

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Nevena Vučković-Šahović*

MEĐUNARODNO USVOJENJE I SRBIJA

Apstrakt: Usvojenje se smatra za najbolje trajno rešenje za decu bez roditeljskog staranja zato što se za dete obezbeđuje život u porodici. U Srbiji je u institucijama ili hraniteljskim porodicama smešteno oko 4.000 dece. Trajniji boravak deteta u instituciji socijalne zaštite je loše rešenje jer je za zdravo odrastanje deteta potreban porodični ambijent koji podrazumeva ljubav i neposrednu posvećenost bar jedne odrasle osobe. Smeštaj u hraniteljskoj porodici je bolje rešenje, ali po svojoj pravnoj prirodi nije trajno, te za dete donosi neizvesnost i nesigurnost. Zato je usvojenje najbolje rešenje. Međutim, u Srbiji postoji paradoks da veliki broj dece ostane trajno u institucijama jer su postupci koji bi omogućili usvojenje komplikovani, nejasni i spori, što dovodi do „prerastanja“ uzrasta za usvajanje. Potencijalni usvojitelji u Srbiji žele malo, zdravo i „belo“ dete. Kad dete ne ispunjava nijedan od takvih zahteva, ono najčešće do odrastanja ostaje u instituciji socijalne zaštite. Međutim, za ovakvu manje „poželjnu“ decu, usvojitelji mogu da se nađu van zemlje ali naše pravo i praksa otežavaju i usporavaju proces međunarodnog usvojenja. Zvanično obrazloženje je da je međunarodno usvojenje loše jer se dete izdvaja iz uobičajene kulturne sredine, da je rizično jer ne pruža dovoljno garancija za bezbednost deteta i da je nesigurno zato što ne može da se prati adaptacija deteta na novo okruženje. Ovakva pravna i praktična rešenja u Srbiji, pre svega, nisu u najboljem interesu dece koja bi mogla da imaju priliku za sticanje porodice van Srbije. Pored toga, pravo i praksa nisu u skladu sa međunarodnim standardima i obavezama Srbije po osnovu ratifikovanih međunarodnih ugovora. Upravo zbog toga je doneta načelna odluka da Srbija ratifikuje Hašku konvenciju o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja. Članstvom u ovom međunarodnom ugovoru obezbedila bi se veća sigurnost u postupcima međunarodnog usvojenja, što bi trebalo da dovede do otklanjanja svih pravnih i praktičnih prepreka za pronalaženje kvalitetnog i trajnog porodičnog rešenja za svako dete kome je to potrebno.

Ključne reči: Usvojenje, međunarodno usvojenje, dete bez roditeljskog staranja, porodična sredina, najbolji interesi deteta, Konvencija o pravima deteta, Komitet za prava deteta, obaveze Srbije, Haška konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja.

Usvojenje se smatra trajnim rešenjem za dete odvojeno od bioloških roditelja. Usvojenjem se uspostavlja pravni odnos između deteta i rodi-

* Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

telja usvojlaca, koji je jednak odnosu između roditelja i njihove prirodne dece. Roditelji imaju punu odgovornost prema usvojenom detetu. Mada je reč o staroj društvenoj instituciji, usvojenje nije nikad bilo univerzalno prihvaćeno. Još uvek postoje države koje pravno ne priznaju usvojenje. Postoje i države koje takođe pravno ne prihvataju usvojenje, ali u kojima usvojenje postoji *de facto* kroz običaje, kao veoma rasprostranjen vid staranja o deci odvojenoj od roditelja. Preko 160 zemalja priznaje pravnu instituciju usvojenja, ali oko 20 to ne čini.¹ Ujedinjene nacije su sprovele veliko globalno istraživanje o usvojenju i objavile rezultate 2009. godine. Iako je veoma teško da se tačno utvrdi broj usvojenja širom sveta, istraživanje je procenilo da se godišnje obavi oko 260.000 usvojenja. Otprilike polovina se realizuje u SAD, a Kina i Ruska Federacija takođe beleže veliki broj.²

Donedavno se usvajanje smatralo za lep gest prema deci bez roditelja, ali u osnovi kao dobro rešenje za bračne parove bez dece ili sa brojem dece manjim od željenog. Mada su raniji međunarodni dokumenti takođe uključivali obavezu da se uzmu u obzir najbolji interesi deteta,³ čini se da je u praksi najbolji interes roditelja bio prioritet. To se ogledalo u široko rasprostranjenom mišljenju da bračnom paru „treba“ dete. Svetski populacioni plan akcije iz 1974. godine pozvao je države da olakšaju proces usvojenja kako bi svi parovi mogli da „dostignu željeni broj dece“.⁴ Poruka je bila jasna. Dokument je bio usmeren na roditelje i ne baš mnogo na linijama tada već prevaziđene Evropske konvencije o usvajanju dece iz 1967. godine.⁵ Od tada su se promenili mnogi demografski trendovi relevantni za usvajanje ovog dokumenta. Sve više ima zakasnelih brakova, trudnoća se odlaže za kasnije godine života, povećava se stopa razvoda, pojavljuju se novi porodični oblici i povećava broj brakova bez dece.⁶

1 U Africi: Alžir, Džibuti, Egipat, Libija, Mauritanija, Maroko; u Aziji: Avganistan, Bahrein, Jordan, Iran, Irak, Oman, Kuvajt, Maldivi, Pakistan, Katar, Saudijska Arabija, Sirija, Ujedinjeni Arapski Emirati, Jemen. Opširnije informacije vidi u: Department of Economic and Social Affairs, Population division: *Child Adoption: Trends and Policies*, UN, NY, 2009, str. 26.

2 *Ibid.*, Introduction, str. xv.

3 *European Convention on the Adoption of Children*, član 8, stav 1, 1967, Savet Evrope, ETS 058.

4 Department of Economic and Social Affairs, Population division: *Child Adoption: Trends and Policies*, UN, NY, 2009, Introduction, str. xv.

5 Konvencija je revidirana 2008. godine u znak prihvatanja „da su neke odredbe Evropske konvencije o usvajanju dece iz 1967. (ETS No. 58) zastarele i u suprotnosti sa precedentnim pravom Evropskog suda za ljudska prava“.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/202.htm>, 20. april 2011.

6 Department of Economic and Social Affairs, Population division: *Child Adoption: Trends and Policies*, UN, NY, 2009, Introduction, str. xv.

Međunarodna usvojenja nisu bila uobičajena do završetka Drugog svetskog rata. Takva usvojenja su predstavljala humanitarni odgovor na položaj dece koja su zbog rata ostala siročad. Drugi „talas“ se pojavio posle Korejskog rata u 1950-im, koji je ostavio mnogo dece bez roditelja, a koja su zatim usvajana na Zapadu. U kasnim 1960-im, roditelji usvojitelji su se okrenuli ka novim dekolonizovanim i osiromašenim zemljama, uglavnom u Africi. Posle toga, svaki oružani sukob, vanredna situacija, kao što su zemljotresi, poplave ili druge prirodne katastrofe, pratilo je pojavljivanje velikog broja dece bez roditelja. Istraživanje Unicefa o tome kaže: „U početku su razlozi za zabrinutost povodom međunarodnog usvojenja bili povezani uglavnom sa problemima zbog različitih pravnih sistema u zemljama prijema i porekla. Takođe, razlozi za zabrinutost su se ticali očekivanih problema prilagođavanja dece u njihovoj novoj sredini i sposobnosti roditelja da odgovore na njihove posebne potrebe s tim u vezi.“⁷ Tokom 1970-ih, međutim, neka međudržavna usvojenja su počela da poprimaju elemente klasične trgovine – na jednoj strani postoji tražnja, a na drugoj ponuda i probleme „lako“ rešavaju posrednici. Tako je međunarodno usvojenje dobilo kriminalne elemente i izazivalo skandale. Dobro je poznat primer Rumunije, gde je posle pada Čaušeskua 1989. godine svet bio zasut fotografijama i video-snimcima iz institucija za smeštaj dece u kojima su ona živela u užasnim uslovima. Zapad je požurio u Rumuniju da traži decu za usvajanje, tako da je iz te zemlje samo u 1990. godini međunarodno usvojeno 3.000 dece. Tokom 1991. godine, 1.300 dece iz Rumunije usvojeno je samo u SAD. U međuvremenu je širom sveta obznanjena korumpiranost rumunskih nadležnih organa odgovornih za usvajanje, kao i slučajevi roditeljske prodaje dece i aktivnosti posrednika koji su eksploatisali i prirodne i buduće roditelje usvojitelje. Iako je trgovina decom za usvajanje već bila dobro razvijena, rumunski „bazar beba“ ubrzao je međunarodne napore da se usvoji poseban međunarodni dokument posvećen međunarodnom usvojenju. Kriminalni aspekti povezani sa međudržavnim usvojenjem našli su se u centru pažnje u Evropi.⁸

Međunarodno usvojenje nije uvek povezano sa nekim vidom kriminala. Socijalni radnici, državni službenici, pravne službe, prirodni i potencijalni roditelji su širom sveta omogućili mnoge pogodnosti za decu i obezbedili usvajanje u najboljem smislu reči. Da bi se postiglo da takve situacije postanu pravilo a nezakonita usvojenja izuzetak, potrebno je da se kroz nacionalno zakonodavstvo i praksu potpuno poštuju relevantne odredbe međunarodnog prava. Državni organi često reaguju sporo i procedure za međunarodno usvojenje nisu zadovoljavajuće. Privatne agencije,

7 UNICEF Innocenti Research Centre: *Intercountry Adoption, Innocenti digest*, Florence 1999, str. 2.

8 David, Paolo: *Enfants sans enfance*, Hachette/Pluriel, Paris 1955, str. 77.

iako finansijski motivisane, u stanju su da brzo identifikuju i potencijalne roditelje i decu. Često se događalo da države nemaju domaće zakone, da nisu adekvatno informisane o međunarodnim normama i da ne registruju šta se događa sa decom. Agencije su bile veoma vešte u takvim okolnostima i uvek su uspevale da nađu dobre kontakte unutar zemalja, što im je omogućavalo da ispune zahteve dobrostojećih „klijenata sa Zapada“.⁹

1. USVOJENJE U MEĐUNARODNOM PRAVU

Pre nego što je usvojena Konvencija o pravima deteta (u daljem tekstu: KPD)¹⁰ nijedan od univerzalnih međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih prava nije se bavio usvojenjem. Regionalni instrumenti jesu poklanjali veću pažnju ovom pitanju, ali tek kada se međunarodno usvojenje pojavilo kao problem. Prvi dokumenti koji se bave pitanjima relevantnim za međunarodno usvojenje usaglašeni su pod okriljem Haške konferencije međunarodnog privatnog prava i Saveta Evrope. Prvo je 1965. godine usvojena Konvencija o nadležnosti, primenjivom pravu i priznavanju odluka koje se odnose na usvajanje dece.¹¹ Zatim je 1967. godine usvojena Evropska konvencija o usvajanju dece.¹² Oba dokumenta su imala za cilj da uredi neka pitanja, uglavnom u domenu privatnog prava, kako bi se olakšalo usvajanje između država ugovornica.

Prvobitna namera je bila da se olakša međunarodno usvojenje putem međuvladinih sporazuma. Kasnije, kada je međunarodno usvojenje postalo povezano sa prodajom dece, nezakonitim prebacivanjima i otmičom dece, postalo je očigledno da treba utvrditi jasne standarde. Veći broj međunarodnih ugovora danas ima odredbe o usvojenju. Afrička povelja o pravima i dobrobiti deteta (član 24) priznaje usvojenje kao sistem koji obezbeđuje „da najbolji interes deteta bude primarni faktor“.¹³

9 Cantwell, Nigel: *Just in Time: Regulating Intercountry Adoption from Albania*, International Children's Rights Monitor DCI, Vol. 9, No. 3–4, str. 22.

10 Usvojena i otvorena za potpisivanje i ratifikovanje ili pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 44/25 od 20. novembra 1989. godine „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, broj 15/90.

11 *Convention of 15 November 1965 on Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Decrees Relating to Adoptions*, Hague Conference on private International Law. Tekst Konvencije dostupan je na adresi: http://www.hchc.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=75, 10. maj 2011.

12 *European Convention on the Adoption of Children*, European Treaty Series, No. 58, od 24. aprila 1967. Tekst Konvencije dostupan je na adresi: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=058&CL=ENG>, 15. maj 2011.

13 *The African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, usvojena 1990. godine pod okriljem Organizacije afričkog jedinstva, preuzeta sa adrese: <http://www.au.int/en/content/african-charter-rights-and-welfare-child>, 14. jun 2011.

Ova odredba je u velikoj meri preuzeta iz KPD (član 21). Oba dokumenta uvode obavezu za državu samo ako je usvojenje priznato nacionalnim zakonodavstvom. Obe odredbe takođe nalažu da usvojenje bude u isključivoj nadležnosti odgovarajućih državnih organa i da je postupak u skladu sa nacionalnim zakonima. Pretpostavlja se da postoji saglasnost svih učesnika u postupku, ali tekst ne pominje princip poštovanja mišljenja deteta. Zanimljivo je da Afrička povelja o pravima i dobrobiti deteta (član 24) omogućava međunarodno usvojenje kao poslednju raspoloživu meru, kada su iscrpljene mogućnosti za nacionalno usvojenje i za sprovođenje bilo koje druge mere smeštaja deteta bez roditelja. Ova odredba ističe da se priznaje međunarodno usvojenje za zemlje koje su ratifikovale KPD.

Revidirana Evropska konvencija o usvajanju dece (2008)¹⁴ u potpunosti prihvata pristup usvojenju zasnovan na pravima i dete postavlja u centar ovog vida alternativnog porodičnog smeštaja. Usvojenje se ne pominje ni u jednoj odredbi Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama,¹⁵ ali se Sud bavio usvojenjem u mnogo slučajeva na osnovu člana 8. o pravu na porodični život. Sud je između ostalog našao da se odnos između deteta i roditelja usvojlaca smatra po prirodi istim kao porodični odnosi zaštićeni članom 8.¹⁶

Mada domaća usvojenja u velikoj meri premašuju međunarodna, povećava se broj ovih drugih. Istraživanja pokazuju da je preko 85 procenata usvojenja domaće. Međunarodna usvojenja su se pokazala kao dobro rešenje za neku decu. Međutim, postupak za usvojenje, kao i odsustvo odgovarajućih procedura otvorili su prostor za bezbrojne nezakonite aktivnosti, a najgora je prodaja za usvojenje u inostranstvu. Međunarodno pravo je odgovorilo na ovaj problem i usvojeno je nekoliko važnih međunarodnih ugovora.¹⁷

14 *European Convention on the Adoption of Children (Revised)*, European Treaty Series, No. 202, od 27. novembra 2008. Tekst Konvencije dostupan na adresi: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=202&CM=0&CL=ENG>, 15. maj 2011.

15 *European Treaty Series*, No 5. Originalni tekst Konvencije je promenjen u skladu s Protokolom br. 3 (ETS No. 45 – stupio na snagu 21. septembra 1970), Protokolom br. 5 (ETS No. 55 – stupio na snagu 20. decembra 1971) i Protokolom br. 8 (EZS No 118 – stupio na snagu 1. januara 1990). Tekst Konvencije takođe sadrži i tekst Protokola br. 2 (ETS No. 44) koji je, na osnovu svog člana 5. stav 3, postao integralni deo Konvencije od momenta stupanja na snagu 21. septembra 1970. godine. „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 9/03, 5/05, 7/05 – ispr.

16 Van Bueren, Geraldine: *Child Rights in Europe*, Council of Europe Publishing 2007, str. 126.

17 Department of Economic and Social Affairs, Population division: *Child Adoption: Trends and Policies*, UN, NY 2009, Introduction, str. xvii.

KPD ima poseban član o usvojenju (21). Četiri od pet stavova ovog člana odnose se na međunarodno usvojenje, dok je jedan opštije prirode i odnosi se na sve oblike usvojenja. KPD ne uvodi nijedan konkretno nov element relevantan za međunarodno usvojenje.¹⁸ Ovo pitanje se tretira na vrlo bazičnom nivou i obaveze koje se stvaraju odnose se samo na države koje priznaju sistem usvojenja. Osnovna pravila KPD koja se primenjuju na usvojenje, nacionalno ili međunarodno, zasnivaju se na principu najboljeg interesa deteta, poštovanja mišljenja deteta i prava deteta na porodični život. Postoji opšti uslov za države koje „priznaju“ usvojenje da imaju zakone i praksu zasnovane na pomenutim principima i da usvojenja mogu da odobre samo nadležni organi.

Važan korak u tom pravcu učinjen je u okviru Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu. Juna 1990. godine, sastala se posebna komisija Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu kako bi pokrenula postupak za pripremanje konvencije o međunarodnom usvojenju. Formirana je *ad hoc* savetodavna grupa koja je zajedno sa Stalnim birooom ove organizacije pripremila nacrt. Konvencija o međunarodnom usvojenju je usvojena u maju 1993. godine na 17. zasedanju Haške konferencije.¹⁹ Konvencija o međunarodnom usvojenju je prvi univerzalni međunarodni ugovor o ovom pitanju. Cilj je bio da se ovim dokumentom obezbedi odgovarajući okvir za zaštitu dece, prirodnih roditelja i roditelja usvojlaca. Međunarodno usvojenje treba da se sprovodi uz puno poštovanje prava dece, uključujući pre svega najbolji interes deteta i da se onemogućiti zloropotreba dece prilikom usvajanja. Ovu konvenciju treba posmatrati i primenjivati u sinergiji sa Konvencijom o pravima deteta (posebno sa članom 21).

Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji²⁰ uneo je novu dimenziju u odnosu na kriminalne aspekte međunarodnog usvojenja. Državama ugovornicama se nalaže da inkriminišu čin „neodgovarajućeg navođenja, u svojstvu posrednika, na pristanak da se usvoji neko dete kršenjem važećih instrumenata među-

18 U osnovi, ove odredbe su zasnovane na Deklaraciji Generalne skupštine Ujedinjenih nacija: *United Nations Declaration on Social and Legal Principles Relating to the Protection and Welfare of Children, with Special Reference to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally*, A/RES/41/85, 3. decembar 1986.

19 *The Hague Convention on the Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption*, usvojena je 1993. na sednici Haške konferencije međunarodnog privatnog prava. Tekst Konvencije dostupan na adresi: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=69, 15. maj 2011.

20 Zakon o potvrđivanju fakultativnog protokola o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, uz Konvenciju o pravima deteta („Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 7/02).

narodnog prava o usvajanju.“ (član 3. stav 1, a, ii). Mada se ova odredba odnosi samo na akte posrednika, Komitet za prava deteta, nadzorno telo uspostavljeno Konvencijom o pravima deteta, preporučio je stranama ugovornicama da inkriminišu aktivnosti svih umešanih u prodaju dece u cilju usvajanja. Ovo tumačenje nalazi osnov u stavu 5. člana 3. koji stavlja u obavezu stranama ugovornicama da preduzmu sve odgovarajuće pravne i administrativne mere kako bi obezbedile da sva lica umešana u usvajanje deteta „deluju u skladu sa odgovarajućim međunarodnim pravnim instrumentima“. Mnoge zemlje su protumačile da se pod terminom „odgovarajući međunarodni pravni instrumenti“ podrazumeva Haška konvencija o međunarodnom usvojenju iz 1993. godine.²¹ Međutim, treba konstatovati da je važan aspekt da su odredbe o prodaji radi usvojenja u Opcionom protokolu primenjive i na nacionalno i na međunarodno usvojenje, bez obzira na to da li su „ta dela izvršena u zemlji ili transnacionalno, odnosno na individualnoj ili organizovanoj osnovi (član 3. stav 1)“.

2. HAŠKA KONVENCIJA OD 29. MAJA 1993. O ZAŠTITI DECE I SARADNJI U OBLASTI MEĐUNARODNOG USVOJENJA

Kako je početkom osamdesetih godina prošlog veka postalo očigledno da međunarodno usvojenje prati niz složenih pravnih i ljudskih problema i da nedostatak domaćih i međunarodnih pravnih instrumenata ukazuje na potrebu za multilateralnim pristupom, 29. maja 1993. godine, pod okriljem Haške konferencije međunarodnog privatnog prava, usvojena je Konvencija o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja (dalje: *Haška konvencija o međunarodnom usvojenju* ili *Konvencija*). Konvencija prepoznaje i priznaje prevashodni značaj odrastanja u porodičnoj sredini kao uslov za srećan i zdrav razvoj deteta. Međunarodno usvojenje može da bude put ka trajnom porodičnom rešenju za dete za koje ne može da se nađe odgovarajuća porodica u državi porekla. Uvođenjem jasnih procedura i zabranom sticanja finansijske dobiti, Konvencijom se obezbeđuje veća sigurnost, predvidljivost i transparentnost za sve učesnike u usvojenju, uključujući potencijalne roditelje. Konvencijom se takođe uspostavlja sistem saradnje između organa u državi porekla i državi prijema, oblikovan na način kojim se obezbeđuju uslovi za primenu najboljih

21 Kao primere pogledati: Concluding Observations on Viet Nam, *CRC/C/OPSC/VNM/CO/1*, 17 October 2006, paras. 25–26; on Syrian Arabic Republic, *op. cit.*, paras. 28–29; on Guatemala, *CRC/C/OPSC/GTM/CO/1*, 8 June 2007, paras. 25–26; and on France, *CRC/C/OPSC/FRA/CO/1*, 15 October 2007, paras. 18–19. Mnoge države tumače „promenjivi međunarodni pravni instrumenti“ u svetlu Haške konvencije o međunarodnom usvojenju.

standarda i isključivanje rizika od zloupotreba u procesu međunarodnog usvojenja.

Haška konvencija o međunarodnom usvojenju pridaje poseban značaj odredbama člana 21. Konvencije o pravima deteta, dodajući širokoj formulaciji iz KPD preciznost u odnosu na mere zaštite i pravila postupka. Iako Konvencija o međunarodnom usvojenju uspostavlja minimum standarda, njen cilj nije da predstavlja jedino moguće pravo o usvojenju; uz neprikosnovenu obavezu da poštuju prava deteta i uvažavaju princip najboljih interesa deteta, države porekla i države prijema svakako imaju svoje kulturne osobenosti, što se ispoljava i u porodičnom životu i u relevantnom domaćem pravu.

Iako Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji iz 2000. nije postojao kad je Haška konvencija o međunarodnom usvojenju doneta, u preambuli i članu 1(b) ove konvencije ističe se da se taj ugovor usvaja jer su, između ostalog, države ugovornice saglasne o tome da će on doprineti da se spreče otmice, prodaja dece ili trgovina decom. Države treba da uspostave mere sigurnosti kojima bi se sprečile otmica, prodaja dece i trgovina decom radi usvajanja, i to: sprečavanjem ekonomskog iskorišćavanja i vršenja pritiska na biološke porodice; osiguravanjem da samo deca kojoj je stvarno potrebna porodica mogu da se usvoje; sprečavanjem finansijske dobiti i korupcije; uređivanjem poslovanja i akreditacijom agencija i pojedinaca koji mogu da posreduju u usvojenju (a prema pravilima postavljenim u ovoj konvenciji). Haškom konvencijom se jasno pokazuje da države porekla i prijema moraju da dele teret kao i dobrobit međunarodnog usvojenja i preciziraju se radnje koje svaka država mora da preduzme u procesu usvojenja.

◦ *Osnovni principi Haške konvencije o međunarodnom usvojenju*

Haškom konvencijom o međunarodnom usvojenju postavljaju se pravila kojima se obezbeđuje da se usvojenja sprovode uz uvažavanja principa *najboljih interesa deteta* i uz poštovanje fundamentalnih prava deteta. Na primer, države su dužne da uvek prvo razmotre mogućnost domaćeg usvojenja; da osiguraju pravnu usvojivost deteta; da sačuvaju sve informacije o biološkim roditeljima deteta; da obezbede da se za dete nađe odgovarajuća porodica i da sprovedu sve druge mere zaštite. Potrebno je da države, vođene principom najboljih interesa deteta, razviju integrisani i koordinirani sistem brige o deci i zaštite dece, čiji deo bi bio i etički, ka detetu usmeren pristup međunarodnom usvojenju.

Supsidijarnost u Konvenciji o međunarodnom usvojenju podrazumeva da države ugovornice priznaju pravo deteta na život i razvoj u porodici rođenja ili u okviru šire porodice, kad god je to moguće. Ukoliko to nije moguće ili nije u najboljem interesu deteta, traže se drugi oblici u državi porekla. Tek pošto se razmotre sva domaća rešenja, traži se alternativni porodični smeštaj u drugoj državi. Opšte je pravilo da je institucionalni smeštaj najgore rešenje za dete i da mu se pribegava samo izuzetno, ukoliko nikakav porodični smeštaj nije moguć.

Haškom konvencijom o međunarodnom usvojenju predviđa se sistem u kome *države ugovornice saraduju* da bi obezbedile zaštitu deteta. Saradnja je od prevashodnog značaja u obezbeđivanju mera iz člana 1(b). U praksi, ovaj princip se sprovodi pre svega kroz saradnju između centralnih vlasti i između drugih javnih vlasti i organa i akreditovanih vlasti i agencija (član 7(1)); kao i putem saradnje kojom se sprečavaju zloupotrebe i „zaobilaženja“ Konvencije (član 33).

Jedno od najvećih dostignuća Konvencije jeste uspostavljanje *sistema automatskog priznavanja* usvojenja za koja su postupci koji su se sprovodili bili u skladu sa Konvencijom (član 23). Drugim rečima, Konvencijom se obezbeđuje sigurnost pravnog statusa deteta i eliminiše potreba za postupcima priznavanja odluka ili ponovnog odobravanja usvojenja u zemlji prijema.

Konvencijom se postavlja *zahtev da samo ovlašćeni organi (tela) mogu da vrše funkcije koje su predmet tog međunarodnog ugovora*. Nadležni organi mogu biti centralne vlasti, javne vlasti (uključujući sudske i administrativne) i akreditovana tela. Konvencijom se obezbeđuje uspostavljanje centralnih vlasti u svim državama ugovornicama i nalažu se određene obaveze kao što su: uspostavljanje saradnje putem razmene opštih informacija o međudržavnom usvojenju; ukidanje bilo kakvih prepreka za primenu Konvencije (član 7(2)b)); kao i odgovornost država ugovornica da spreče i suzbiju sve štetne i ustaljene običaje koji su u suprotnosti sa Konvencijom (član 8). Akreditovana tela mogu da preduzmu neke funkcije centralnih vlasti što proizlazi iz samog procesa akreditacije. Zbog toga sva privatna akreditovana tela ili agencije treba da budu predmet stalnog nadzora države i tela za akreditaciju (čl. 6–13). Ona moraju da igraju pozitivnu ulogu u poštovanju principa Konvencije i sprečavanju nezakonitih i nečasnih oblika usvojenja. Ukoliko u državi postoje akreditovana tela te vrste, Konvencijom se nalažu posebne mere, odnosno regulatorni okvir minimalnih standarda za njihov rad (čl. 10, 11. i 32). Naravno, ništa ne sprečava državu ugovornicu da postavi još veće standarde i obezbedi još veću sigurnost u odnosu na rad ovakvih privatnih tela.

3. DA LI SRBIJA TREBA DA RATIFIKUJE HAŠKU KONVENCIJU O MEĐUNARODNOM USVOJENJU?

◦ *Razlozi za ratifikaciju*

Svaka država je dužna da vodi računa o deci čiji je razvoj ugrožen nedostatkom roditeljskog staranja. Zbrinjavanje dece se postiže smeštajem u drugu porodicu, a kada to nije moguće, u ustanovu socijalne zaštite. U Srbiji je u institucijama ili hraniteljskim porodicama smešteno oko 4.000 dece.²² Smeštaj deteta u ustanovu socijalne zaštite je krajnja i najgora mera zbrinjavanja, ali alternativni vidovi zbrinjavanja dece još uvek nisu dovoljno razvijeni u Srbiji. U Srbiji je poslednjih godina vođen niz kampanja za povećanje broja hraniteljskih porodica i za poboljšanje njihove strukture. Međutim, na osnovu najnovijih podataka Ministarstva za rad i socijalnu politiku, postoji velika razlika u strukturi postojećih hraniteljskih porodica i strukturi koja je potrebna deci koja čekaju smeštaj u hraniteljsku porodicu. Hraniteljske porodice se i dalje češće nalaze u ruralnim delovima države nego u gradskim sredinama.²³

Institucija usvojenja se u Srbiji još uvek primarno posmatra kao pomoć ljudima koji nemaju decu da zadovolje svoje potrebe za potomstvom umesto kao institut zbrinjavanja dece bez roditeljskog staranja. Ova postavka dovodi do određenih problema u praksi, između ostalog:

- Dete mogu usvojiti samo parovi, osim u dve situacije – kada se usvaja dete bračnog ili vanbračnog partnera i kada za to postoje naročito opravdani razlozi. O opravdanosti usvojenja odlučuje nadležni ministar, ali u propisima ne postoji ni naznaka šta bi se moglo smatrati takvim razlozima.
- Nije obezbeđen neophodan nivo zaštite prirodnog roditeljstva – nakon usvojenja prestaju sve i faktičke i pravne veze između prirodnih roditelja i usvojenika.
- Pravo na identitet deteta nije adekvatno zaštićeno – ne postoji kontrola vršenja obaveze usvojitelja da detetu kažu da je usvojeno.
- Nisu utvrđeni kriterijumi za utvrđivanje vremenskog trajanja odsustva roditeljskog staranja kao uslova za zasnivanje usvojenja.

22 *Primena Konvencije o pravima deteta u Srbiji*, Centar za prava deteta, Beograd 2008, str. 36.

23 Podatke o hraniteljstvu u Srbiji je moguće naći na adresi udruženja građana iz Beograda *Familia*, <http://www.familia.org.rs/>, 14. maj 2011.

- U postupku po kojem se odvija usvojenje u potpunosti je zane-maren najbolji interes biološke dece usvojitelja – ona se nigde i ne pominju.

Srbija je, pre svega, zemlja iz koje se deca usvajaju, a ne zemlja čiji dr-žavljeni žele da usvoje decu iz drugih država. Međunarodno usvojenje nije često u Srbiji. Samo je četiri slučaja međunarodnog usvojenja bilo u 2005. godini, u 2006. godini bilo je devet takvih usvojenja, 2007. godine dvanaest, kao i 2008. godine, 2009. godine petnaest, a 2010. godine jedanaest.²⁴ Veoma stroga pravila, uključujući i odobrenje Ministarstva, teoretski čine proceduru međunarodnog usvojenja bezbednom sa stanovišta usvajanja radi trgovine decom. Međutim, ova metoda pronalaženja porodice detetu može biti iskorišćena na bolji način. Parovi iz Srbije koji žele da usvoje dete nisu spremni da usvoje dete romske nacionalnosti, „starije“ dete ili dete sa invaliditetom. Međudržavno usvojenje može biti jedno od reše-nja ovog problema, pored programa za uspostavljanje specijalizovanog hraniteljstva i domaćeg usvojenja. U Srbiji ima oko 400 dece koja čekaju na smeštanje u hraniteljsku porodicu ili na usvajanje (podaci iz Centra za prava deteta, 2008).²⁵

Prema članu 103. Porodičnog zakona (PZ),²⁶ dozvoljeno je međuna-rodno usvojenje ali pod posebnim uslovima koji su kumulativno postav-ljeni. Strani državljanin može usvojiti dete pod uslovom: 1) da se ne mogu naći usvojioci među domaćim državljanima i 2) da se ministar nadležan za porodičnu zaštitu saglasi sa usvojenjem (član 103. stav. 1. PZ). Inače, smatraće se da se usvojioci ne mogu naći među domaćim državljanima ako je prošlo više od godinu dana od dana unošenja podataka o budućem usvojeniku u Jedinstveni lični registar usvojenja (član 103. stav 2. PZ). Zakonom je, međutim, ustanovljen i izuzetak u odnosu na predviđeno pravilo, u smislu da nadležni ministar, ako postoje naročito opravdani razlozi, i pre isteka ovog roka može dozvoliti usvojenje stranom državlja-ninu (član 103. stav 3. PZ). Na ovaj način je jasno naglašena izuzetnost primene međunarodnog usvojenja, a Ministarstvo za rad i socijalnu po-litiku vrši kontrolu svih slučajeva i daje konačnu saglasnost. Ratifikaci-jom Konvencije o međunarodnom usvojenju pojačala bi se sigurnost u postupcima međunarodnog usvojenja i omogućilo većem broju dece da kroz ovaj obik zbrinjavanja ostvare svoje pravo na život i razvoj u poro-dičnom okruženju.

24 *Primena Konvencije o pravima deteta u Srbiji*, Centar za prava deteta, Beograd 2008, str. 38.

25 *Ibid.*, str. 38.

26 *Porodični zakon*, „Službeni glasnik RS“, br. 18/05.

Jedna od prepreka međunarodom usvojenju jesu rizici od prodaje dece radi usvojenja. Nakon ratifikacije Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, trgovina radi usvojenja je u našem pravu posebno definisana kao krivično delo (član 389. Krivičnog zakonika).²⁷ Trgovina radi usvojenja je karakteristični oblik trgovine maloletnim licima, pri čemu se obično novorođenčad i mala deca, za novčanu naknadu, preko posrednika ili u direktnoj razmeni, premeštaju u druge porodice. Naravno, sticanje bilo kakve finansijske dobiti u postupcima međunarodnog usvojenja je neprihvatljivo. Osnovni oblik krivičnog dela trgovina maloletnim licima radi usvojenja može se izvršiti na više načina. U prvom slučaju radnja izvršenja je oduzimanje lica (od lica koja po zakonu imaju obavezu i pravo da se o njemu staraju) koje nije navršilo šesnaest godina u cilju njegovog usvojenja protivno važećim propisima. To se može učiniti silom, pretnjom, obmanom, odnosno nekom prevarnom radnjom. Radnja izvršenja kod osnovnog oblika krivičnog dela trgovine maloletnim licima radi usvojenja jeste i kupovina, prodaja, predaja, prevoženje, obezbeđivanje smeštaja ili prikriivanje lica koje nije navršilo 16 godina radi usvojenja. Predviđena kazna za osnovni oblik dela jeste kazna zatvora od jedne do pet godina. Zakonodavac ustanovljava i dva kvalifikovana oblika krivičnog dela, imajući u vidu da ono pre svega pripada sferi organizovanog kriminala. U tom smislu, ako se neko bavi trgovinom maloletnim licima radi usvajanja ili je delo izvršeno od strane grupe, čini teži oblik krivičnog dela (član 389. stav 2. KZ). Isto tako kvalifikovani oblik postojaće i kada je delo izvršeno od strane organizovane kriminalne grupe (član 389. stav 3. KZ).

Ratifikacija Konvencije o međunarodnom usvojenju u Srbiji podstakla bi uspešniju saradnju između državnih centralnih vlasti u ovoj oblasti što bi omogućilo veću sigurnost u odnosu na rizike od sticanja dobiti od usvojenja, prodaje dece, kao i eksploatacije dece, uključujući putem trgovine ljudima i organima.

◦ *Međunarodne obaveze Srbije*

Pored već navedenih razloga zbog kojih bi trebalo ratifikovati Konvenciju o međunarodnom usvojenju, nije zanemarljiva činjenica da se od nas to očekuje u okviru sprovođenja ratifikovanih međunarodnih ugovora. U okviru obaveza izveštavanja o sprovođenju Konvencije o pravima deteta i Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, Srbija je nadzornom telu – Komitetu za prava deteta podnela izveštaje i, nakon postupka, dobila sledeće preporuke:

²⁷ *Krivični zakonik*, „Službeni glasnik RS“, br. 85/05

„Komitet izražava žaljenje zbog činjenice da su dostavljene informacije o proceduralnim aspektima usvojenja – štire. Komitet se zalaže za razmatranje, odnosno pospešivanje trajnosti porodičnog staranja prilikom usvajanja deteta. Komitet konstatuje da Država ugovornica nije ratifikovala Hašku konvenciju o zaštiti dece i saradnji kod međunarodnog usvojenja iz 1993. i preporučuje Srbiji da: a) definiše uslove pod kojima se dete može usvojiti i obezbedi da biološki roditelji i dete budu u potpunosti informisani o svim relevantnim pitanjima pre nego što daju svoju saglasnost na odluku; b) identifikuje decu koja se potencijalno mogu usvojiti i, pošto istraži mogućnosti za održavanje veze sa biološkim porodicama, pospeši proces usvajanja; v) obezbedi da se prilikom usvajanja vodi računa o najboljem interesu deteta i o detetovom mišljenju; g) dozvoli usvajanje samo ukoliko se ustanovi da su potencijalni usvojitelji podobni i pripremljeni za usvajanje deteta; d) obezbedi i stimuliše korišćenje usluga savetovaništva prilikom usvajanja deteta, kao i usluga koje se odnose na period nakon usvojenja; đ) radi na podizanju svesti o usvajanju dece generalno, ali i stimuliše usvajanje onih grupa dece koja se teže usvajaju, kao što su braća i sestre, deca sa invaliditetom ili deca pripadnici nacionalnih manjina; e) *razmotri mogućnost ratifikacije Haške konvencije o zaštiti dece i saradnji kod međunarodnog usvojenja iz 1993.*“²⁸ U odnosu na ostvarivanje Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, Komitet za prava deteta preporučuje Srbiji da „*preduzme hitne mere da ratifikuje... Hašku konvenciju o zaštiti dece i saradnji u oblasti međunarodnog usvojenja iz 1993. godine.*“²⁹

ZAKLJUČAK

Ništa što je propisano Konvencijom o međunarodnom usvojenju nije u suprotnosti sa odredbama Ustava Srbije. Naprotiv, garancija posebne zaštite dece o kojoj se ne staraju roditelji upućuje na potrebu uvođenja pojačanih pravnih i faktičkih mera koje omogućavaju saradnju sa drugim državama radi rešavanja ovog problema, koje će biti lakše formulisane i sprovedene nakon ratifikacije Konvencije.³⁰

28 UN doc: CRC/C/SRB/CO/1, 6. jun 2008, par. 42. i 43.

29 UN doc: CRC/C/OPSC/SRB/CO/1, 22. jun 2010, paragraf 47 (a).

30 Ustav Republike Srbije garantuje deci „pravo na uživanje ljudskih prava primereno svom uzrastu i duševnoj zrelosti“. Takođe, Ustav u članu 64. propisuje da se prava deteta uređuju zakonom i garantuje detetu niz pojedinačnih prava kao što su pravo na lično ime, upis u matičnu knjigu rođenih, pravo da sazna svoje poreklo, pravo da očuva svoj identitet, zaštitu od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebljavanja, jednakost prava deteta rođenog u braku i van braka. Tačkom 5. Ustava Republike Srbije, koja i nosi naziv „prava deteta“, utvrđeno je da se prava deteta i njihova zaštita uređuju zakonom. Član 65. Ustava propisuje i posebnu zaštitu porodice, majke, samohranog roditelja, i u tom smislu garantuje se posebna zaštita dece o kojoj se ne staraju roditelji i dece koja su ometena u psihičkom

Na osnovu podrobno opisanog sadržaja, kao i principa, ciljeva i značaja Konvencije o međunarodnom usvojenju, kao i na osnovu činjenice da deci u Srbiji prete opasnosti od neetičkih, netransparentnih i neodgovarajućih međudržavnih usvojenja, očigledno je da bi ratifikacija ovog međunarodnog ugovora bila od velikog značaja. Republika Srbija bi se na taj način uključila u porodicu država koje tesno saraduju u oblasti međunarodnog usvojenja, sprečavajući zloupotrebe i pogubne propuste. Radi potpune usklađenosti domaćeg prava sa odredbama Konvencije, biće potrebna neka prilagođavanja, koja su u svakom slučaju i inače bila neophodna i planirana.

Najzad, problem nalaženja trajnog porodičnog rešenja za decu neće biti rešen samom ratifikacijom Haške konvencije o međunarodnom usvojenju. Dosadašnja praksa u ovoj oblasti mogla je da bude uspešnija na osnovu svih pravnih rešenja koja već jesu sastavni deo pozitivnog prava u Srbiji. Kao i obično, zakon nije dovoljan da se promeni dugogodišnja loša praksa. Zakon takođe nije dovoljan da se promene stavovi, stereotipi i predrasude onih koji odlučuju i svih koji učestvuju u procesu traženja najboljeg rešenja za dete bez roditeljskog staranja. Interesantno je da se čini da je u postupcima u kojima je od suštinske važnosti da se ostvaruje međunarodna saradnja, briga za „naše“ dete van zemlje daleko jača od brige za dete u zemlji. Uzrok ovakvog ponašanja je nepoverenje u nadležne organe za brigu o deci drugih država. Ratifikacija Konvencije može da pomogne i da predstavlja korak napred; prilika da se dobije još jedan argument za olakšavanje međunarodnog usvojenja i da se olakša komunikacija sa nadležnim organima drugih država. To što je nešto korisno a rizično, ne znači da treba odustati, već da je poželjno naći način da se sve opasnosti otklone. Inače, rizik ostaje samo izgovor i zaklon za skrivenu ksenofobiju koja se dobrim delom krije iza formulacije „očuvanje kulturnog identiteta“.

INTERNATIONAL ADOPTION AND SERBIA

Nevena Vučković-Šahović

SUMMARY

The common environment in which a child is growing up is its family. International law recognises childhood as a separate concept, but also recognises that the family is in most cases, the best environment for a healthy childhood. International law treats the family as the basis social unit and

i fizičkom razvoju, kao i zaštita dece od dečjeg rada, tj. zabrana rada deci ispod 15 godina starosti i zabrana rada na poslovima koji su štetni za moral dece ili njihovo zdravlje deci ispod 18 godina.

as a natural environment for the child's well being. The Convention on the Rights of a Child affords primary significance to the family when it comes to securing the rights of the child.

When a child does not have a family, the state is obliged to secure other solutions, among others foster homes, adoption or social welfare institutions. International law recognises different forms of solutions for children without parental care and specifically regulates the international adoption, affording primacy to domestic adoption, for reasons of preservation of the child's culture and identity.

International adoption is a relatively new phenomenon. After the Second World War, it started to develop as a legal institute and since the 1970s the number of such adoptions has risen dramatically. By the beginning of the 1980s it became obvious that international adoption is followed by a number of complex legal and human issues and that the lack of national and international legal instruments points towards the necessity of a multilateral approach. For these reasons, on May 29, 1993, the Convention on Protection of Children and Cooperation in the Field of International Adoption was adopted under the auspices of the Hague Conference of International Private Law.

International adoption is not common in Serbia. Couples from Serbia who wish to adopt a child are usually not ready to adopt a Roma child, an „older“ child or a child with a disability. International adoption could be a solution for these children. Besides that, children without parental care from other countries could find their family in Serbia. By ratifying the Hague Convention, Serbia joined the family of states which closely cooperate in the area of international adoption, by preventing abuse or grave omissions. In addition, Serbia would show that it respects international obligations and that it respects the constitutionally guaranteed protection of children who are not taken care of by their parents.