

ИЗВЕШТАЈ О ПОЛОЖАЈУ “ПРАВНО НЕВИДЉИВИХ” ЛИЦА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ



Заштитник грађана

ИЗВЕШТАЈ О ПОЛОЖАЈУ
„ПРАВНО НЕВИДЉИВИХ” ЛИЦА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ



Заштитник грађана

Уредник
Проф. др Горан Башић

Издавач
Заштитник грађана

Едиција
Посебни извештаји

Књига 2

Редактура и лектура
Анка Јакшић

Припрема и штампа
ИНТЕРПРИНТ
Београд, Француска 26а

Тираж
500

ИЗВЕШТАЈ
О ПОЛОЖАЈУ
„ПРАВНО НЕВИДЉИВИХ” ЛИЦА
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Београд, март 2012.

САДРЖАЈ

Увод	7
1. Прикупљање података у ромским насељима	11
2. Проблеми због којих „правно невидљивим” лицима не може бити признат грађански статус – „лоша управа” и нормативне препреке	14
2.1. Недостаци у прописима	14
2.2. Поступци уписа у матичну књигу	21
2.2.1. Редован упис	21
2.2.2. Накнадни упис	22
3. Активности Заштитника грађана	28
4. Закључак	33
Прилози	
Прилог 1: Иницијатива за измену Закона о ванпарничном поступку	35
Прилог 2: Препоруке градским управама градова Јагодине, Ниша и Враћа у вези с поступањима приликом одређивања јединственог матичног броја грађана	41

Увод¹

У Републици Србији живи непознат број људи без правног идентитета. То су особе које или никада нису биле уписане у матичне књиге рођених или су матичне књиге уништене или нестале, а они не располажу документима или другим доказима о томе да су у њих били уписани. За правни систем државе су „невидљиви” и због тога не остварују грађанска и друга права.

Чињеница рођења и одређивање имена, као основе личног идентитета, требало би да буду неспорно признати сваком ново-рођенчету на територији Републике Србије. На то државу обавезује и члан 2 тачка 1 Конвенције о правима детета УН: „Стране уговорнице ове Конвенције ће поштовати и обезбеђивати права утврђена овом Конвенцијом сваком детету које се налази под њиховом јурисдикцијом без икакве дискриминације и без обзира на расу, боју коже, пол, језик, вероисповест, политичко или друго уверење, национално, етничко или социјално порекло, имовинско стање, онеспособљеност, рођење или други статус детета, његовог родитеља или законског старатеља”.² **То људско право није на одговарајући начин доступно деци чији родитељи немају лична документа јер она не могу бити уписана у матичну књигу рођених у редовном поступку уписа, а постојећи прописи им отежавају или онемогућавају да га остваре у поступку накнадног уписа чињенице рођења.**

Најчешће, реч је о лицима ромског порекла. У јавности постоје опречни подаци о њиховом броју. Невладине и стручне организације износе различите податке на основу којих се процењује да их је између 2.500 и 20.000, а UNCHR упозорава да опасност од појаве масовне апатридије није занемарљива, односно да је потенцијалних апатрида у Србији око 6.500³. Истини за вољу, тачан број

¹ Сви изрази, појмови, именице, придеви и глаголи у овом тексту који су употребљени у мушком граматичком роду, односе се без дискриминације и на особе женског пола.

² Закон о ратификацији конвенције Уједињених нација о правима детета „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, бр. 15/90 и „Службени лист СРЈ” – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97.

³ Видети: Пудар Газела, Лица у опасности од апатридије у Србији, UNCR, 2011.

ових лица је тешко установити јер се њихов статус може утврдити једино уколико се обрате неком за помоћ или ако на питање да ли су уписани у матичну књигу рођених, или да ли су уписали децу у матичну књигу рођених – одговоре одрично. С обзиром на то да се о броју „правно невидљивих“ расправља дуже од деценије било је упутно да се ова врста података прикупи током пописа становништва. Међутим, на Попису становништва спроведеном 2011. године то није учињено.

Дуго времена вођена је расправа између државе, с једне стране и групе невладиних организација предвођене удружењима „PRAXIS“ и „Центар за унапређење правних студија“, с друге стране – о потреби да се донесе посебан закон као најефикаснији начин за решавање проблема „правно невидљивих“. Док се остала министарства нису изјашњавала о тој иницијативи – владин ресор државне управе и локалне самоуправе дуго је истицао да се проблем може успешно решити ефикасном и квалитетнијом применом постојећих прописа. Аргумент за овакав став су подаци које је Министарство за државну управу и локалну самоуправу саопштило реагујући на Алтернативни извештај невладиних организација о примени Међународне конвенције о укидању расне дискриминације. Према подацима Министарства – у 2009. години матичне службе у јединицама локалне самоуправе су примиле 9.876 захтева за накнадни упис у матичну књигу рођених, а решено их је 9.573. Исте године изјављених жалби Министарству било је 45, а поништена су 42 првостепена решења. У 2010. години поднето је 8.172 захтева, решено их је 7.996, а изјављених жалби Министарству је било 46.⁴ Међутим, Министарство никада није темељно разматрало шта се у вођеним поступцима подразумевало под **накнадним уписом**. Наиме, Заштитник грађана је истражујући на терену појединачне притужбе и случајеве и анализирајући прописе утврдио – да је у позитивном праву могуће, и у пракси мање тегобно, извршити накнадни упис особе која има доказе о чињеници рођења, али из неког разлога није била уписана у одговарајуће регистре. **„Нерешиви“ проблеми се, међутим, јављају када грађани немају никакав доказ о чињеницама у вези са својим рођењем. У таквим случајевима позитивни прописи Републике Србије не омогућавају да се чињеница рођења утврди ни у управном, ни у судском поступку.**

Заштитник грађана је на овај проблем благовремено указао надлежним државним органима али је Министарство правде, које је Акционим планом за спровођење владине Стратегије за унапре-

⁴ Прилог уз Допис Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу упућен Заштитнику грађана под бр. 119-06-00-49/2011-04 од 14. априла 2011.

ђивање положаја Рома било задужено да припреми прописе на основу којих би се уредило признавање статуса „правно невидљивих“, о овом питању било једноставно „немо“.

Како би се таква ситуација изменила, Заштитник грађана је почетком 2012. године, на основу законских овлашћења, упутио формалну иницијативу Влади Републике Србије за измене и допуне Закона о ванпарничном поступку (видети Прилог 1). Иницијативом се тражи да се грађанима који немају исправе предвиђене да служе као основ за упис у матичну књигу рођених омогући да пред судом, користећи све расположиве доказе, доказују свој статус и на основу одлуке суда остваре право на упис у матичну књигу. Уз Иницијативу, Заштитник грађана је Влади приложио и Нацрт измена и допуна Закона, који су стручњаци из невладиних организација „PRAXIS“ и Центра за унапређење правних студија израдили са проф. др Весном Ракић Водинелић. Влада је обавестила Заштитника грађана да је задужила Министарство правде да по тој иницијативи поступи. На интернет страници Народне скупштине од 10. фебруара 2012. године нашла се информација да ће се народни посланици о предлогу овог закона изјаснити на наредној седници Народне скупштине Републике Србије.

Заштитник грађана је, осим наведене Иницијативе, иницирао и измене два закона како би грађани који су уписани у матичне књиге, али који по позитивним прописима не могу да пријаве пребивалиште нити боравиште, могли да добију лична документа. Овим проблемом такође су захваћене хиљаде људи који живе у нелегалним насељима, или су бескућници. Та иницијатива Заштитника грађана прихваћена је и Народна скупштина је изменила Закон о личној карти и Закон о пребивалишту и боравишту, како би особама без сталне адресе било омогућено да добију привремена лична документа.

У више појединачних случајева Заштитник грађана је **поступцима контроле рада матичних служби** исходао ефикасније и правилније решавање захтева за накнадни упис у матичне књиге, односно одређивања јединственог матичног броја грађана. То је било могуће тамо где су услови за одлучивање постојали и по позитивним прописима, али су матичне службе радиле несагласно принципима „добре управе“ – уз кршење начела помоћи странци и начела ажурности, ефикасности и делотворности у раду.

Велики значај за напредак у покретању и решавању свих ових питања имало је активно учешће међународних организација и

партнера Србије. Једна од прекретница у том правцу био је састанак који је одржан 10. марта 2011. године, на којем су учествовали министар за државну управу и локалну самоуправу Милан Марковић, стални координатор УН у Србији Вилијам Инфанте, представник Високог комесара за избеглице УН у Србији Едуардо Арболеда, шеф Делегације Европске Уније у Србији Венсан Дежер и заштитник грађана Саша Јанковић.

Након овог састанка Заштитник грађана је покренуо активности на основу којих је пратио поступања и рад надлежних државних органа у чијој надлежности је да уреди поступак уписа „правно невидљивих“ лица у матичну књигу рођених. Поред тога, информације су прикупљане и непосредним пријемом притужби у ромским насељима, обављени су разговори са лицима која су покренула поступак накнадног уписа и суочила се с проблемима признавања правног идентитета; развијена је сарадња с невладиним организацијама и стручњацима који се баве проблемима „правно невидљивих“ и најзад, пред надлежним органима покренуте су поменуте иницијативе.

1. Прикупљање података у ромским насељима

С обзиром на то да је међу лицима која не поседују лична документа или никада нису била уписана у матичну књигу рођених највише Рома, Заштитник грађана је организовао непосредан рад у ромским насељима. Стручњаци Заштитника грађана прикупљали су током јула и августа 2011. године информације и притужбе у вези са статусом и проблемима „правно невидљивих“ у 18 ромских насеља у седам градова и општина (Београд, Бојник, Бор, Бујановац, Врање, Лесковац и Нови Сад). Почетне информације о броју „невидљивих“ у појединим ромским насељима у Србији Заштитнику грађана је на његов захтев доставио Национални савет ромске националне мањине, који је Акционим планом Владе РС⁵ задужен да прати како се решавају проблеми личних докумената.

Табела 1.

Број „правно невидљивих“ лица у 15 ромских насеља у пет ЈЛС
према подацима НСРНМ

Насеље	ЈЛС	Број идентификованих „правно невидљивих“ лица
„Рева“ и „Рева Политика“	Београд	37
„Грмеч“,	Београд	9
„Белвил“,	Београд	23
„Радио станица“ и „Антена“,	Београд	13
„Блок 61“ и „Тошин Бунар“,	Београд	12
„Земун поље“,	Београд	14
„Чукаричка шума“,	Београд	13
„Дидино насеље“ и „Канал“,	Костолац	10
„Велики рит“,	Нови Сад	37
Бојник	Бојник	22
Алексинач		-
УКУПНО		176

Извор: Допис Националног савета ромске националне мањине у РС 15. јула 2011.

⁵ „Службени гласник РС“ бр. 57 од 2009.

Поред тога што су прикупљали притужбе и информације у насељима које је предложио Национални савет ромске националне мањине – стручњаци Заштитника грађана су исто то учинили и у ромским насељима у Бујановцу, Врању и Лесковцу. У 18 насеља у поменутих седам јединица локалне самоуправе разговарано је са 149 лица која нису уписана у матичне књиге рођених, а њих 38 је након тих разговора поднело притужбу Заштитнику грађана. Разлог малог броја поднетих притужби је у томе што већина „правно невидљивих“ лица никада није покренула поступак накнадног уписа пред надлежним органом у јединици локалне самоуправе, чиме нису испуњени формални услови за покретање поступка пред Заштитником грађана.

Табела 2.

Број „правно невидљивих“ лица у 18 ромских насеља у седам ЈЛС
према налазима Заштитника грађана

Насеље	ЈЛС	Број идентификованих „правно невидљивих“ лица
„Рева“ и „Рева Политика“	Београд	17
„Грмеч“	Београд	8
„Белвил“	Београд	25
„Блок 61“ и „Тошин Бунар“	Београд	10
„Чукаричка шума“	Београд	42
„Север“, „Брезоник“ и „Стари центар“	Бор	5
„Оранска махала“ и ромско насеље у селу Црквица	Бојник	2
Улица Бањска и Избеглички камп „Салваторе“	Бујановац	13
„Горња чаршија“ и „Цигански рит“	Врање	2
„Подворце“	Лесковац	2
„Велики рит“	Нови Сад	23
УКУПНО		149

Извор: Заштитник грађана, 2011.а 2011.

Уколико се упореде подаци Националног савета са подацима до којих је непосредним увидом дошао Заштитник грађана – види се да се они по одређеним насељима и локалним самоуправама разликују. На пример, према подацима Националног савета у Бојнику су 22 лица неуписана у матичне књиге, а стручњаци Заштитника грађана су их идентификовали свега двоје; у насељу „Чукаричка шума“ у Београду Национални савет упућује на 13 неуписаних лица, а Заштитник грађана је идентификовао 42 лица. Ове разлике су

проистекле како из чињенице да су подаци прикупљани без чврсте методолошке основе, тако и због тога што су Роми у овим насељима повремено становници и што, нарочито у летњим месецима, тражећи сезонске послове често мењају пребивалиште. У обзир треба узети и могућност да је одређен број ових лица у међувремену решио статус и уписао се у матичне књиге рођених. Међутим, за запажања Заштитника грађана о статусу „правно невидљивих“ и разлозима због којих су у таквом положају, поменуће разлике, нису од толиког значаја.

Значајан податак јесте тај да су стручњаци Заштитника грађана у осамнаест насеља у седам локалних самоуправа, а да нису вршили било какве припремне активности, – остварили непосредан контакт са 149 лица која имају проблем са уписом чињенице рођења у матичну књигу рођених у: (а) накнадном или (б) обновљеном поступку. Овај податак завређује пажњу и због тога што се с обзиром на реалан број Рома настањених у поменутиим насељима, односно јединицама локалне самоуправе у којима је Заштитник грађана прикупљао информације, може претпоставити да је много више особа које нису уписане у матичну књигу рођених, а још више оних које немају личне исправе.

Наиме, према проценама полицијских управа у насељу „Велики рит“ у Новом Саду живи око 5.000 грађана, највише Рома и Ашкалија, у Бојнику 1.700, а у Алексинцу између 4.000 и 5.000 припадника ове националне мањине. И процене локалних невладиних организација указују на то да је у општинама у којима су прикупљани подаци број Рома већи од броја добијеног Пописом из 2002. године – у Бору и Бујановцу њихов број је око 5.000 у свакој општини, Лесковцу око 7.000, а поједини подаци указују на то да их је у Београду до 100.000⁶.

⁶ Видети податке „Друштва за унапређење ромских насеља“ о нехигијенским и нелегализованим ромским насељима.

2. Проблеми због којих „правно невидљивим“ лицима не може бити признат грађански статус – „лоша управа“ и нормативне препреке

Анализом прикупљених притужби, на основу разговора које су стручњаци Заштитника грађана обавили у поменутих насељима, матичним службама у јединицама локалних самоуправа и Министарству за људска и мањинска права државну управу и локалну самоуправу, подацима добијених од НВО „PRAXIS“ и UNCHR – утврђено је да постоји више непосредних и посредних разлога због којих настаје и опстаје проблем „правно невидљивог“ лица.

Значајан податак Заштитнику грађана да проблеми у вези с **накнадним уписом** чињенице рођења у матичну књигу рођених нису само у недостатку прописа био је и тај – што су **надлежни органи који одлучују у првостепеном и другостепеном управном поступку, захтеве и жалбе грађана који су више година били „нерешиви“, решавали када би омбудсман покренуо поступак.**

Речено је да је највише „правно невидљивих“ лица међу Ромима. Неки од разлога због којих се припадници ове етничке групе најчешће суочавају с проблемом признавања грађанског статуса произилазе и из услова и навика у којима живи већина сиромашних Рома. **Али основни разлози јесу то што у правном систему и прописаним процедурама за упис у матичне књиге рођених постоје недостаци који појединим групама људи онемогућавају упис или им то право отежавају о чему сведочи то што се поступци по захтевима за накнадни упис воде и по неколико година у неколико различитих управних и судских поступака.**

2.1. Недостаци у прописима

Дете, чија је мајка или су оба родитеља „правно невидљиви“, односно нису уписани у матичну књигу рођених, није могуће упи-

сати у матичну књигу рођених без обзира на то да ли је рођено у здравственој установи или ван ње.

Према члану 25 Закона о матичним књигама, уколико се податак о рођењу пријављује након 30 дана од дана када је дете рођено, матичар га може уписати само на основу решења надлежног органа. У пракси пријаву рођења детета најкасније 15 дана од рођења врши здравствена установа. Уколико дете није рођено у здравственој установи пријаву рођења врши отац или друго лице.

Закон је предвидео начин на који се у матичну књигу рођених уписују деца чији су родитељи непознати или деца која су без родитељског старања – за њих се упис у матичну књигу рођених врши на основу решења надлежног органа старатељства⁷.

Закон, међутим, **није предвидео** начин уписа у матичну књигу рођених деце која имају **родитељско старатељство**, али су им родитељи „правно невидљиви“. Шта више тач. 24 ст. 1 Упутства о вођењу матичних књига утврђује ово за грађане неповољно правно решење јер прописује да се чињеница рођења уписује у матичну књигу рођених на основу пријаве рођења, а да се у пријави рођења подаци о родитељима уписују из личне карте, за странце из путне исправе и извода из матичне књиге рођених, односно извода из матичне књиге венчаних.

Упис у матичну књигу рођених деце чији родитељи су „правно невидљиви“ биће могућ тек када родитељи, или само мајка, у поступку накнадног уписа успеју да се упишу у матичну књигу рођених. Тек тада, своју децу, такође у поступку накнадног уписа, могу уписати у матичну књигу рођених. Према искуствима из поступака Заштитника грађана и НБО „PRAXIS“ у пракси се најчешће одбијају/одбацују захтеви за накнадни упис уколико нису приложена сва прописана документа за мајку. Уколико отац не поседује иста документа ситуација је повољнија јер је упис чињенице рођења могуће остварити само на основу података о мајци, а признавање очинства се одлаже док отац не добије документа.

Заштитник грађана је на предлог НБО „Центар за интеграцију младих“ организовао састанак са представницима Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу

⁷ Закон о матичним књигама (Службени гласник Републике Србије, бр. 20/2009), члан 50 и 51 и Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига, (Службени гласник Републике Србије, бр. 109/2009, 4/2010 – испр. и 10/2010 и 25/2011.

поводом проблема који су с уписом чињенице новоређенчета имали родитељи ромског порекла настањени у Београду. Мајка новоређенчета је „правно невидљиво“ лице, с родитељима не одржава везе, али у Црној Гори су јој настањени баба и деда с којима има контакте. Због чињенице да није уписана у матичну књигу рођених и да јој важећи прописи не омогућавају да то право оствари, није могла да упише ни свог сина у матичну књигу рођених. С тим проблем се суочила када је новорођенче однела у здравствену установу да прими обавезну вакцину, али је одбијена јер дете није било уписано у матичну књигу рођених, односно ни мајка, ни дете нису имали здравствену књижицу. Да би то остварила мајка у накнадном поступку мора да докаже своју чињеницу рођења, односно да покуша да дође до докумената родитеља или бар личне исправе своје мајке. Ако успостави контакт с мајком, под условом да она има личне исправе и да је држављанка Србије, моћи ће да поднесе захтев за накнадни упис чињенице рођења и он ће вероватно бити повољно решен и тада ће моћи да поднесе захтев за упис у књигу држављана Републике Србије. Када и уколико тај захтев буде повољно решен моћи ће да покрене управни поступак, односно да у поступку накнадног уписа *покуша* да упише свог сина у матичну књигу рођених. Неизвесно је колико ће оба поступка трајати, колико ће износити трошкови прибављања доказа, али постоји основ да се нада да ће њен захтев и захтев за упис њеног сина у матичну књигу рођених бити решени. Веће невоље настају уколико не пронађе мајку, односно родитеље, или ако је мајка држављанка друге државе. У првом случају мајка ће морати да води компликоване поступке како би евентуално остварила право уписа у матичну књигу рођених, а у другом не постоји решење, како је закључено на поменутом састанку.

Заштитник грађана у својим поступцима није имао случај проблема уписа чињенице рођења деце, који живе с биолошким очевима, а мајке су их напустиле. Међутим, НВО „PRAXIS“ упозорава да се ова деца, односно њихове породице, суочавају с проблемом **овлашћења за подношење захтева за накнадни упис**. Проблем је у томе што Закон о матичним књигама не прописује ко је овлашћен да поднесе захтев за накнадни упис. Дилему, да ли то овлашћење има само мајка или и отац и мајка, није према наводима „PRAXIS-а“ решило надлежно Министарство, већ је напротив у *Инструкцији о начину рада органа који решавају у првостепеном поступку у области матичних књига по захтевима за накнадни упис чињенице рођења у матичну књигу рођених* из априла 2011. године – унело нову конфузију јер се у овом документу, који истина није обавезујући у примени првостепених органа, предвиђа да пријаву рођења детета

након истека 30 дана подноси мајка, односно родитељ. Оваква формулација погодује различитој пракси јер поједини органи у матичним службама у јединицама локалне самоуправе сматрају да овлашћење за подношење захтева има искључиво мајка.

Одрасли, који нису уписани у матичну књигу рођених, а чија је мајка или су родитељи „правно невидљиви“, не могу се уписати у матичну књигу рођених док родитељи у накнадном упису не реше сопствени статус.

Реч је о породицама чији припадници генерацијама немају признат грађански статус. Ови људи деценијама живе у Републици Србији и ни један државни орган их није евидентирао – никада нису лечени, никада школовани, никада нису били бирачи, никада нису јавно исказали своју вољу, никада нису заведени у било какве евиденције, никада нису остварили никакву помоћ. Такав статус је препрека да пријаве чињенице рођења своје деце. Упис сваког од њих подразумева да статус у поступку накнадног уписа реше родитељи, односно барем мајка. Међутим, упис мајке или родитеља у матичну књигу рођених не значи и брзо решавање њиховог коначног статуса и испуњавања услова да њихова деца могу поднети прописана документа за упис у матичну књигу. Пре тога потребно је да барем мајка поднесе захтев за упис у књигу држављана Републике Србије.

У матичну књигу рођених не може бити уписано одрасло лице које нема сазнања о датуму и месту рођења, родитељи су му преминули, непознати или му је непознато њихово боравиште.

Реч је о лицима која због родитељске небриге, друштвене запустености или других разлога – немају сазнања о месту и датуму рођења и напуштени су од родитеља или су им родитељи преминули, а нису уписани у матичну књигу рођених у складу с чланом 50 и 51 Закона о матичним књигама⁸. Након стицања пунолетства, тј. осам-

⁸ Члан 50 Закона о матичним књигама уређује да се чињеница рођења детета чији су родитељи непознати уписује у матичну књигу рођених матичног подручја у чијем саставу је насељено место где је дете нађено, а упис се врши на основу решења надлежног органа старатељства. Члан 51 истог Закона уређује да се чињеница рођења детета без родитељског старања која се пријављује по истеку од 30 дана од дана када се та чињеница десила уписује у матичну књигу по месту боравишта детета у време покретања поступка за упис чињенице у матичну књигу рођених. Упис се врши на основу решења органа старатељства.

наесте године, Центри за социјални рад одбијају да донесу решења на основу којих би ова лица могла да се упишу у матичну књигу рођених, што положај ових лица компликује и уколико су неуки и сиромашни, што је најчешће случај, поступак се прекида, односно остају и даље „правно невидљиви“ и ускраћени за остваривање људских и других права, односно обесправљени и у неједнаком положају у односу на све остале грађане.

Известан број интерно расељених лице са Косова и Метохије, која су уписана у матичне књиге на подручју Косова и Метохије, не могу да добију извод из матичне књиге рођених зато што су изворници уништени. Због тога годинама немају личну карту. Мајке које се налазе у оваквој ситуацији, а живе у ванбрачној заједници с оцем детета, не могу да упишу дете у Матичну књигу рођених.

Према члану 6 Закона о матичним књигама послови вођења матичних књига и решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија поверавају се: граду Нишу за град Приштину и општине: Подујево, Глоговац, Обилић, Липљан и Косово Поље; граду Крагујевцу за општине: Пећ, Исток и Клина; граду Краљеву за општине: Косовска Митровица, Србица, Зубин Поток, Вучитрн, Звечан и Лепосавић; граду Крушевцу за општине: Призрен, Ораховац, Сува Река и Гора; граду Јагодини за општине: Ђаковица и Дечани; граду Врању за општине: Гњилане, Витина, Косовска Каменица и Ново Брдо; граду Лесковцу за општине: Урошевац, Качаник, Штимље и Штрпце.

Комесаријат за избеглице, као посебна организација основана Законом о избеглицама⁹, надлежан је за утврђивање статуса избеглице и **вођење евиденције избеглих и интерно расељених лица**, збрињавање избеглица и интерно расељених лица, **усклађивање пружања помоћи од стране других органа и организација у земљи и иностранству**, обезбеђивање помоћи избеглицама у процесу повратка и реинтеграције, покретање иницијатива за тражење међународне помоћи од стране УН и других међународних организација, збрињавање и заштиту права интерно расељених лица. У поступку који је Заштитник грађана водио у вези с расељавањем Рома у насељу у „Блоку 72“ у Новом Београду – утврђено је да Комесаријат није имао прецизну евиденцију лица расељених са Косова и Метохије који су дуже од деценије живели у овој београдској општини. Шта

⁹ „Сл. гласник РС”, бр. 18/92, „Сл. лист СРЈ”, бр. 42/2002 – одлука СУС и „Сл. гласник РС”, бр. 30/2010

више међу њима је према подацима „PRAXIS-а” било више „правно невидљивих” лица. Иако би према поменутом Закону о избеглицама Комесаријат требало да пружи одговарајућу помоћ расељеним лицима за остваривање права пред другим органима у случају проблема с којима се суочавају „правно невидљиви” то није случај јер у „Националној стратегији за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2011. до 2014. године” на страни седам у делу који се односи на Закон о матичним књигама – проблем уписа у матичне књиге избеглих и расељених лица се не помиње већ се хвале решења Закона.

Лица која имају изводе из матичне књиге рођених али им надлежни орган није доделио Јединствени матични број грађана (ЈМБГ), због чега им лична карта није издата, не могу да упишу децу у матичну књигу рођених

Поступак и надлежност одређивања јединственог матичног броја грађана, регулисани су одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана¹⁰, којим је у члан 2. став 1. прописано да матични број одређује и евиденцију о датим матичним бројевима води општински орган управе надлежан за унутрашње послове. Чланом 3 ставом 2 истог Закона прописано је да је надлежни орган управе који води матичну књигу рођених дужан да одмах по упису у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја. Матичан број уписан у личну карту, односно матичну књигу рођених служи за уписивање матичног броја у све друге јавне исправе и евиденције (члан 4). **Међутим, матичне службе не испуњавају своју Законом прописану обавезу већ грађане упућују на то да сами поднесу захтев за одређивање ЈМБГ.** С обзиром на то да је реч о неким странкама, популацији која се суочава с различитим облицима дискриминације и код којих постоји одређени страх пред ауторитетом институција, неиспуњење законске обавезе матичних служби, није само кршење права на „добру управу” већ фактичко онемогућавање грађанима да остваре своја људска права.

Упис у матичну књигу рођених, односно подношење захтева за покретање поступка накнадног уписа није могућ и због лошег економског и социјалног статуса већине „правно невидљивих”.

¹⁰ „Службени гласник РС” бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС” бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005-др. закон)

Речено је да је већина „правно невидљивих“ ромског етничког порекла и да живе у лошим животним условима. Већина Рома је суочена са структурним сиромаштвом за чије елиминисање је потребно да држава предузме посебне мере. У случају „правно невидљивих“ такве мере се могу предузети **у поједностављењу процедура и укидању трошкова којима су ова лица изложена приликом поступка накнадног уписа.** Иако је Министарство за државну управу и локалну самоуправу иницирало промене закона којима су ова лица ослобођена плаћања републичких административних такси, то није битно обезбедило смањење трошкова којим су „правно невидљиви“ изложени приликом поступка накнадног уписа – на пример пут и боравак у место у којем су измештене матичне књиге, ако је реч о лицима расељених са Косова и Метохије. **Поред тога реч је о лицима која не знају на који начин могу да остваре права, шта више многи од њих и не знају да су им одређена права призната или би могла да им буду призната.** Ангажовање адвоката је за њих скупо и недостижно, а досадашњи начин организовања бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе није дао резултате који би омогућили ефикасну правну поуку „правно невидљивим“. Највећи број поднетих захтева за потупак накнадног уписа и других захтева за издавање личних исправа (лична карта, упис у књигу држављана, пријава боравишта или пребивалишта...) у име „правно невидљивих“ поднела је НВО „PRAXIS“.

2.2. Поступци уписа у матичну књигу рођених

• 2.2.1. Редовни упис

Према члану 48 Закона о матичним књигама¹¹ рођење детета се пријављује 15 дана од дана рођења. Пријава рођења, ради уписа у матичну књигу рођених, подноси се надлежном матичару (члан 46) у матичном подручју у чијем саставу је насељено место рођења детета (члан 49 став 1). Чињеницу рођења дужна је да пријави здравствена установа на прописаном обрасцу (члан 47 став 1). Закон је другим ставом истог члана предвидео да чињеницу рођења детета које није рођено у здравственој установи пријављује отац или, уколико он то није у могућности да учини, други члан домаћинства или лице у чијем стану је дете рођено или мајка чим за то буде способна. Исто могу учинити и бабица, лекари који су присуствовали порођају, а у случају да ових лица нема или нису у могућности да пријаве рођење, пријаву матичној служби може извршити лице које је сазнало за рођење. Уколико се податак о чињеници рођења пријављује након 30 дана, матичар га након тога у матичну књигу уписује само на основу решења надлежног органа.

Законом је уређено и да се чињеница рођења детета којег су родитељи напустили уписује у књигу рођених матичног подручја у чијем саставу је насељено место у којем је дете нађено. За ову децу, на основу записника о налажењу детета, надлежни орган старатељства доноси решење које садржи чињенице о имену, полу, датуму и месту рођења, на основу којих се врши упис у матичну књигу рођених (члан 50). Такође, чланом 51 и 52 Закона детаљно је уређен **упис у матичну књигу деце без родитељског старања и усвојеника**, а чланом 53 и поступак поништења уписа у матичну књигу усвојеника уколико се у прописаном судском поступку поништи решење о усвојењу.

¹¹ „Службени гласник РС”, бр. 20/2009

Најзад, лица која су према прописима о **одређивању личног имена** овлашћена да детету одреде лично име дужна су да надлежном матичару, ради уписа имена детета у матичну књигу рођених, доставе име детета, најкасније 30 дана од његовог рођења. Уколико у предвиђеном року не доставе име детета надлежном матичару, онда име одређује надлежни орган старатељства.

Упис у матичну књигу ближе је уређен Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Сл. Гласник РС”, бр. 109/2009, 4/2010 и 10/2010) које је донео Министар за државну управу и локалану самоуправу. Упутством је, поред осталог, одређено да се у пријави рођења подаци о родитељима уписују из личне карте и извода из матичне књиге рођених, односно из матичне књиге венчаних, а за странце из путне исправе. Упутство детаљно налаже матичарима на који начин да поступају приликом различитих поступака у вези са уписом у матичне књиге рођених, али не и довољно детаљно о начину на који треба да поступају када је реч о упису у матичну књигу рођених деце или лица која у редовном или накнадном упису настоје да ово право остваре, али немају потребне, односно прописане доказе на основу којих се врши упис у матичну књигу рођених.

• 2.2.2. Накнадни упис

Као што је речено, одредбама члана 25 Закона о матичним књигама и тачке 24 став 6 Упутстава о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига – прописано је да уколико податак о рођењу није пријављен у Законом утврђеном року од тридесет дана од рођења – приступа се **накнадном** упису у матичну књигу рођених који је могућ само на основу решења надлежног органа. **Законом о матичним књигама (члан 6) одређено је да је надлежни орган у овом случају орган општинске, односно градске управе.**

Поступак за накнадни упис се покреће захтевом странке, уз који је потребно приложити: уверење да лице није уписано у матичну књигу рођених у месту рођења и у месту пребивалишта родитеља у време његовог рођења; извод из матичне књиге венчаних за родитеље (ако су родитељи у браку); извод из матичне књиге рођених за мајку (уколико родитељи нису у браку) и документ о очинству (записник о признању очинства или судска пресуда); уверење о држављанству за родитеље; отпусну листу из болнице (ако је дете рођено

у здравственој установи); ако је дете (лице) рођено ван здравствене установе – изјаву два сведока сачињену у складу са чланом 175. Закона о управном поступку¹² у којој треба навести разлоге за неблагоприятно пријављивање рођења.

Међутим, често се дешава да су лицима која су, пред надлежним органом управе јединице локалне самоуправе, покренула поступак за накнадни упис чињенице рођења, а поднела су друге доказе о идентитету или су поднела непотпуне доказе, захтеви одбачени. У тим случајевима лице може поднети жалбу другостепеном органу – Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу. Након тога могућа су два решења. Прво, да Министарство потврди решење из првостепеног поступка и одбаци жалбу. У том случају лицу које је поднело захтев за накнадни упис чињенице рођења преостаје да поведе спор пред Управним судом. Друго решење је да Министарство као другостепени орган у управном поступку поништи решење првостепеног органа и врати му поступак на поновно одлучивање. Поновно разматрање захтева пред првостепеним органом не значи и његово решење у корист грађана. У пракси је чест случај, а у поступцима Заштитник грађана је утврдио, да решења првостепеног органа и понишштења тих решења од другостепеног органа у поступцима вођеним по жалбама грађана трају неоправдано дуго и више пута се понављају. Најзад, трећи, и то најчешћи случај, јесте ћутање надлежног органа што у свести подносиоца захтева „значи” да је захтев одбијен, одбачен, неоснован.

Знатно је ређи случај у пракси да надлежни орган предузме и друге могућности које му пружа Закон о општем управном поступку и на основу других доказа утврди идентитет грађана.

Када лице које захтева накнадни упис у матичну књигу рођених не може да приложи ни један од прописаних доказа, односно ако родитељи лица за које се покреће захтев за накнадни упис у матичну књигу рођених немају лична документа – не постоји јасно прописан начин на који они могу решити свој статус. Закон о матичним књигама и Закон о општем управном поступку¹³ по којем органи управе поступају у поступку одлучивања о накнадном упису не садрже ни једну одредбу која би јасно уредила такав поступак. Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига такође није детаљно регулисан поступак накнадног уписа у матичну књигу рођених. Због тога поступак накнадног уписа се најчешће

¹² „Службени лист СРЈ”, бр.33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС” бр. 39/2010.

¹³ „Службени лист” СРЈ, бр 33/97 и 31/2001, „Службени гласник” РС, бр. 30/2010.

прекида и лице се упућује на парнични поступак у којем треба да докаже чињеницу рођења, односно да поднесе тужбу за утврђивање материнства и очинства. У праски поједини судови су поступали по захтевима странака, док су други судови сматрали да нису надлежни у оваквим поступцима.

Заштитник грађана није надлежан да врши надзор над радом судова и нема непосредних сазнања о проблемима због којих грађани не могу ни пред судом да реше прву препреку у поступку признавања грађанског статуса. Међутим, према подацима „PRAXIS-а“ објављеним у брошури „Правно невидљива лица у Србији и даље без решења“ – вођење парничног поступка утврђивања материнства и очинства има мале изгледе на успех јер је Законом о матичним књигама прописано да се накнадни упис врши на основу решења органа надлежног за вођење матичних књига на чијој територији се врши упис, што судови користе како би тужбу одбили¹⁴. „PRAXIS“ даје и пример таквог поступања судова наводећи да су бивши Четврти општински суд и бивши Окружни суд у Београду донели исто образложење у поступку по тужби за утврђивање материнства и очинства, односно ревизији по жалби сматрајући да је реч о неуредној тужби, а да ће тужба бити уредна тек када тужиоцу буде одређено лично име и оно буде уписано у матичну књигу рођених, што ће омогућити његову идентификацију. Мала утеха тужитељу, а и осталим „правно невидљивим“ лицима јесте то што је Врховни касациони суд укинуо обе судске одлуке с образложењем да подношење тужбе за утврђивање материнства и очинства није условљено претходним поступком пред органом управе за утврђивање имена¹⁵. Слаба утеха – јер није утврђено на који начин ће се поступати у будућим случајевима и како ће се решити проблем надлежности управних и судских органа. Потпуној правној збрци доприноси одлука Вишег суда у Крагујевцу који се огласио надлежним за поступање по тужби за утврђивање материнства и очинства због тога што је сматрао да се тужбом за утврђивање материнства и очинства заправо тражи утврђивање чињенице рођења (за што није надлежан Виши суд него Основни суд), без обзира на то што је као основ спора означено утврђивање материнства и очинства (за шта би био стварно надлежан Виши суд).

Недореченост решења у Закону о матичним књигама и Закону о општем управном поступку, као и недореченост Упутства о вођењу

¹⁴ С истим или сличним образложењем утврђивање чињенице рођења одбијају и судови у поступцима који се воде према Закону о ванпарничном поступку.

¹⁵ Поред наведене „PRAXIS“-ове публикације видети и њихово издање: „Правно невидљива лица у Србији – држава мора да преузме одговорност“, Београд, 2009.

матичних књига и обрасцима матичних књига у вези с поступком накнадног уписа – за последицу имају **правну несигурност** грађана *јер омогућавају органима да у поступцима о истој правној ствари одлучују различито*. Овакво поступање, које исходиште има у лошој управи, односно лоше уређеном поступку накнадног уписа, када се дешава у дужем временском року и без приметне воље надлежних органа да уреди ова питања може навести на закључак да је реч о дискриминацији. Заштитник грађана се није бавио овим аспектом проблема накнадног уписа, али не би га требало свргнути с ума тим пре што се у Коментару о појединим питањима закона и прописа којима је уређен положај националних мањина у односу на примену међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације – бавио и статусом „правно невидљивих” лица.

Постојећа правна пракса је пренебрегла чињеницу на коју су стручњаци благовремено упозоравали – међу сиромашним Ромима, настањеним у просторно и друштвено запуштеним и одвојених насељима, живе породице чији чланови у више генерација не поседују лична документа. Живе и деца и одрасли људи који не знају за своје родитеље, или су им родитељи нестали, умрли. Ти људи осим права на живот, не остварују ни једно друго право, јер су у правном, грађанском простору непрепознатљиви. Њима постојећи прописи не омогућавају да им држава призна грађански статус и да буду равноправни.

У „Стратегији за унапређивање положаја Рома” Владе Републике Србије у Одељку 6 који се бави стратешким планирањем решавања проблема лица која немају лична документа држава је утврдила да су, поред осталих, узроци због којих 39,5% Рома нема исправне личне карте, а 56% Рома расељених с Косова и Метохије нема расељеничке легитимације следећи:

- 1) Сложене и компликоване процедуре за издавање личних докумената.
- 2) Неуједначена пракса органа управе у спровођењу поступка накнадног уписа у матичну књигу рођених, као и судова у поступку утврђивања чињенице рођења.
- 3) Недостатак свести код ромске популације о потреби уписа у матичне књиге рођених и недостатак информација о поступку уписа.
- 4) Одсуство поверења у органе власти, а посебно страх да се обрате полицијској станици за издавање личне карте.
- 5) Немогућност пријаве боравишта и пребивалишта за лица која живе у неформалним насељима.

- 6) Недовољна осетљивост запослених у надлежним органима када се ради о потребама ромске популације.
- 7) Непостојање добре воље код органа власти да се на ефикасан и флексибилан начин правно регулише питање признавања правног субјективитета односно накнадног уписа у матичне књиге рођених.¹⁶

У Акционом плану за спровођење Стратегије у делу који се односи на лична документа одређена су три циља:

- 1) Обезбеђивање услова за пријаву пребивалишта и боравишта за лица без легалног основа за становање (носиоци мера су Републички геодетски завод и јединице локалне самоуправе у сарадњи са Министарством за људска и мањинска права и удружењима грађана).
- 2) Накнадни упис чињенице рођења у матичну књигу рођених и евидентирање чињенице држављанства (носиоци мера су Министарство за људска и мањинска права, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство правде у сарадњи са Националним саветом ромске националне мањине).
- 3) Информисање Рома о поступку издавања личних докумената (носиоци мера су Министарство унутрашњих послова, Министарство за људска и мањинска права у сарадњи са Министарством рада и социјалне политике, Министарством за државну управу и локалну самоуправу и удружењима грађана). Акционим планом су одређене и активности које треба да допринесу остварењу поменутих циљева, мере надзора и индикатори праћења.

Дакле о проблемима с којима се суочавају „правно невидљиви“ Роми Влада Републике Србије је донела Стратегију њиховог решавања и усвојила Акциони план, одредила министарства и друге органе и организације као носиоце мера предвиђених Акционим планом.

Треба поменути и то да у делу јавне управе постоји уверење да би се изменама у поступку накнадног уписа које би лицима, која немају доказе о идентитету родитеља, олакшале упис у матичне књиге рођених, биле омогућене и извесне злоупотребе. Не улазећи у расправу о томе да ли таква могућност постоји и у постојећим прописима ***Заштитник грађана сматра да државна***

¹⁶ „Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији“, Министарство за људска и мањинска права Владе РС, Београд, 2010., стр. 33.

администрација мора да верује грађанима и да им својим деловањем омогући остваривање људских и других права. Исто тако неопходно је да државна управа и други органи јавне власти створе ефикасан механизам превенције могућих злоупотреба и утврде санкције за прекршиоце.

Правној несигурности доприноси и чињеница да органи управе не поступају истоветно у истој правној ситуацији, односно да у неким случајевима примењују закон у складу с начелима ефикасности и истинитости и утврђују и друге чињенице на основу којих се у поступку накнадног уписа може утврдити идентитет лица, а у другим то не раде већ одбацују захтев. Овакву врсту несигурности одржава и различито поступање судова.

3. Активности Заштитника грађана у вези с решавањем проблема статуса „правно невидљивих“ лица и лица без личних докумената

Након поменутог састанка, од 10. марта 2011. године у Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу – Заштитник грађана је с посебном пажњом пратио рад надлежних државних органа у вези с решавањем проблема признавања грађанског статуса „правно невидљивим“ лицима, прикупљао информације о проблемима с којима се суочавају ови људи у јединицама локалне самоуправе и успоставио је сарадњу с невладиним организацијама и стручњацима који годинама заговарају различита решења.

На основу праћења рада надлежних државних органа Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу и Министарства правде, које је Влада Републике Србије, Акционим планом за спровођење Стратегије за унапређење положаја Рома обавезала да се стара о решавању проблема правно невидљивих лица – Заштитник грађана је утврдио да је Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу предузело одређене, али не и довољне активности усмерене ка решавању појединих аспеката проблема „правно невидљивих“, а да Министарство правде није предузело никакве активности. Шта више Министарство правде се није одазивало иницијативама Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу да упути судовима упутство којим би им препоручило ослобађање од такси лица која у судском поступку настоје да докажу чињеницу рођења¹⁷. Министарство правде се није одазивало ни другој иницијативи Министарства за људска и мањинска права државну управу и локалну самоуправу од 21. јуна 2011. године да пре-

¹⁷ Допис Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу Министарству правде бр. 119-011-00-22/2011-04 од 30. марта 2011.

дузме „мере и активности за доношење закона“ из делокруга Министарства „којим ће се прописати одговарајући судски поступак за утврђивање чињенице рођења и упис у матичну књигу рођених у случају када се та чињеница не може доказати пред органом управе”.¹⁸

Министарство за људска и мањинска права, поред тога што је иницирало код Министарства правде мере за уређење поступка утврђивања чињенице рођења предузело је и друге активности. Министарству финансија предложило је измену и допуну Закона о републичким административним таксама у делу који се односи на ослобађање од плаћања административних такси за списе и радње које се односе на остваривање права на накнадни упис чињенице рођења у матичну књигу¹⁹. Министарство финансија је ову иницијативу прихватило и припремило предлог измене и допуне поменутог Закона, које се након усвајања у Народној скупштини примењују од 16. јула 2011.²⁰

Министарство за људска и мањинска права државну управу и локалну самоуправу припремило је и *Мишљење о примени одредаба Закона о матичним књигама и подзаконских прописа који уређују поступак накнадног уписа чињенице рођења и Инструкцију о начину рада органа који решавају у првостепеном поступку у области матичних књига по захтевима за накнадни упис чињенице рођења*²¹. Оба акта су прослеђена градским и општинским органима задуженим за вођење матичних књига у првостепеном управном поступку. Несумњиво да је настојање Министарства да уреди упис чињенице рођења у матичну књигу у накнадном поступку било допринос превазилажењу појединих проблема у вези с поступањима првостепених органа, **али и ови акти нису били довољна правна основа да се елиминишу кључни недостаци у постојећем нормативном систему.**

У притужбама које је Заштитник грађана добио након доношења ових докумената и даље су изражени проблеми који су и раније оптерећивали поступак **накнадног уписа чињенице рођења** у матичну књигу:

(а) упис је могућ само на основу података родитеља из личне карте;

¹⁸ Допис Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу Министарству правде бр. 119-011-00-22/2011-04 од 30. марта 2011.

¹⁹ Допис Министарства за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу Министарству финансија бр. 130-011-00-00077/2011-02 од 24. марта 2011.

²⁰ „Службени гласник бр. 50/11.

²¹ Бр. 119-011-00-36/2011-04/1 од 7. априла 2011.

- (б) ненадлежност судова;
- (в) неоправдано дуго вођење поступака другостепеног органа по жалби грађана којима је одбијен или одбачен захтев за упис у матичну књигу и друго.

Настојећи да овај проблем превазиђе – Заштитник грађана је у сарадњи са НВО „PRAXIS“ и стручњацима проф. др Весном Ракић Водинелић и доц. др Сашом Гајином предузео активности које су дале резултат у виду Предлога за измене и допуне Закона о ванпарничном поступку с предлогом да се уреди састављање исправе о чињеници рођења и упутио их Влади Републике Србије.

Заштитник грађана је очекивао да ће овакво или слично решење предузети надлежни органи. Како до тога није дошло, а реч је о проблему о којем се расправља дуже од деценије, који угрожава остваривање људских права више хиљада грађана и ствара услове за појаву апатридије у Србији, – Заштитник је одлучио да по сопственој иницијативи иницира поменућу допуну Закона. Остваривање овог права у судском поступку, међутим, не искључује то да се упис чињенице рођења у накнадном поступку остварује и у управном поступку – већ да грађанима који из објективних разлога не могу да остваре право на упис у матичне књиге по одредбама Закона о матичним књигама могу у ван парничном поступку да свој статус доказују пред судом.

Предлог Иницијативе Заштитника грађана за измену и допуну Закона о ванпарничном поступку у вези са састављањем исправе о чињеници рођења²² Влада Републике Србије је прихватила, а Кабинет председника Владе је обавестио Заштитника грађана да је Иницијатива прослеђена Министарству правде на даље поступање. Усвајање овог решења и његова примена допринеће да већи број лица која према постојећим прописима не могу да остваре право на упис чињенице рођења у матичну књигу превазиђу тај проблем.

Осим ове Иницијативе – Заштитник грађана је на основу поступка које је водио по притужбама грађана упутио и **препоруке градским управама**, односно надлежним органима за вођење матичних књига у Јагодини, Врању и Нишу о томе, да је потребно да, – након уписа у матичну књигу рођених, доставе надлежном органу изводе из матичних књига ради одређивања матичног броја. Препоруке упућене тим органима достављене су Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу са захтевом

²² Видети Прилог 1.

да их ради уједначавања праксе и доследне примене Закона о јединственом матичном броју грађана²³ доставе свим јединицама локалне самоуправе.

Најзад, Заштитник грађана је – након поступака који је водио и протеста грађанина који је у згради Заштитника грађана штрајковао глађу због тога што (због тадашњих прописа) није могао да извади личну карту јер није имао пријаву боравишта – покренуо иницијативу пред Министарством унутрашњих послова за измену и допуну Закона о боравишту и пребивалишту грађана.

Министар унутрашњих послова је након разговора са Заштитником грађана прихватио његове разлоге и иницирао измене поменутих закона које је Народна скупштина 2011. године усвојила.

Законом о пребивалишту и боравишту грађана²⁴ прописано је да уколико грађанин има право на личну карту, а нема пријављено пребивалиште или боравиште на територији Србије нити му се пребивалиште може утврдити решењем, како је предвиђено чланом 11 истог Закона – ради издавања личне карте решењем му се утврђује боравиште које траје најдуже две године од издавања личне карте (члан 17). Поменути чланом 11 истог Закона предвиђено је да уколико грађанин не може да пријави пребивалиште на основу прописаних услова надлежни орган му решењем утврђује пребивалиште и на адреси центра за социјални рад на чијем подручју се налази.

О положају и проблему статуса „правно невидљивих“ лица Заштитник грађана је посветио пажњу и у Коментару о појединим питањима закона и прописа којима је уређен положај националних мањина у односу на примену међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације. На заседању Комитета УН за праћење Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, одржаним у Женеви у фебруару 2011. године заменик Заштитника грађана је поред осталог предочио да је **проблем „правно невидљивих“ лица дуже од деценије присутан у раду државних органа, међународних организација и НВО. Том приликом чланови Комитета су обавештени о активностима и намерама Заштитника грађана у вези с решавањем појединих аспеката проблема „правно невидљивих“ лица.**

О истом проблему Заштитник грађана је обавестио и Европску комисију за борбу против расизма и нетолеранције и активно је

²³ „Службени Гласник РС” бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Службени Гласник РС” бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005-др. закон)

²⁴ „Службени гласник РС”, бр. 87/2011.

учествовао у давању мишљења и расправи која је о проблемима личних докумената и статуса „правно невидљивих” лица вођена у различитим приликама. Значајно је поменути да су сва надлежна експертска и друга тела УН, Европске комисије, Савета Европе упозоравала надлежне државне органе Републике Србије да је решавање проблема признавања идентитета грађана који нису уписани у матичну књигу рођених један од основних задатака.

4. Закључак

Разлози због којих проблем признавања идентитета, односно правног статуса особа које се и у овом Извештају и у другој литератури, као и у пракси јавне управе и судова називају „правно невидљивим” јесу у чињеници да **јавна управа није предузела сва расположива правна средства и уредила ефикасан поступак у којем би се доказивала чињеница рођења.**

Поред тога, **различита тумачења закона и поступања органа који у управном поступку, али и у судским поступцима одлучују о доказивању чињенице рођења – доприносе правној несигурности и стварају неједнакост грађана у јединственом правном систему Републике Србије.**

Неефикасан, нејасан и компликован поступак накнадног уписа чињенице рођења условљава то да непознат, али по свим расположивим подацима, значајан број грађана не може да оствари основна људска права. За ове грађане од интереса нису биле бесплодне расправе о могућностима јавне управе да „призна” чињеницу да су рођени, шта више већини од њих још увек није јасно зашто нису уписани у матичну књигу рођених и како то право могу да остваре. Чињеница је да и стручњацима који се годинама баве проблемима у поступцима накнадног уписа и обнове уписа у матичну књигу рођених није лако да дефинишу, опишу и доведу у логичну везу све поступке, праксу, институције и органе који одлучују, или би требало да одлучују у њима. Још теже је грађанима да то схвате. Поготово им је тешко да се суоче са свим тим „изазовима” уколико су неуки, сиромашни и суочавају се с препрекама јавне управе. Често за њих постоји само једна могућност – да одустану од вођења компликованих управних и судских поступака, односно да устукну пред институционалном небригом. Последице су видљиве у личним драмама ових људи и постепеном повећању њиховог броја.

Проблем **површне заинтересованости** јавне управе је утолико већи уколико се зна да је принцип правног идентитета, као основног људског права, утврђен Универзалном декларацијом о људским правима УН (1948), а да је утемељење нашло и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима (1966) и у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (1950). Реч је о међународним документима које је наша држава ратификовала и о правима које је Устав Србије из 2006, али и претходни устави зајамчио грађанима. **Имајући у виду ове чињенице – Заштитник грађана не може прихватити ни једно образложење или поступање које није у интересу лица која настоје да из положаја „правно невидљивих“ пређу у статус грађанина – равноправног у правима, обавезама и шансама с осталим суграђанима.**

Прилог 1



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

21-6/12
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 1920 датум 26. 1. 2012.

ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
-др Мирко Цветковић, председник Владе-

БЕОГРАД
ул. Немањина 11

Поштовани,

Оцењујући, на основу поступака вођених по притужбама грађана, обраћања удружења грађана „Praxis” и „Центра за унапређење правних студија”, сазнања добијених у сарадњи са Високим комесаријатом за избеглице УН, да постоји потреба за изменама и допунама закона, прописа и општих аката од значаја за остваривање и заштиту права грађана, у складу са чланом 18. ст. 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС”, бр. 79/2005 и 54/2007) подносим

**ИНИЦИЈАТИВУ
ЗА ИЗМЕНУ И ДОПУНУ ЗАКОНА
О ВАНПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ**

Закон о Ванпарничном поступку потребно је изменити како би се грађанима који из објективних разлога не могу да испуне услове за упис у матичне књиге по одредбама Закона о матичним књигама, (непостојање или немогућност доказивања података о личности пред органом управе), омогућило да у ванпарничном

поступку пред судом доказују свој статус, односно да суд може да утврди чињенице потребне за упис у матичне књиге. То из следећих разлога:

У Републици Србији живи одређен број лица која никада нису била уписана у матичне књиге рођених, или су матичне књиге у које су била уписана уништене или су нестале, а они не располажу документима или другим доказима на основу којих би њихов статус био решен. Ова лица су за правни систем „невидљива“ и због тога не остварују грађанска и друга права. Најчешће реч је о лицима ромског порекла. Наиме, према извештају Високог комесаријата Уједињених нација за избеглице који је објављен под насловом „Лица у опасности од апатридије у Србији“ из јуна 2011. године, 1,5% припадника заједнице Рома, Ашкалија и Египћана, није уписано у матичну књигу рођених. Узимајући у обзир процену коју је навела Влада Србије у Упитнику Европске комисије према којој у Србији живи око 450.000 Рома, резултати истраживања указују на то да је „правно невидљивих“ лица у Србији око 6.750.

За упис у матичну књигу рођених према одредбама Закона о матичним књигама и пратећим подзаконским актима, потребно је да подносилац захтева за упис обезбеди доказе којима потврђује одређене чињенице у вези са својим рођењем и идентитетом, као што су чињенице о месту, дану, месецу и години рођења, подаци везани за родитеље и сл., што „правно невидљива“ лица ромске националности често не могу да обезбеде. Упис података о родитељима је обавезан, а врши се на основу одговарајућих исправа (извод из матичне књиге рођених, уверење о држављанству, лична карта) и уз обавезно учешће оба родитеља, или бар мајке, у поступку. Међутим, у стварности, међу лицима ромске националности, постоји велики број породица чији чланови генерацијама не поседују документе и који због живота на маргинама друштва и у стању социјалне искључености не располажу чак ни основним подацима који су потребни за упис у матичне евиденције.

Како прописима није регулисан ефикасан начин уписа у матичну књигу рођених одраслих лица која не располажу потребним документима, неопходним подацима, чији родитељи су непознати или недоступни, они су принуђени да годинама воде различите врсте поступака са неизвесним решењем. Њихови захтеви за накнадни упис често се одбијају или се поступак прекида, а подносиоци захтева упућују на покретање парничног поступка за утврђивање материнства и очинства. У вођењу парничних поступака ова лица се

поново сусрећу са бројним препрекама – судови захтевају да странке доставе доказе на основу којих се може констатовати њихово лично име и утврдити идентитет, што у овим случајевима странке не могу да пруже; оглашавају се стварно ненадлежним, а у ситуацијама када поступају по захтевима странака неретко налажу извођења доказа путем ДНК анализе што за ова лица представља у погледу трошкова непремостив захтев. Образложења донетих одлука показују да је став суда по овом питању крајње неуједначен, а да упуштање у ове поступке није решење и представља само неделотворан покушај да се надоместе недостаци тренутног законодавства у погледу накнадног уписа у матичну књигу рођених.

Правно невидљива лица која нису успела да се упишу у матичну књигу рођених у управном поступку, нити су то остварила подношењем тужбе за утврђивање материнства и очинства у парничном поступку, покушала су да право на правну личност остваре у ванпарничном поступку, подношењем предлога за утврђивање чињенице рођења. Са друге стране, у правилима ванпарничног поступка нема посебних законских решења на основу којих би решили правни статус. И у образложењима одлука ванпарничних судова најчешћи је став да се накнадни упис може извршити само на основу решења управног органа надлежног за вођење матичних књига у које се врши упис. Упркос томе, важно је нагласити да је ванпарнични поступак по својој природи погодан за решавање случајева лица чији правни субјективитет није признат, имајући у виду материју коју регулише као и правила и природу поступка.

Због наведених разлога, велики број лица већ годинама живи без могућности да буду уписана у матичне књиге рођених, а самим тим и без могућности остваривања људских и грађанских права. Држава има обавезу да лицима која не могу да докажу идентитет, стварањем једноставнијег и ефикаснијег поступка за решавање проблема накнадног уписа у матичне књиге рођених, обезбеди пуну правну сигурност, делотворну судску заштиту и уједначено поступање у пракси.

Организације и стручњаци са искуством у овој области, пре свега Praxis и Центар за унапређивање правних студија, у сарадњи са Стручном службом овог органа, припремиле су радни текст измена Закона, који ради ефикасности прилажем уз Иницијативу. Сматрам да би се прихватањем овог текста, уз одговарајућу правотехничку редакцију у Влади, односно надлежном министарству, циљ иницијативе остварио:

Мења се Закон о ванпарничном поступку („Сл. гласник СРС“, број 25/82 и 48/88 и „Сл. гласник РС“, бр. 46/95 – др. закон и 18/2005 – др. закон) тако што се додаје:

2А САСТАВЉАЊЕ ИСПРАВЕ О ЧИЊЕНИЦИ РОЂЕЊА

Члан 174а

Лице које није уписано у матичну књигу рођених у року од 3 месеца од дана подношења захтева за накнадни упис органу управе надлежном за вођење матичних књига, остварује право на упис у матичну књигу рођених у складу са одредбама овог закона.

Члан 174б

(1) Поступак се покреће по службеној дужности, предлогом лица из члана 174а, другог лица које има непосредни правни интерес, органа старатељства или органа, односно организације која се бави заштитом људских права.

(2) Иницијативу за покретање поступка, независно од предлога из става 1. овог члана, подноси орган из члана 174а.

(3) По предлогу, односно иницијативи из става 1. и 2. овог члана, суд је дужан да поступа и кад се не може доказати име и презиме лица које није уписано у матичну књигу рођених.

Члан 174в

(1) Предлог из члана 174б садржи чињенице о времену и месту рођења, полу, имену под којим је лице познато, као и друге одлучне чињенице које су предлагачу познате.

(2) Предлог из става 1. садржи и податке о сведоцима које треба саслушати, а може садржати и друге доказе који су предлагачу познати.

(3) Уз предлог се доставља и доказ о протеку рока из члана 174а.

Члан 174г

(1) Исправа којом се потврђује чињеница рођења саставља се на основу изјаве лица из члана 174а и исказа два пунолетна сведока чији је идентитет утврђен јавним исправама.

(2) Суд у поступку из става 1. овог члана може извести и друге доступне доказе.

(3) Исправа се може саставити и ван суда под условима из члана 166. овог закона.

Члан 174д

(1) Ако се не може утврдити дан и час рођења лица које није уписано у матичну књигу рођених, сматра се да је лице рођено 1. јануара у 00:00 часова оне године која је вероватно година његовог рођења.

(2) Ако се не може утврдити место рођења лица из става 1. овог члана, сматра се да је лице рођено у седишту општине, односно града за који је вероватно да је на његовом подручју дошло до рођења или је на том подручју нађено.

Члан 174ђ

(1) Одлука о састављању исправе којом се потврђује чињеница рођења доноси се у облику решења, у року од 30 дана од дана подношења предлога.

(2) Исправа о чињеници рођења садржи име и презиме лица из члана 174а овог закона, место, датум и час рођења, а ако је то познато и у овом поступку утврђено, на начин предвиђен у члану 174г овог закона, или ако је утврђено на други начин у складу са законом, онда и име и презиме родитеља, место и датум њиховог рођења.

(3) Чињеница уписа података о родитељима лица из члана 174а овог закона не спречава оспоравање њиховог родитељског статуса.

(4) Жалба против решења из става 1. овог члана може се изјавити у року од 8 дана од дана достављања преписа решења, а суд одлучује о жалби у року од 90 дана од дана достављања.

Члан 174е

(1) Правноснажно решење из члана 174ђ доставља се у року од 8 дана органу управе надлежном за вођење матичних књига.

(2) Надлежни орган из става 1. овог члана дужан је да у року од 3 дана од пријема решења изврши накнадни упис чињенице рођења у матичну књигу рођених.

Члан 174ж

Поступак за састављање исправе којом се потврђује чињеница рођења ослобођен је свих такси и трошкова.

Члан 174з

У поступку састављања исправе о чињеници рођења сходно се примењују одредбе члана 71, 167-169, 174 овог закона.

Члан 174и

За поступак о састављању исправе о утврђивању чињенице рођења искључиво је надлежан суд и он се не може пренети у надлежност јавног бележника.

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Саша Јанковић

Прилог 2



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

16-2006/11
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 1900 датум 26. 1. 2012.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС” бр. 98/06) и члана 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана („Сл. гласник РС” бр. 79/05 и 54/07) у поступку контроле законитости и правилности рада Градске управе града Јагодине, покренутог по притужби К.К., Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

Градска управа града Јагодине – Одељење за управу – Матична служба за општине Ђаковица и Дечани, начинила је пропуст у раду због тога што није одмах по упису К.К., у матичну књигу рођених доставила извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја, што је сагласно одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана²⁵ била дужна да учини.

На основу утврђеног пропуста у раду, Заштитник грађана упућује Градској управи града Јагодине, следећу

ПРЕПОРУКУ

Потребно је да Градска управа града Јагодине – Одељење за управу – Матична служба за општине Ђаковица и Дечани, у што краћем року изврши обавезу прописану у чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана односно да се службеним

²⁵ „Сл. Гласник СРС” бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Сл. Гласник РС” бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005-др. закон)

путем обрати надлежном органу ради одређивања јединственог матичног броја за грађанку К.К.

Неопходно је да Градска управа града Јагодине – Одељење за управу – Матична служба за општине Ђаковица и Дечани, у свом будућем раду примењује одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана.

Неопходно је да начелник градске управе, који сагласно чл. 54. Закона о локалној самоуправи²⁶ – руководи градском управом као јединственим органом, обезбеди да се убудуће примењују одредбе Закона о јединственом матичном броју грађана у делу који прописује обавезе надлежног органа који води матичне књиге, како би се спречило евентуално даље кршење права грађана на јединствени матични број.

Градска управа града Јагодине, обавестиће Заштитника грађана у року од 60 дана од дана пријема препоруке о радњама које су предузете ради отклањања уоченог недостатка у раду.

Р а з л о з и

Заштитнику грађана притужбом се обратила К.К., указујући на некоректно и незаконито поступање матичне службе Градске управе града Јагодине којој се обратила захтевом за обнову уписа у матичну књигу рођених. Након спроведеног поступка, притужила је уписана у матичну књигу рођених и издат јој је извод из матичне књиге рођених али без уписаног ЈМБГ, а за одређивање матичног броја грађана упућена је да се непосредно обрати органу који је надлежан за одређивање ЈМБГ, Министарству унутрашњих послова, подручној полицијској станици.

Поступајући по примљеној притужби Заштитник грађана утврдио је да су испуњени Законом предвиђени услови за покретање поступка контроле законитости и правилности рада Градске управе града Јагодине, о чему је у складу са чл. 29. ст. 1. Закона обавестио градску управу и подносица притужбе.

Градска управа града Јагодине у свом изјашњењу бр. 200-1633/2011-02/1, од 22. 11. 2011. године обавестила је овај орган да је притужила К.К. уписана у матичну књигу рођених за место Ђаковица на основу решења Одељења за управу Општине Јагодина и да је након тога именована добила извод из матичне књиге рођених. У

²⁶ „Сл. Гласник РС” бр. 129/2007

вези примедбе да је извод издат без ЈМБГ, указано је на то да матична служба Града Јагодине није надлежна за одређивање ЈМБГ, већ да је по Закону о јединственом матичном броју грађана надлежна Полицијска управа која одлучује по захтеву заинтересованог лица, према месту пребивалишта.

Поступак и надлежност одређивања јединственог матичног броја грађана, регулисани су одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана, којим је у чл. 2. ст. 1. прописано да матични број одређује и евиденцију о датим матичним бројевима води општински орган управе надлежан за унутрашње послове. **Чл. 3. ст. 2. истог Закона прописано је да је надлежни орган управе који води матичну књигу рођених дужан да одмах по упису у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја. Матичан број уписан у личну карту, односно матичну књигу рођених служи за уписивање матичног броја у све друге јавне исправе и евиденције (чл. 4.)**

Сагледавајући чињенице које су овом органу предочене, нарочито узимајући у обзир наводе из достављеног изјашњења, као и важеће прописе у области статусних питања грађана, Заштитник грађана утврдио је да је надлежни орган управе који води матичне књиге рођених, недостављањем извода из матичне књиге одмах по упису у матичну књигу рођених надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја, односно непримењујући одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана, поступао на штету притужиле.

Анализирајући одговор Градске управе града Јагодине, стиче се утисак да не постоји сазнање запослених у матичним службама о **обавези** достављања извода из матичних књига надлежном органу ради одређивања јединственог матичног броја грађана, која је утврђена Законом о јединственом матичном броју грађана. У прилог овог утврђења иду и сами наводи из изјашњења органа, којим се Заштитнику грађана указује на прописе којима је утврђена надлежност одређивања јединственог матичног броја грађана, као и прописе којима се уређује поступак издавања извода, али се не указује на одредбе Закона о јединственом матичном броју грађана, из којих произилази обавеза надлежних органа управе који воде матичну књигу рођених да доставе извод надлежном органу ради одређивања јединственог матичног броја грађана.

Упућивање грађана да након подношења захтева за обнову уписа и извршеног уписа на основу решења надлежног органа, сами подносе захтев полицијским станицама ради одређивања јединственог матичног броја грађана, представља крајње некоректно понашање према грађанима и отежава већ довољно комплексан поступак остваривања права на лична документа, а нарочито имајући у виду да је у конкретном случају притужила ромске националне припадности, те да постојећи страх од институција и структурно сиромаштво са којим се суочава, често у потпуности онемогућава остваривање њених основних људских права.

Надлежни орган мора имати у виду да је у обавези да поступа искључиво по закону, да стручно и ефикасно одговара на захтеве грађана, да буде окренут потребама грађана и њиховом испуњавању, отворен и лако доступан грађанима према којима поступа са уважавањем и пажњом, као и да им не наноси штету већ да омогућава остваривање и заштиту њихових права у највећој могућој мери.

Невршење радњи и послова из делокруга, односно надлежности органа управе, је пропуст који за непосредне и посредне последице по правилу има, и овај пут је имао, отежавање остваривања права грађана и кршење њихових права.

У конкретном случају било је потребно да надлежни орган управе који води матичну књигу рођених одмах након уписа притужиле у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја.

На основу свих утврђених чињеница и околности, Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Градске управе града Јагодине, Одељење за управу – Матична служба за општине Ђаковица и Дечани и сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруку ради отклањања уочених недостатака, у циљу унапређења остваривања права грађана. Заштитник грађана је, применом чл. 31. ст. 3. Закона, утврдио рок од 60 дана за предузимање радњи ради отклањања уочених недостатака и достављања обавештења о томе.

ЗАМЕНИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Горан Башић



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
16-2142/11
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 1901 датум 26. 1. 2012.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС” бр. 98/06) и члана 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана („Сл. гласник РС” бр. 79/05 и 54/07) у поступку контроле законитости и правилности рада Управе за грађанска стања и опште послове града Ниша, покренутог по притужбама А.А., Б.Б. и В.В., Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

Управа за грађанска стања и опште послове града Ниша, начинила је пропуст у раду због тога што није одмах по упису А.А., Б.Б. и В.В. у матичну књигу рођених доставила извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја, што је сагласно одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана²⁷ била дужна да учини.

На основу утврђеног пропуста у раду, Заштитник грађана упућује Управе за грађанска стања и опште послове града Ниша, следећу

ПРЕПОРУКУ

Потребно је да Управа за грађанска стања и опште послове града Ниша, у што краћем року изврши обавезу прописану у чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана односно да се службеним путем обрати надлежном органу ради одређивања јединственог матичног броја за А.А., Б.Б. и В.В.

²⁷ „Сл. Гласник СРС” бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Сл. Гласник РС” бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005-др. закон)

Неопходно је да Управа за грађанска стања и опште послове града Ниша, у свом будућем раду примењује одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана.

Неопходно је да начелник градске управе, који сагласно чл. 55. Закона о локалној самоуправи²⁸, руководи градском управом, обезбеди да се убудуће примењују одредбе Закона о јединственом матичном броју грађана у делу који прописује обавезе надлежног органа који води матичне књиге, како би се спречило евентуално даље кршење права грађана на јединствени матични број.

Управа за грађанска стања и опште послове града Ниша, обавестиће Заштитника грађана у року од 60 дана од дана пријема препоруке о радњама које су предузете ради отклањања уочених недостатака у раду.

Р а з л о з и

Заштитнику грађана притужбом су се обратили А.А., Б.Б. и В.В. указујући на некоректно и незаконито поступање Управе за грађанска стања и опште послове града Ниша, која је издала изводе из матичних књига рођених без наведеног ЈМБГ, иако је иста Управа 2009. године извршила упис у матичне књиге рођених за наведена лица. Притужиоци су за одређивање јединственог матичног броја грађана упућени да се непосредно обрате органу који је надлежан за одређивање ЈМБГ, Министарству унутрашњих послова, подручним полицијским станицама.

Поступајући по примљеним притужбама Заштитник грађана утврдио је да су испуњени Законом предвиђени услови за покретање поступка контроле законитости и правилности рада Управе за грађанска стања и опште послове града Ниша, о чему је у складу са чл. 29. ст. 1. Закона обавестио Управу и подносица притужбе.

Управа за грађанска стања и опште послове града Ниша, у свом изјашњењу бр. 16-2262/11, од 28. 11. 2011. год. наводи да је увидом у матичне књиге рођених утврђено да притужиоцима А.А., Б.Б. и В.В. није унет податак о ЈМБГ. Надаље је наведено да се јединствени матични број грађана уписује у одговарајућу рубрику матичне књиге рођених у складу са чл. 21. ст. 1. Закона о матичним књигама и тачком 26. ст. 1. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига, а на основу извештаја о одређеном матичном броју који доставља орган унутрашњих послова који га је одредио, као и да

²⁸ „Сл. Гласник РС” бр. 129/2007

извештај о одређеном матичном броју може доставити и подносилац захтева лично.

Поступак и надлежност одређивања јединственог матичног броја грађана, регулисани су одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана, којим је у чл. 2. ст. 1. прописано да матични број одређује и евиденцију о датим матичним бројевима води општински орган управе надлежан за унутрашње послове. **Чл. 3. ст. 2. истог Закона прописано је да је надлежни орган управе који води матичну књигу рођених дужан да одмах по упису у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја. Матичан број уписан у личну карту, односно матичну књигу рођених служи за уписивање матичног броја у све друге јавне исправе и евиденције (чл. 4.).**

Сагледавајући чињенице које су овом органу предочене, нарочито узимајући у обзир наводе из достављеног изјашњења, као и важеће прописе у области статусних питања грађана, Заштитник грађана утврдио је да је надлежни орган управе који води матичну књигу рођених, недостављањем извода из матичне књиге одмах по упису у матичну књигу рођених надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја, односно непримењујући одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана, поступао на штету притужилаца.

Анализирајући одговор Управе за грађанска стања и опште послове града Ниша, стиче се утисак да не постоји сазнање запослених у матичним службама о **обавези** достављања извода из матичних књига надлежном органу ради одређивања јединственог матичног броја грађана, која је утврђена Законом о јединственом матичном броју грађана. У прилог овог утврђења иду и сами наводи из изјашњења органа, којим се Заштитнику грађана указује на прописе којима је утврђена надлежност одређивања јединственог матичног броја грађана, као и прописе којима се уређује поступак издавања извода, али се не указује на одредбе Закона о јединственом матичном броју грађана, из којих произилази обавеза надлежних органа управе који воде матичну књигу рођених да доставе извод надлежном органу ради одређивања јединственог матичног броја грађана.

Упућивање грађана да након подношења захтева за обнову уписа и извршеног уписа на основу решења надлежног органа, сами подносе захтев полицијским станицама ради одређивања јединственог матичног броја грађана, представља крајње некоректно понашање према грађанима и отежава већ довољно комплексан поступак остваривања права на лична документа, а нарочито имајући у виду

да су у конкретном случају притужииоци ромске националне припадности, те да постојећи страх од институција и структурно сиромаштво са којим се суочавају, често у потпуности онемогућава остваривање њихових основних људских права.

Надлежни орган мора имати у виду да је у обавези да поступа искључиво по закону, да стручно и ефикасно одговара на захтеве грађана, да буде окренут потребама грађана и њиховом испуњавању, отворен и лако доступан грађанима према којима поступа са уважавањем и пажњом, као и да им не наноси штету већ да омогућава остваривање и заштиту њихових права у највећој могућој мери.

Невршење радњи и послова из делокруга, односно надлежности органа управе, је пропуст који за непосредне и посредне последице по правилу има, и овај пут је имао, отежавање остваривања права грађана и кршење њихових права.

У конкретном случају било је потребно да надлежни орган управе који води матичну књигу рођених одмах након уписа притужилаца у матичну књигу рођених достави изводе из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја.

На основу свих утврђених чињеница и околности, Заштитник грађана је утврдио пропусте у раду Управе за грађанска стања и опште послове града Ниша и сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруку ради отклањања уочених недостатака, у циљу унапређења остваривања права грађана. Заштитник грађана је, применом чл. 31. ст. 3. Закона, утврдио рок од 60 дана за предузимање радњи ради отклањања уочених недостатака и достављања обавештења о томе.

ЗАМЕНИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Горан Башић



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
16-2076/11
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 1898 датум 26. 1. 2012.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Сл. гласник РС” бр. 98/06) и члана 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана („Сл. гласник РС” бр. 79/05 и 54/07) у поступку контроле законитости и правилности рада Секретаријата за општу управу града Врања – Матичне службе Гњилане, покренутог по притужби С. С., Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

Секретаријат за општу управу града Врања – Матична служба Гњилане, начинила је пропуст у раду због тога што није одмах по упису С. С. у матичну књигу рођених доставила извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја, што је сагласно одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана²⁹ била дужна да учини.

Матична служба Секретаријата за општу управу града Врања отклонила је уочен пропуст у раду, на тај начин што је након покретања поступка контроле законитости и правилности рада Матичне службе Гњилане, упутила захтев за одређивање јединственог матичног броја за С. С., Полицијској управи Гњилане, а након пријема извештаја о одређеном броју, матични број уписала у матичну књигу рођених.

На основу утврђених пропуста у раду, Заштитник грађана упућује Секретаријату за општу управу града Врања – Матичној служби Гњилане, следећу

²⁹ „Сл. Гласник СРС” бр. 53/78, 5/83, 24/85 и 6/89 и „Сл. Гласник РС” бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005-др. закон)

ПРЕПОРУКУ

Потребно је да Секретаријат за општу управу града Врања – Матична служба Гњилане у свом будућем раду примењује одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана којим је прописано да је надлежни орган управе који води матичну књигу рођених дужан да одмах по упису у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја.

Неопходно је да начелник градске управе, који сагласно чл. 54. Закона о локалној самоуправи³⁰ – руководи градском управом као јединственим органом, обезбеди да се убудуће примењују одредбе Закона о јединственом матичном броју грађана у делу који прописује обавезе надлежног органа који води матичне књиге, како би се спречило евентуално даље кршења права грађана на јединствени матични број.

Разлози

Заштитнику грађана притужбом се обратио С. С, указујући на некоректно и незаконито поступање Секретаријата за општу управу града Врања – Матичне службе Гњилане, која је издала извод из матичне књиге рођених без наведеног ЈМБГ, а притужиоца упутила да се за одређивање матичног броја непосредно обрати надлежном органу, Министарству унутрашњих послова, подручној полицијској станици.

Поступајући по примљеној притужби Заштитник грађана утврдио је да су испуњени Законом предвиђени услови за покретање поступка контроле законитости и правилности рада Секретаријата за општу управу града Врања – Матичне службе Гњилане, о чему је у складу са чл. 29. ст. 1. Закона обавестио Градску управу града Врања и подносиоца притужбе.

Секретаријат за општу управу града Врања, својим изјашњењем бр. 03-9003/V, од 25. 11. 2011. год. обавестио је овај орган да је након покретања поступка контроле законитости и правилности њиховог рада, упућен захтев Полицијској управи Гњилане за одређивање ЈМБГ притужиоцу С. С. а да је по пријему извештаја о одређеном матичном броју грађана, број уписан у матичну књигу.

³⁰ „Сл. Гласник РС“ бр. 129/2007

Поступак и надлежност одређивања јединственог матичног броја грађана, регулисани су одредбама Закона о јединственом матичном броју грађана, којим је у чл. 2. ст. 1. прописано да матични број одређује и евиденцију о датим матичним бројевима води општински орган управе надлежан за унутрашње послове. **Чл. 3. ст. 2. истог Закона прописано је да је надлежни орган управе који води матичну књигу рођених дужан да одмах по упису у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја. Матичан број уписан у личну карту, односно матичну књигу рођених служи за уписивање матичног броја у све друге јавне исправе и евиденције (чл. 4.)**

Сагледавајући чињенице које су овом органу предочене, нарочито узимајући у обзир наводе из изјашњења надлежног органа јединице локалне самоуправе, као и важеће прописе у области статусних питања грађана, Заштитник грађана утврдио је да је надлежни орган управе који води матичне књиге рођених, недостављањем извода из матичне књиге одмах по упису у матичну књигу рођених надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја, односно непримењујући одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о јединственом матичном броју грађана, поступао на штету притужилаца.

Упућивање грађана да сами подносе захтев полицијским станицама ради одређивања јединственог матичног броја грађана, представља крајње некоректно понашање према грађанима и отежава већ довољно комплексан поступак остваривања права на лична документа, а нарочито имајући у виду да је у конкретном случају притужилац ромске националне припадности, те да постојећи страх од институција и структурно сиромаштво са којим се суочава, често у потпуности онемогућава остваривање његових основних људских права.

Сваки надлежни орган мора имати у виду да је у обавези да поступа искључиво по закону, да стручно и ефикасно одговара на захтеве грађана, да буде окренут потребама грађана и њиховом испуњавању, отворен и лако доступан грађанима према којима поступа са уважавањем и пажњом, као и да им не наноси штету већ да омогућава остваривање и заштиту њихових права у највећој могућој мери.

Невршење радњи и послова из делокруга, односно надлежности органа управе, је пропуст који за непосредне и посредне последице по правилу има, и овај пут је имао, отежавање остваривања права грађана и кршење њихових права.

Како је у конкретном случају надлежни орган већ уклонио утврђен недостатак у раду, Заштитник грађана је у циљу унапређења рада органа управе, а ради законитог, правилног и ефикасног остваривања права свих грађана, сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруку како у будућем раду надлежног органа не би дошло до истих или сличних пропуста.

ЗАМЕНИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Горан Башић

