

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

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

Пресудом Европског суда за људска права бр. 21794/08, Зорица Јовановић против Србије, која је постала правоснажна 9. септембра 2013. године, утврђено је да је Република Србија повредила Зорици Јовановић право на приватност и породични живот, не обезбеђујући јој поуздано обавештење о положају њене новорођене бебе. Република Србија обавезана је да подносиоцима представке исплати новчану накнаду на име нематеријалне штете и на име трошкова поступка и предузме одговарајуће мере којима ће омогућити утврђивање поузданих информација у вези са положајем сваке бебе за коју се сумња да је нестала из породилишта, и да омогући одговарајућу накнаду оним родитељима за које се утврди да су у ситуацији као што је Зорица Јовановић или је довољно слична ситуацији Зорице Јовановић.

Државним органима Републике Србије, у последњих 15 година, обратио се велики број породица које сумњају у обавештења која су им дата да су њихова новорођена деца преминула у породилишту или су мртворођена.

Породице су се обраћале здравственим установама, општинским управама, председницима општина, МУП, Министарству правде, Министарству здравља, Републичком заводу за статистику, погребним предузећима, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, јавним тужилаштвима, али највећи број није задовољан исходом и тврде да им највећи број органа даје бескорисне информације и документацију, недовољну за разјашњење нејасних и недоречених чињеница и отклањање сумње да су њихове новорођене бебе украдене.

У вези са сумњама родитеља да су им деца украдена, Народна скупштина је 20. јула 2005. године, а поводом обраћања Скупштини више стотина родитеља који су изнели проблем да не могу да пронађу податке о новорођеној деци, формирала посебно тело – Анкетни одбор, који је, након спроведеног истраживања, извештајем, усвојеним у Народној скупштини 14. јула 2006. године, закључио да су у раду здравствених установа, матичних служби и надлежних министарстава постојали озбиљни пропусти који су оправдано изазвали сумњу родитеља у истинитост саопштених им чињеница да су им деца преминула након порођаја, односно да су мртворођена, али и да, ни у једном од кривичних поступака који су били у току, није било изгледа да се подигне оптужница, односно није било довољно доказа за постојање основа сумње да је неко лице учинило неко од кривичних дела на које су упућивали родитељи, уз указивање и на проблем наступања застарелости кривичног гоњења, чиме се спречава утврђивање истине.

У сопственом истраживању које је спровео у поступку контроле рада надлежних органа јавне власти, Заштитник грађана је, извештајем од 29. јула 2010 године, предочио чињенице до којих је дошао, које указују на бројне

недостатке у раду надлежних органа управе и установа које врше јавна овлашћења и на основу којих је препоручио Влади и Народној скупштини мере које ће спречити да се догоде случајеви који би родитеље новорођених беба довели у ситуацију да разумно посумњају у судбину њихове деце.

Одлуком Народне скупштине од 5. маја 2010. године образована је и посебна Радна група са задатком да, сагласно Извештају Анкетног одбора, сачини текстове предлога закона о изменама закона у области кривичног, управног, породичног права и у области здравства, а ради стварања формално-правних услова за поступање правосудних и других надлежних органа по пријавама родитеља који сумњају да су им новорођена деца нестала из породилишта. Радна група је окончала рад извештајем од 28. децембра 2010. године, којим је, између осталог, закључено да не постоји начин да се застарели случајеви процесуирају, а да се при том не повреди Устав.

Зато је Нацртом закона о утврђивању чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији потребно уредити посебан поступак за утврђивање чињеница о положају новорођене деце за коју се сумња да су нестала у породилиштима у Републици Србији, утврдити надлежност државних органа у овом поступку и истовремено одредити правичну накнаду у случају када је утврђено да је повређено право на породични живот родитеља новорођеног детета.

## **2. Који су жељени циљеви доношења закона?**

Циљ закона је утврђивање свих чињеница и околности на основу којих се може утврдити истина о статусу деце за коју се сумња да су нестала из породилишта у Републици Србији.

Истовремено, доношењем закона се извршава обавеза Републике Србије из пресуде Европског суда за људска права у предмету Зорица Јовановић против Србије.

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

Пресудом Европског суда за људска права бр. 21794/08, Зорица Јовановић против Србије, Република Србија је обавезана да гђи Јовановић исплати одређену суму на име накнаде нематеријалне штете и трошкова поступка, као и да у року од годину дана од датума када ова пресуда постане правоснажна „предузме све одговарајуће мере са циљем успостављања механизма” који би био подобан да родитељима, чија је ситуација иста или довољно слична ситуацији подносиоцеке представке, пружи одговор о стварној судбини њихове деце. Успостављени „механизам” треба да обезбеди и одговарајућу материјалну накнаду оним родитељима за које се утврди да су у ситуацији као што је или која је довољно слична ситуацији као гђа Јовановић.

Ради извршења обавезе према пресуди Европског суда за људска права, у оквиру Министарства здравља формирана је Посебна радна група за утврђивање општих мера које ће омогућити родитељима наводно нестале

новорођене деце да дођу до информације о њиховој стварној судбини у здравственим установама у Републици Србији, са задатком да утврди предлог општих мера и да га достави државним органима у чијем делокругу је поступање по пријавама родитеља нестале новорођене деце, као и да прати спровођење предложених општих мера, с обзиром на то да је све активности које је држава раније спровела, Европски суд за људска права оценио као неадекватне.

Радна група је разматрала могућност успостављања „независног механизма” посебним актом Владе, али је најцелисходније решење доношење посебног закона, који омогућава да се поступак спроводи пред судом, посебно имајући у виду да би образовање неког новог државног органа у успостављању „независног механизма” захтевало додатна средства, као и додатно време које је неопходно за образовање новог органа.

#### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема?**

С обзиром на утврђену обавезу Републике Србије да „предузме све одговарајуће мере са циљем успостављања „механизма” који би био подобан да родитељима, чија је ситуација иста или довољно слична ситуацији подносиоце представке Европском суду за људска права, пружи одговор о стварној судбини њихове деце, те да обезбеди и одговарајућу материјалну накнаду оним родитељима за које се утврди да су у ситуацији као што је или која је довољно слична ситуацији као гђа Јовановић, имајући у виду уставни положај судова, као независних и самосталних државних органа, неопходно је омогућити родитељима новорођене деце за које постоји разумна сумња да су нестала из породицишта да управо у судском поступку докажу да им је повређено право на породичан живот и остваре право на правичну накнаду.

#### **5. На кога ће и како утицати предложена решења?**

Предложена решења ће утицати на:

- родитеље које сумњају да су им новорођена деца нестала из породицишта, на начин да добију поуздану информацију о статусу њихове деце, да у судском поступку докажу да им је повређено право на породичан живот и да остваре право на правичну накнаду,

- државне и друге органе, али и физичка и правна лица, која располажу подацима од значаја за потпуно и правилно утврђивање чињеница одлучних за доношење одлуке суда, због обавезе да на захтев суда доставе доказе и податке који су у суду неопходни,

- Министарство унутрашњих послова јер ће истражне радње у поступку, на захтев суда, спроводити посебно обучени полицијски службеници за несталу новорођенчад из породицишта у Републици Србији који ће поступати према закону којим се уређују овлашћења полицијских службеника,

- грађане и друштво у целини, с обзиром да, доношењем закона, Република извршава уставну обавезу да, између осталог, обезбеди поступак пред судовима и другим државним органима, као и одговорност и санкције за

повреду слобода и права грађана утврђених уставом и за повреду закона, дакле, да су уставна права грађана загарантована.

## **6. Какве ће трошкове примена закона изазвати?**

За спровођење овог закона биће потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије у укупном износу од 876.000.000 динара и то: 70.000.000 динара за покриће трошкова судског поступка и 806.000.000 динара за исплату правичне накнаде.

Резултат судског поступка може бити и одлука о повређеном праву на породични живот предлагача, а законом је, за такве случајеве, прописана горња граница износа правичне накнаде (динарска противвредност износа од 10.000 евра), који је адекватан износу који је Европски суд за људска права досудио подносиоци притужбе. Реч је о накнади која се одређује предлагачу за нематеријалну штету због повреде права на породични живот или због тога што није могуће утврдити статус несталог детета. Наравно, накнада се утврђује ако је у предлогу за покретање поступка предлагач истакао захтев за правичну накнаду.

Према расположивим подацима, број родитеља који су се раније, у законом прописаном периоду, од 1. јануара 1970. године па до 9. септембра 2013. године, када је наступила правноснажност пресуде Европског суда за људска права, обраћали државним органима у вези са статусом детета за које сумњају да је нестало из породици, креће се од 350 до 650, у зависности од органа коме су се обраћали.

## **7. Да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Позитивни ефекти доношења закона – утврђивање чињеница о статусу новорођене деце за које постоји сумња да су нестала из породици у Републици Србији – у сваком погледу оправдавају све трошкове који ће применом закона настати.

## **8. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону и изнесу своје ставове?**

Заинтересоване стране су, учешћем својих представника у раду Радне групе за израду Нацрта закона, имале прилику да изнесу своје ставове и предлоге.

Радна група Министарства правде, формирана решењем Министра правде број 119-00-00085/2015-05 од 21.05.2015. године израдила је Нацрт закона о поступку утврђивања чињеница о статусу новорођене деце за коју се сумња да су нестала у породици у Републици Србији. У току израде Нацрта закона поступано је по пресуди Европског суда за људска права. У изради Нацрта активно су учествовали представници родитеља.

Министарство правде је, по Закључку Одбора за правни систем и државне органе од 5. августа 2015. године, спровело јавну расправу, у којој су, по Програму јавне расправе од 5. августа 2015. године, учесници били релевантни државни органи, правосудни органи, стручна јавност, као и друге заинтересоване стране.

Нацрт закона био је на јавној расправи од 5. августа до 20. септембра 2015. године, а текст Нацрта закона је постављен на интернет страници Министарства правде. Примедбе на текст Нацрта закона и предлози за његову измену или допуну достављени су путем поште или електронским путем.

Такође, Округли сто о тексту Нацрта закона одржан је дана 10.02.2016. године у просторијама Министарства правде.

Учесници на Округлом столу били су г-ђа Биљана Павловић, државни секретар у Министарству правде, господин Зоран Балиновац, помоћник министра за нормативне послове, г-ђа Наташа Плавшић, помоћник министра, заступница Србије пред Европским судом за људска права у Стразбуру, г-ђа Тамара Мирковић, заменик Републичког јавног тужиоца, господин Милан Ткалац, Апелациони јавни тужилац, господин Новица Пековић, председник Апелационог суда у Новом Саду, господин Берислав Векић, државни секретар у Министарству здравља, г-ђа Јелица Радуловић, Министарство здравља, г-ђа Винка Којадиновић, Министарство здравља, господин Дејан Свилар, Министарство унутрашњих послова, представници Усом-а, удружења „Београдске групе родитеља”, удружења „За истину и правду о бебама”, удружења „Несталих беба Србије”, представник Заштитника грађана.

О тексту Нацрта закона изнета су позитивна мишљења, као и бројни коментари који су се односили на побољшање законског текста. Све примедбе су разматране и усвојене су оне које су у складу са Уставом и законима. Предлози и сугестије од стране родитеља су се односиле на то да родитељима није циљ новчана накнада, већ да се случајеви реше као и то да би Законом требало предвидети квалитетније истражне радње, да би истраге требало спроводити по важећем КЗ, да и дете буде предлагач и да треба укинути временско ограничење примене Закона, да се случајеви не решавају у ванпарничном поступку.

Сви предлози и сугестије који су били у правцу побољшања предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којима се закон заснива су размотрени и уграђени у текст Нацрта закона.

## **9. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварили разлози доношења закона?**

Истражне радње у поступку, на захтев суда, спроводиће посебно обучени полицијски службеници за несталу новорођенчад из породилишта у Републици Србији. При томе, полицијски службеници поступаће према закону којим се уређују овлашћења полицијских службеника.