajnim aktivnostima koje Republika Srbija, odnosno nadležni državni organi preduzimaju u cilju rešavanja problem svih lica rođenih na teritoriji Republike Srbije koja do sada iz različitih razloga nisu upisana u matičnu knjigu rođenih.

## 2. Matična knjiga rođenih

Matična knjiga rođenih, imajući u vidu činjenice i podatke koji se u nju upisuju, svakako je jedina osnovna evidencija o ličnom stanju građana koja sadrži sve promene u ličnom stanju od rođenja i sticanja pravne sposobnosti do smrti i gubitka pravne sposobnosti svakog fizičkog lica. Prema Zakonu o matičnim knjigama<sup>11</sup> u matičnu knjigu rođenih upisuju se:

<sup>8</sup> Svako dete ima pravo na upis u matičnu knjigu, čl. 64 st. 2 Ustava RS.

<sup>9</sup> Dete se prijavljuje odmah nakon rođenja i od rođenja ima pravo na ime, pravo na staranje, državljanstvo i, ako je to moguće, pravo da zna ko su mu roditelji i pravo na njihovo staranje, a da države članice obezbeđuju ostvarivanje ovih prava u skladu s nacionalnim zakonom i svojim obavezama u skladu s odgovarajućim međunarodnim instrumentima iz ove oblasti, posebno u slučajevima u kojima bi dete inače bilo apatrid, čl. 7 Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, Sl. l. – Međunarodni ugovori 15/90 i Sl. l. SRJ - Međunarodni ugovori 4/96 i 2/97.

<sup>10</sup> Sl. gl. RS 85/12.

<sup>11</sup> Čl. 45 Zakona o matičnim knjigama.

- 1) podaci o rođenju (ime i prezime deteta; skraćeno lično ime; pol deteta; dan, mesec, godina i čas rođenja; mesto i opština/grad rođenja, a ako je lice rođeno u inostranstvu i naziv države rođenja; jedinstveni matični broj građana i državljanstvo deteta);
- 2) podaci o roditeljima deteta (ime i prezime i ako su roditelji u brak, prezime pre zaključenja braka; jedinstveni matični broj građana; dan, mesec i godina rođenja; mesto i opština/grad rođenja, a ako je roditelj rođen u inostranstvu i naziv države rođenja; državljanstvo; prebivalište i adresa stana), i
- 3) drugi podaci određeni zakonom i drugim propisima donetim na osnovu zakona (npr. o materinstvu utvrđenom ili osporenim sudskom odlukom; priznanju očinstva; očinstvu utvrđenom ili osporenim sudskom odlukom; usvojenju i prestanku usvojenja; stavljanju pod starateljstvo i prestanku starateljstva; lišenju i vraćanju roditeljskog prava; zaključenju i prestanku braka; promeni ličnog imena, imena ili prezimena deteta i roditelja, odnosno usvojitelja ili staratelja; sticanju i prestanku državljanstva; smrti).

Matične knjige, pa samim tim i matična knjiga rođenih, su posao državne uprave iz delokruga ministarstva nadležnog za poslove državne uprave, što se utvrđuje zakonom o ministarstvima<sup>12</sup>. U skladu sa principom decentralizacije, koji je izražen kroz model delegacije vlasti, u Republici Srbiji poslovi matičnih knjiga (vođenje matičnih knjiga i rešavanje u prvostepenom upravnom postupku u oblasti matičnih knjiga) povereni su jedinicama lokalne samouprave<sup>13</sup>. Jedinice lokalne samouprave, kao imaooci javnih ovlašćenja pri vršenju poverenih poslova imaju ista prava i dužnosti kao i organ državne uprave u čijem su delokrugu ovi poslovi, s tim što u vršenju poverenih poslova nadležno ministarstvo ima sva opšta i posebna ovlašćenja nadzornog organa koja su utvrđena zakonom. Preciznije, Zakonom o matičnim knjigama, kojim je generalno uređena oblast matičnih knjiga, propisano je da nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, kao i nadzor nad izvršavanjem poslova poverenih ovim zakonom. Takođe, ministarstvo vrši inspekcijski nadzor preko upravne inspekcije. Pored toga, o žalbi protiv prvostepenog rešenja opštinskih, odnosno gradskih uprava rešava ministar nadležan za poslove državne uprave. Matičnu knjigu rođenih vodi matičar, koji može imati zamenika. Vodi se u dva primerka. Prvi primerak predstavlja izvornik matične knjige rođenih, dok je drugi primerak matične knjige prepis izvornika i vodi se u elektronskoj formi.

### 3. Utvrđivanje činjenice rođenja u upravnom postupku i upis u matičnu knjigu rođenih

Zakonom o matičnim knjigama propisano je da se rođenje deteta prijavljuje nadležnom matičaru radi upisa u matičnu knjigu rođenih, usmeno ili pismeno. O usmenoj prijavi rođenja sačinjava se zapisnik u skladu sa odredbama zakona koji uređuje opšti upravni postupak, na propisanom obrascu.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Poslovi državne uprave koji se odnose na matične knjige u delokrugu su Ministarstva pravde i državne uprave, čl. 10 Zakona o ministarstvima, Sl. gl. RS 72/12 i 76/13.

<sup>13</sup> Čl. 6 Zakona o matičnim knjigama.

<sup>14</sup> Obrazac zapisnika o prijavi rođenja odštampan je uz Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga i čini njegov sastavni deo (t. 123, 143 i 144 Uputstva).

Rođenje deteta u zdravstvenoj ustanovi dužna je da prijavi zdravstvena ustanova,<sup>15</sup> a 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. Rođenje deteta se prijavljuje u roku od 15 dana od dana rođenja, a ako je dete mrtvo rođeno rođenje se mora prijaviti u roku od 24 časa od njegovog rođenja.

Činjenica rođenja se upisuje u matičnu knjigu rođenih matičnog područja u čijem sastavu je naseljeno mesto u kome je dete rođeno, a ako je dete rođeno u prevoznom sredstvu u toku putovanja, činjenica rođenja se upisuje u matičnu knjigu rođenih matičnog područja u čijem sastavu je naseljeno mesto gde se putovanje majke završilo.

Matičar podatke o danu, mesecu, godini, času i mestu rođenja deteta upisuje u matičnu knjigu rođenih na osnovu prijave rođenja koju izdaje zdravstvena ustanova, a ako je dete rođeno van zdravstvene ustanove ove podatke utvrđuje u skladu sa zakonom koji uređuje opšti upravni postupak, tako što od prijavioca i lica koja su bila prisutna rođenju deteta uzima izjave na zapisnik. Istovremeno, matičar od nadležne zdravstvene ustanove pribavlja dokaz o tome da li je dete čije se rođenje prijavljuje upisano u evidencije koje vodi ta ustanova, odnosno da li je toj zdravstvenoj ustanovi prijavljeno rođenje deteta. Ako matičar nije u mogućnosti da samostalno utvrdi ove činjenice, obratiće se za pomoć nadležnom organu unutrašnjih poslova na čijem području je dete rođeno ili nađeno.

Lično ime deteta (ime i prezime) određuju roditelji saglasno odredbama Porodičnog zakona.<sup>16</sup> Prezime deteta određuje se prema prezimenu jednog ili oba roditelja, s tim što roditelji ne mogu zajedničkoj deci odrediti različita prezimena. O određivanju ličnog imena deteta uzima se izjava na zapisnik, a ako roditelji ne postignu sporazum o određivanju ličnog imena deteta, odnosno ako su odredili pogrdno ime, ime koje vređa moral ili ime koje je u suprotnosti sa običajima ili shvatanjima sredine, zapisnik o podacima o rođenju deteta dostavlja se nadležnom organu starateljstva radi određivanja ličnog imena deteta. Takođe, ako ime ili prezime, odnosno i ime i prezime deteta sadrži više od tri reči na zapisnik se saopštava i odluka o skraćenom ličnom imenu.

Podaci o roditeljima se upisuju u matičnu knjigu rođenih za dete iz lične karte, za strance putne isprave i izvoda iz matične knjige rođenih, odnosno ako su roditelji u braku, izvoda iz matične

<sup>15</sup> Pravilnikom o postupku izdavanja prijave rođenja i obrascu prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi propisan je postupak izdavanja prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi i obrazac prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi. Prema odredbama ovog pravilnika prijava rođenja je javna isprava na osnovu koje se vrši upis u matičnu knjigu rođenih, a izdaje je zdravstvena ustanova u kojoj je dete rođeno i dostavlja nadležnom matičaru najkasnije u roku od 15 dana od dana rođenja deteta (izuzetak je samo u slučaju mrtvo rođenog deteta ili deteta koje je umrlo pre isteka ovog roka, kada se prijava rođenja dostavlja nadležnom matičaru odmah, a najkasnije istovremeno sa potvrdom o smrti). U prijavi rođenja podaci o roditeljima upisuju se iz lične karte i izvoda iz matične knjige rođenih ili izvoda iz matične knjige venčanih, a za strance iz putne isprave, pri čemu podaci upisani u obrazac prijave moraju biti identični podacima upisanim u evidenciju o porođajima koju vodi zdravstvena ustanova i javnim ispravama koje sadrže podatke o roditeljima. Prijava rođenja sastavlja se u tri istovetna primerka (jedan primerak sastavljene prijave rođenja čuva se u zdravstvenoj ustanovi, a dva primerka se dostavljaju matičaru). Matičar jedan primerak prijave rođenja po izvršenom osnovnom upisu činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih čuva u spisima predmeta na osnovu kojih je izvršen taj upis, a drugi primerak prijave rođenja prilaže uz popunjeni Statistički listić o rođenju (Obrazac DEM-1) i dostavlja organu nadležnom za poslove statistike, najkasnije do 3. u mesecu za prethodni mesec.

<sup>16</sup> Sl. gl. RS 18/05.

knjige venčanih. Postupak priznanja očinstva takođe je uređen Porodičnim zakonom, dok je podzakonskim propisom o vođenju matičnih knjiga<sup>17</sup> utvrđeno da se izjava o priznanju očinstva ako roditelji nisu u braku daje na zapisnik pred nadležnim organom koji vodi postupak za upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih, ali se može dati i matičaru koji nije nadležan za upis u matičnu knjigu rođenih, odnosno pred organom starateljstva ili sudom, koji su dužni da zapisnik ili ispravu koja sadrži izjavu o priznanju očinstva dostave nadležnom organu koji vodi postupak za upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih. Priznanje očinstva se može upisati u matičnu knjigu rođenih samo nakon što majka deteta dâ izjavu o saglasnosti sa priznanjem očinstva. Izjava o saglasnosti majke sa priznanjem očinstva neće se tražiti ako je majka u prijavi rođenja deteta navela da ocem deteta smatra muškarca koji je kasnije priznao očinstvo.

Pored situacije kada se u zakonskom roku prijavljuje činjenica rođenja deteta čiji su roditelji poznati, Zakon o matičnim knjigama uređuje i druge pravno moguće situacije u vezi sa upisom činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih, i to deteta čiji su roditelji nepoznati, deteta bez roditeljskog staranja, usvojenog deteta, kao i deteta čija se činjenica rođenja prijavljuje naknadno, po isteku zakonskog roka za prijavu.

Tako se dete čiji su roditelji nepoznati upisuje se u matičnu knjigu rođenih matičnog područja u čijem sastavu je naseljeno mesto gde je dete nađeno i to na osnovu rešenja nadležnog organa starateljstva koje se, zajedno sa zapisnikom o nalaženju deteta, dostavlja matičaru. U ovom slučaju rešenje obavezno sadrži podatke o ličnom imenu deteta, polu, danu, mesecu i godini rođenja, mestu i opštini, odnosno gradu rođenja<sup>18</sup> i državljanstvu deteta.

Pored toga, zakon prepoznaje rođenje deteta bez roditeljskog staranja koje se prijavljuje po isteku roka, a koje nije moguće upisati u matičnu knjigu rođenih na način uređen za upis rođenja deteta čiji su roditelji poznati ili čiji su roditelji nepoznati, tako što propisuje da se ovo dete upisuje u matičnu knjigu rođenih po mestu njegovog boravišta u vreme pokretanja postupka za upis te činjenice u matičnu knjigu rođenih. I u ovom slučaju upis se vrši na osnovu rešenja nadležnog organa starateljstva, koje sadrži sledeće podatke: lično ime deteta; pol deteta; dan, mesec i godinu rođenja; mesto i opštinu, odnosno grad rođenja<sup>19</sup> i državljanstvo deteta.

Usvojeno dete se upisuje u matičnu knjigu rođenih na osnovu rešenja o novom upisu rođenja usvojenika, koje donosi organ starateljstva. Ovim rešenjem poništava se raniji upis rođenja usvojenika. U slučaju poništenja usvojenja, u matičnu knjigu rođenih se upisuje i ovaj podatak, na osnovu rešenja o poništenju rešenja o novom upisu rođenja usvojenika koje donosi organ starateljstva. Rešenjem organa starateljstva o poništenju rešenja o novom upisu rođenja usvojenika osnažuje se prvi upis rođenja deteta.

Za lica koja iz različitijih razloga nisu upisana u matičnu knjigu rođenih najznačajniji je postupak naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih. Prema odredbama Zakona o matičnim knjigama to je postupak koji se pokreće po isteku zakonskog roka za prijavu rođenja. Preciznije, ako se podatak

<sup>17</sup> T. 32 Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, Sl. gl. RS 109/09, 4/10, 10/10, 25/11 i 5/13.

<sup>18</sup> Kao mesto rođenja upisuje se naseljeno mesto gde je dete nađeno.

<sup>19</sup> Kao mesto rođenja upisuje se naseljeno mesto gde dete ima boravište u vreme pokretanja postupka za upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih.

o rođenju prijavljuje po isteku 30 dana od dana kada se desila činjenica rođenja, matičar ga može upisati u matičnu knjigu rođenih samo na osnovu rešenja nadležnog organa.<sup>20</sup>

Mesna nadležnost organa za odlučivanje po zahtevu za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih određuje se prema mestu rođenja lica za koje se zahteva upis.<sup>21</sup> Postupak utvrđivanja odlučnih činjenica za upis podataka u matičnu knjigu rođenih sprovodi se u skladu sa propisom o opštem upravnom postupku. Podaci o danu, mesecu, godini i času rođenja, podaci o roditeljima i određivanje ličnog imena za ovo lice sprovode se prema istim odredbama propisa o matičnim knjigama i Porodičnog zakona kao i za lice čija je činjenica rođenja prijavljena u zakonskom roku.

Nakon sprovedenog ispitnog postupka, na osnovu pravilno i potpuno utvrđenih činjenica i okolnosti donosi se rešenje kojim se odobrava naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih, a matičar po pravnosnažnosti rešenja vrši upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih.

#### 4. Utvrđivanje činjenice rođenja u sudskom postupku i upis u matičnu knjigu rođenih

Kako je napred istaknuto, ostvarivanje prava na upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih značajno je sa mnogo aspekata, posebno kada se ima u vidu da je ova službena evidencija osnovna za dokazivanje ličnog statusa bilo kog lica. Lice koje nije upisano u matičnu knjigu rođenih ne može da dokaže svoje osnovne podatke: o ličnom imenu, danu, mesecu, godini i mestu rođenja, porodični status. Zato se smatra da je upis u matičnu knjigu rođenih preduslov ostvarivanja čitavog niza prava iz ličnog statusa.

Međutim, lice koje ne poseduje ni jedan od dokaza koji su propisima o matičnim knjigama predviđeni u postupku upisa u matičnu knjigu rođenih nije u mogućnosti da ovo svoje pravo ostvari pred organom uprave. Ukupan broj ovih lica u bilo kojoj državi nije lako utvrditi, ali samo saznanje da je u postupcima pred organima uprave donet jedan broj rešenja kojima je odbijen zahtev za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih koja su postala pravnosnažna, pokrenulo je pitanje kako rešiti problem lica koja ovu činjenicu ne mogu da dokažu u upravnom postupku.

Nakon perioda razmatranja mogućih rešenja, kao i analize očekivanih efekata tih rešenja, Narodna skupština Republike Srbije donela je – 31. avgusta 2012. godine, Zakon o dopunama Zakona o vanparničnom postupku, koji je stupio na snagu 8. septembra iste godine, saglasno kome svako lice koje nije upisano u matičnu knjigu rođenih, a vreme i mesto svog rođenja ne može da dokaže na način predviđen propisima kojima se uređuje vođenje matičnih knjiga, može sudu podneti predlog za utvrđivanje vremena i mesta rođenja (dokazivanje rođenja).

Pored lica čije se rođenje dokazuje, postupak za utvrđivanje vremena i mesta rođenja može pokrenuti svako lice koje za to ima neposredni pravni interes, kao i organ starateljstva. Za utvrđivanje vremena i mesta rođenja mesno je nadležan svaki stvarno nadležan sud.

<sup>20</sup> Organ iz čl. 6. st. 2 i 4 Zakona o matičnim knjigama, kome su povereni poslovi rešavanja u prvostepenom upravnom postupku u oblasti matičnih knjiga.

<sup>21</sup> Nadležan je organ iz čl. 6 st. 2 i 4 Zakona o matičnim knjigama u čijem sastavu je naseljeno mesto rođenja deteta.

Prema Zakonu, predlog za utvrđivanje vremena i mesta rođenja mora da sadrži podatke o imenu i prezimenu lica čije se rođenje dokazuje, njegovom polu, vremenu i mestu njegovog rođenja ako je poznato, kao i dokaze kojima se te činjenice mogu utvrditi ili učiniti verovatnim. Ako postoje, u predlogu za utvrđivanje vremena i mesta rođenja navode se i druge činjenice koje mogu olakšati sudu da utvrdi vreme i mesto rođenja (podaci o roditeljima i drugim bliskim srodnicima lica čije se rođenje dokazuje, njegovom supružniku, školovanju, zaposlenju, promeni boravišta i sl). Pored toga, predlog za utvrđivanje vremena i mesta rođenja koji nije podnelo lice čije se rođenje dokazuje, niti organ starateljstva, mora da sadrži činjenice iz kojih proizlazi da predlagač ima pravni interes da pokrene postupak za utvrđivanje vremena i mesta rođenja.

Po prijemu ovakvog predloga, sud nalaže ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove i matičarima na čijem području je boravilo lice čije se rođenje dokazuje 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.

Takođe, ako proceni da je to celishodno, sud može naložiti i drugim organima i ustanovama koje vode evidencije o fizičkim licima da mu pruže potrebna obaveštenja. Pri tome, ako se sudu ne dostave traženi izveštaji u ostavljenom roku smatra se da o licu čije se rođenje dokazuje nema podataka u evidencijama organa kojima je naloženo da izvrše proveru. Međutim, ako ima nagoveštaja da je lice čije se rođenje dokazuje imalo boravište u stranoj državi, sud donosi rešenje o zastoju postupka dok ne pribavi potrebna obaveštenja od nadležnih organa strane države u skladu s pravilima o međunarodnoj pravnoj pomoći.

Ročište na koje se poziva predlagač i lice čije se rođenje dokazuje i izvode dokazi, zakazuje se pošto sud primi izveštaje, odnosno protekne rok za dostavljanje izveštaja. Da bi utvrdio vreme i mesto rođenja licu čije se rođenje dokazuje sud mora da sasluša najmanje dva punoletna svedoka čiji identitet utvrđuje uvidom u javnu ispravu s fotografijom, a sud može odrediti da lekar odgovarajuće specijalnosti pregleda lice čije se rođenje dokazuje i dâ nalaz i mišljenje o njegovoj starosti.

Ako sud ne može da utvrdi kada je i gde rođeno lice čije se rođenje dokazuje, smatra se da je ono rođeno 1. januara u 00:01 časova one godine za koju se na osnovu izvedenih dokaza može uzeti da je verovatno godina njegovog rođenja, a kao mesto rođenja smatra se sedište grada, odnosno opštine za koju se na osnovu izvedenih dokaza može uzeti da je verovatno mesto rođenja, odnosno ako se mesto rođenja ne može utvrditi na takav način, smatra se da je lice čije se rođenje dokazuje rođeno u mestu gde je nađeno, odnosno gde je imalo boravište u vreme podnošenja predloga za utvrđivanje vremena i mesta rođenja.

Nakon sprovedenog postupka, donosi se rešenje kojim se utvrđuje vreme i mesto rođenja koje obavezno sadrži: ime i prezime lica čije se rođenje dokazuje, njegov pol, dan, mesec, godinu i čas rođenja, mesto rođenja, kao i podatke o njegovim roditeljima ako su poznati. Ovo rešenje sud je dužan da donese u roku od 90 dana od dana podnošenja predloga, a taj rok može biti produžen najviše za 60 dana 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.

Rešenje o vremenu i mestu rođenja prvostepeni sud dostavlja se nadležnom matičaru u roku od osam dana od dana pravnosnažnosti, a matičar vrši upis podataka u matičnu knjigu rođenih.



## 5. Mere afirmativne akcije za upis u knjigu rođenih

Iako je u proteklom periodu sprovedeno više istraživanja koja su imala za cilj da se utvrdi broj lica rođenih na teritoriji Republike Srbije koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih, ona nisu dala precizne i pouzdane podatke o njihovom broju, ali su ukazala na to da su u najvećem broju slučajeva ta lica pripadnici romske nacionalne manjine.

Stoga su Strategijom za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji postavljene osnove za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji i primenu mera afirmativne akcije u različitim oblastima, između ostalog i pristupu ličnim dokumentima, koji podrazumeva i poslove državne uprave koji se odnose na upis u matičnu knjigu rođenih.

Ali i pored toga što su Strategijom utvrđene Preporuke za dalju akciju, koje su razrađene konkretnim merama i aktivnostima u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za unapređenje položaja Roma u Republici Srbiji i doneti propisi koji na celovit način, u skladu sa najboljim uporednopravnim rešenjima, uređuju ostvarivanje prava na upis u matičnu knjigu rođenih, uočena je potreba za sveobuhvatnom akcijom i zajedničkom saradnjom svih relevantnih subjekata na rešavanju problema lica koja nisu upisani u matičnu knjigu rođenih.

U tom cilju, 2012. godine je zaključen Sporazum o razumevanju između Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, čiju nadležnost u tom delu je nastavilo da vrši Ministarstvo pravde i državne uprave, Zaštitnika građana i Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice – Predstavništva u Srbiji, kojim su na nacionalnom nivou po prvi put uspostavljene osnove bliže saradnje, koordinacije, planiranja i realizacije mera koje za cilj imaju pružanje neposredne pomoći pripadnicima romske nacionalne manjine u postupku upisa u matičnu knjigu rođenih.

Imajući u vidu ocenu do sada realizovanih mera, kao i predloge i ideje za planiranje budućih aktivnosti, može se izneti ocena da uspostavljeni mehanizam saradnje vladinog sektora, nezavisnih državnih organa, nevladinog sektora i međunarodnih organizacija u Republici Srbiji daje značajne rezultate. Široka akcija na najvišem nivou, doprinela je potpunom sagledavanju problema, razmeni iskustava i potreba različitih učesnika ovog procesa, kao i unapređenju prakse u radu nadležnih organa u rešavanju problema lica koja do sada nisu upisana u matičnu knjigu rođenih, jer se u okviru Sporazuma o razumevanju realizuju aktivnosti koje su neophodna spona normativnog okvira, nadležnih organa koji ga primenjuju i lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih.

Početne aktivnosti odnosile su se na unapređenje rada organa koji primenjuju zakone iz ove oblasti, pa su najpre organizovane unapređene obuke sudija u vezi primene Zakona o dopuni Zakona o vanparničnom postupku, a zatim i matičara, zamenika matičara i službenika koji obavljaju poslove prvostepenog upravnog postupka u oblasti matičnih knjiga u vezi sa sprovođenjem Zakona o matičnim knjigama i podzakonskih propisa donetih na osnovu ovog zakona, ali i zaposlenih u centrima za socijalni rad i policijskim upravama Ministarstva unutrašnjih poslova, čiji su poslovi u vezi sa upisom činjenica i podataka u matičnu knjigu rođenih (lično ime, državljanstvo i dr).

Istovremeno su identifikovana deca bez roditeljskog staranja, smeštena u ustanove za smeštaj dece bez roditeljskog staranja ili u hraniteljske porodice, a koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih i pokrenuti postupci za upis podatka o rođenju u ovu službenu evidenciju.

Posebno značajno za lica koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih jeste neposredna i medijska kampanja koje se sprovodi za njihovo upoznavanje sa načinom ostvarivanja ovog prava, kao i besplatna pravna pomoć koja im se pruža u postupku naknadnog upisa podatka o rođenju u matičnu knjigu rođenih i postupku za utvrđivanje vremena i mesta rođenja.

Pozitivni efekti svih napora koji su uloženi mogu se pratiti i na osnovu raspoloživih podataka o broju lica koja su ostvarila pravo na upis u matičnu knjigu rođenih. Naime, prema podacima Ministarstva pravde i državne uprave, najveći broj zahteva za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih primljen je i rešen u prve dve godine od početka primene novog Zakona o matičnim knjigama (2009 – 9.573 zahteva, 2010 – 7.996 zahteva), dok se taj broj nakon toga permanentno smanjuje (2011 – 774 zahteva, 2012 – 1.552 zahteva, a do 1. oktobra ove godine 619 zahteva).<sup>22</sup> Takođe, od početka primene Zakona o vanparničnom postupku do 1. oktobra ove godine podneto je 247 predloga za utvrđivanje vremena i mesta rođenja i doneto 157 rešenja o utvrđivanju vremena i mesta rođenja.

Svi ovi podaci govore u prilog činjenici da unapređeni normativni okvir, uz aktivnosti koje se realizuju u okviru uspostavljenog mehanizma saradnje nadležnih državnih organa, Zaštitnika građana, međunarodnih organizacija i udruženja čija je oblast delovanja zaštita i unapređenje ljudskih i manjinskih prava, daje očekivane, pozitivne rezultata.

Na kraju treba pomenuti i to da je posebno afirmativno na ostvarivanje prava na naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih pripadnika romske nacionalne manjine, koji su uglavnom u stanju socijalne ugroženosti, uticalo donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama<sup>23</sup> kojim je propisano oslobađanje od administrativnih taksa za spise i radnje koje su u vezi sa ovim postupkom,<sup>24</sup> a iste rezultate imale su i odredbe Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku kojima je uređeno da je u postupku za utvrđivanje vremena i mesta rođenja predlagač oslobođen plaćanja taksa i drugih troškova postupka, kao i da se troškovi veštačenja u tom postupku isplaćuju iz sredstava suda.

## 6. Zaključna razmatranja

U normativnom smislu, matične knjige su evidencije koje sadrže sve promene u ličnom stanju od rođenja i sticanja pravne sposobnosti do smrti i gubitka pravne sposobnosti svakog fizičkog lica. U praktičnom smislu, one su nezaobilazni dokaz u bilo kojoj pravnoj situaciji u kojoj se dokazuje identitet i utvrđuju lični podaci fizičkog lica.

<sup>22</sup> U odnosu na broj rešenih zahteva koji je prikazan nije moguće izdvojiti koji se od tih upisa odnose na pripadnike romske nacionalne manjine, budući da je Ustavom Republike Srbije garantovana sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, kao i da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

<sup>23</sup> Sl. gl. RS 50/11.

<sup>24</sup> Npr. podnošenje zahteva za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih i izdavanje priloga koji se moraju podneti uz zahtev; za rešenje kojim se odlučuje o zahtevu za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih; podnošenje žalbe protiv rešenja donesenog u prvom stepenu po zahtevu za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih; podnošenje vanrednog pravnog leka u postupku naknadnog upisa činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih; uverenje koje se izdaje u svrhu dokazivanja da je podnet zahtev za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih i druga uverenja koja se izdaju u svrhu ostvarivanja prava na naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih; za overu priloga koji se moraju podneti uz zahtev za naknadni upis činjenice rođenja u matičnu knjigu rođenih i dr.

U normativnom i praktičnom smislu, matične knjige obezbeđuju autentičnost svih ostalih službenih evidencija o građanima ili javnih isprava koje se izdaju građanima i zato je opravdano što upravo ove evidencije zauzimaju centralno mesto u sistemu službenih evidencija o građanima. Stoga su više nego jasni razlozi zbog kojih Republika Srbija posebnu pažnju poklanja rešavanju problema lica rođenih na njenoj teritoriji koja nisu upisana u matičnu knjigu rođenih.

Međutim, iako su u skladu sa sa najvišim evropskim standardima obezbeđene sve zakonske pretpostavke (u upravnom postupku i sudskom postupku) za ostvarivanje prava na upis u matičnu knjigu rođenih, ne treba zanemariti činjenicu da samo potpuna primena propisa ostvaruje svrhu zbog koje se oni donose. Pogrešna ili nepotpuna primena i najboljih zakonskih rešenja gotovo je jednaka nepostojanju propisa.

Zato je praćenje primene Zakona o matičnim knjigama i podzakonskih propisa donetih na osnovu ovog zakona, kao i Zakona o dopunama Zakona o vanparničnom postupku, jedan od ključnih preduslova u obezbeđenju zakonitosti, pravilnosti i pravne sigurnosti postupaka za utvrđivanje činjenice rođenja koji se vode pred nadležnim organima.

Takođe, praćenje primene zakona i podzakonskih akata omogućava sagledavanje problema sa kojima se nadležni državni organi susreću u primeni zakona i drugih propisa i definisanju potreba daljeg normativnog unapređenja ove oblasti. S druge strane, samo donošenje zakona koji propisuju neko pravo nije dovoljno ako građani na koje se to pravo odnosi nisu upoznati sa načinom na koji mogu da ga ostvare ili ne koriste to pravo i mogućnosti koje im se u vidu afirmativnih akcija pružaju u tom procesu. S obzirom da su stranke u postupcima za upis u matičnu knjigu rođenih, odnosno utvrđivanje vremena i mesta rođenja najčešće neuke i u stanju socijalne ugroženosti, sistem besplatne pravne pomoći i kontinuirani rad na njihovoj identifikaciji su jedna od mogućnosti koja značajno može da doprinese rešavanju ovog problema.

### *Resume*

*Population Registers are the main official records (and reliable information) on personal status of the citizens of the Republic of Serbia and every official record maintained on the citizens or public document issued to the citizens, are based on the personal informations collected and entered into the population registers. The Law provides the presumption of correctness of those informations so that the data contained therein provides legal reliability for any and all proceedings conducted by the competent state authorities related to the exercise and/or determination of civil rights or obligations. Particularly important place in the system of pupulation registers occupies the Register of Births that records all relevant changes to the pesonal status of any citizen from its birth through its legal personality to its death and/or the loss of legal capacity of any natural person.*

*Bearing in mind the above mentioned and in the terms of a citizen that cannot exercise any of his/her rights regarding his/her personal status before the entry of his/her birth in the Register of Births and further in the terms of the government requirements to have available correct, true and precise information about any and all its citizens, it is of particular importance to establish a most expedient solution in normative and practical terms for this right to be exercised under the rule of the law and full legal reliability.*

*Therefore, this paper analyses the legislation, current practice and the results achieved by the competent authorities of the Republic of Serbia in solving problems of the persons born on its territory whose birth was not entered within the statutory deadline in the Register of Births by the competent registrar.*