



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-190/2018
23.9. 2019. године
Београд

Уставни суд, Мало веће у саставу: судија Мирослав Николић, председник Већа, и судије др Наташа Плавшић и др Милан Шкулић, чланови Већа, на основу члана 167. став 1. тач. 1. и 3. Устава Републике Србије, на седници Већа одржаној 10. септембра 2019. године, донео је

ЗАКЉУЧАК

Одбацује се иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, законитости и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. Правилника о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој установи („Службени гласник РС“, бр. 25/11, 9/16, 16/16, 36/16 и 103/18) и тачке 10. став 2. и тачке 24. ст. 1. и 2. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10, 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

Образложење

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности, законитости и сагласности са потврђеним међународним уговором одредаба члана 5. Правилника о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој установи („Службени гласник РС“, бр. 25/11, 9/16, 16/16 и 36/16) и тачке 10. став 2. и тачке 24. ст. 1. и 2. Упутства наведеног у изреци.

Иницијатор сматра да оспорене одредбе Правилника и Упутства условљавају упис података о родитељима у пријаву рођења и у матичну књигу рођених тиме да родитељи поседују личну карту, извод из матичне књиге рођених (и венчаних), односно пасоше или друге идентификационе документе, тако да уколико родитељи не поседују ове документе „њихова новорођена деца неће моћи да по рођењу буду уписана у матичну књигу рођених са свим потребним подацима, укључујући и лично име и податке о родитељима“, већ је неопходно да се спроведе један или више додатних поступака (нпр. поступак одређивања личног имена пред центром за социјални рад сагласно члану 344. Породичног закона и члану 54. Закона о матичним књигама) па је „последича примене оспорених одредаба Правилника и Упутства да и по неколико месеци након рођења, дете неће моћи да се упише у матичну књигу рођених и добије лично име, што представља повреду великог броја права која су зајемчена Уставом, законом и ратификованим међународним конвенцијама“. По мишљењу иницијатора оспорене одредбе Правилника и Упутства не само да,

ускраћују сваком детету чији родитељи не поседују документе, право на упис у матичну књигу и право на лично име, већ се кршењем права на благовремени упис у матичну књигу рођених, крши и право на правну личност, на држављанство и на поштовање приватног и породичног живота, а деца родитеља која не поседују документе стављају у неравноправан положај у односу на децу чији родитељи поседују лична документа, иако је упис у матичну књигу рођених гарантован сваком детету одмах по рођењу без прављења разлике у погледу статуса родитеља. Иницијатор сматра да „ово ускраћивање уписа представља институционалну дискриминацију Рома“, чиме им се угрожава могућност да реализују и остала права за чије је уживање потребно поседовање извода из матичне књиге рођених (здравствена и социјална заштита, слобода кретања, наслеђивања...) и закључује да су подзаконским актима регулисана питања на такав начин да грађанима уведе обавезе и доводе у питање могућност реализације права која су гарантована правним актима веће правне снаге и даје предлог да се за децу чији родитељи не поседују документе подаци утврђују сведоцима и изјавама, а ставе ван снаге неуставне и незаконите одредбе подзаконских аката који спречавају упис у матичну књигу рођених сваког детета одмах након рођења. Оцена уставности је захтевана у односу на одредбе чл. 21, 37, 38, 64, 68, 69. и 76. Устава, члана 3. став 1. и члана 7. став 1. Конвенције о правима детета, члана 24. ст. 2. и 3. и члана 26. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, чл. 8. и 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члан 1. Протокола 12 уз Конвенцију, члана 2. став 1. Међународне конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације, члана 4. став 1. Оквирне конвенције о заштити националних мањина, члана 13. Породичног закона и члана 16. став 2. Закона о државној управи.

Доносиоци оспорених аката су доставили одговор на наводе иницијативе позивајући се на одредбе чл. 45. и 47. Закона о матичним књигама (које прописују који се подаци уписују у матичну књигу рођених и ко је дужан да пријави рођење детета), односно одредбе члана 86. став 1. тач. 1) до б) из ст. 2. и 3. истог Закона, те чл. 37. и 38. Закона о здравственој документацији и евиденцијама у области здравства, наводећи да су тим прописима у потпуности уређени поступак и обавезе у погледу пријављивања чињенице рођења у здравственој установи, као и уписа потребних података у матичне књиге рођених за које су, само у одређеним случајевима, потребни посебни управни поступци пре уписа чињеница у матичне књиге, и да је на тај начин, супротно наводима иницијативе, омогућено стицање свих права, а спровођење једног или више поступака је могуће избећи прибављањем на прописан начин личних докумената родитеља детета. Такође, указују на то да упис у матичну књигу рођених не представља просто уписивање чињеница и података, већ надлежни орган управе, непосредно примењујући прописе, решава о правима у правним интересима физичког лица, због чега упис у матичну књигу рођених има карактер управног акта.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је констатовао да су оспорени Правилник о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој установи („Службени гласник РС“, бр. 25/11, 9/16, 16/16 и 36/16) споразумно донели министар за људска и мањинска права, државну управу и у локалну самоуправу и министар здравља, на основу члана 86. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, број 20/09), док је оспорено Упутство о вођењу матичних књига и

обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10, 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13) донео министар за државну управу и локалну самоуправу на основу члана 86. став 1. тач. 1) до 6) и став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, број 20/09).

Такође, Уставни суд је констатовао да је након иницирања поступка пред Уставним судом, 1. јануара 2019. године, ступио на снагу Правилник о изменама оспореног Правилника који је објављен у „Службеном гласнику РС“, број 103/18 којим је, поред осталог, замењен образац пријаве рођења новим обрасцем одштампаним уз овај правилник и да измене нису од утицаја на оспорене одредбе члана 5. Правилника. Такође, 1. јануара 2019. године престало је да важи оспорено Упутство даном почетка примене Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, број 93/18), осим тач. 91. до 93. тог упутства, чије одредбе тачке 10. став 2. и тачке 24. ст. 1. и 3. садрже готово истоветна решења као и оспорене одредбе тачке 10. став 2. и тачке 24. ст. 1. и 2. Упутства.

Према оспореним одредбама члана 5. став 1. Правилника, тачке 10. став 2. и тачке 24. ст. 1. и 2. Упутства подаци о родитељима у пријаву рођења детета у здравственој установи, односно матичној књизи, па и матичној књизи рођених уписују се из личне карте издате од надлежног органа Републике Србије и података уписаних у матичну књигу рођених, односно матичну књигу венчаних или личних исправа које се сматрају доказом о тим подацима, а за странце на основу података из иностране путне исправе/личне карте или идентификационог документа издатог од надлежног органа Републике Србије.

Испитујући претпоставке за поступање по поднетој иницијативи, Уставни суд је, имајући у виду да се иницијативом оспоравају подзаконски прописи: Правилник и Упутство донети на основу законског овлашћења из одредаба Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09, 145/14 и 47/18) ради спровођења тог закона, пошао од одредаба Закона о матичним књигама. Овим законом је прописано: да се у матичне књиге уписују само подаци прописани законом и другим прописима донетим на основу закона (члан 20.); да се у матичне књиге уписују подаци о чињеницама које су пријављене, односно подаци садржани у акту надлежног органа или установе, да се чињенице и подаци који се уписују у матичне књиге утврђују пре уписа, у складу са законом којим је уређује општи управни поступак, да ако постоји основана сумња да је податак који се уписује у матичну књигу нетачан, матичар је дужан да га провери пре уписа (члан 21.); да се у пријави за упис у матичну књигу морају навести истинити подаци, да пријава може бити поднета електронски, писаним или усменим путем, да се о пријави поднетој усменим путем сачињава записник на прописаном обрасцу (члан 22.). Одредбама чл. 45. до 45в Закона уређено је који се подаци уписују у матичну књигу рођених и то тако што је у одредбама члана 45. тач. 1) и 2) таксативно прописано који подаци о рођењу се уписују (име и презиме детета; скраћено лично име; пол детета; дан, месец, година и час рођења; место и општина рођења, а ако је дете рођено у иностранству и назив државе рођења; јединствени матични број грађана и држављанство детета), а који подаци о родитељима детета (име и презиме и ако су родитељи у браку, презиме пре закључења брака; јединствени матични број грађана; дан, месец и година рођења; место и општина рођења, ако је родитељ рођен у иностранству и назив државе рођења; држављанство; пребивалиште и адреса. Одредбама члана 46. и члана 47. ст. 1. и 3. Закона прописана је дужност да рођење детета, у року од 15 дана од дана рођења, надлежном матичару, ради

уписа у матичне књиге рођених, пријави на прописаном обрасцу, здравствена установа у којој је дете рођено, а рођење детета ван здравствене установе да надлежном матичару, ради уписа у матичну књигу рођених пријави отац детета, а ако он није у могућности да то учини, други члан домаћинства, односно лице у чијем стану је дете рођено, или мајка чим за то буде способна, или бабица, односно лекар који су присуствовали порођају, а ако ових лица нема или нису у могућности да пријаве рођење – лице које је сазнало за рођење. Чланом 25. Закона је прописано да ако се податак о рођењу, односно смрти пријављује по истску 30 дана од дана кад се десила чињеница рођења, односно смрти, матичар га може уписати у матичну књигу само на основу решења надлежног органа. Чланом 54. Закона прописан је рок од 30 дана у коме су лица, по прописима о личном имену овлашћена да одреде лично име детета, дужна да ради уписа у матичну књигу рођених пријаве надлежном матичару лично име детета, а ако се не споразумеју о личном имену детета, дужна су да о томе обавесте надлежног матичара у истом року од 30 дана од дана рођења детета с тим што ће се по протеку овог рока упис личног имена детета извршити на основу решења органа старатељства. Одредбама члана 87. став 1. тач. 1) и 3) прописана је новчана казна за прекршај за физичко лице или одговорно лице у правном лицу ако: да неистините податке у пријави за упис у матичну књигу (члан 22. став 1.), не пријави чињеницу рођења детета у прописаном року или не одреди лично име детета (чл. 48. и 54.).

Имајући у виду да Закон о матичним књигама не уређује на основу чега се у пријави рођења у здравственој установи уносе подаци о родитељима, нити на основу којих података матичар уписује податке о родитељима у матичну књигу рођених, а чланом 21. став 2. истог закона је прописано да се чињенице и подаци који се уписују у матичне књиге утврђују пре уписа, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак, то је Уставни суд имао у виду одредбе тог закона.

Према члану 2. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење), управна ствар у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге и прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Према члану 27. Закона, управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти, а према члану 31. став 2. под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Одредбама члана 9. став 4. Закона прописано је да орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Одредбама Закона о личној карти („Службени гласник РС“, бр. 62/06 и 36/11) прописано је да је лична карта јавна исправа којом грађани Републике Србије доказују идентитет, да у складу са законом, лична карта служи и као доказ о другим чињеницама које су у њој садржане (члан 1. ст. 1. и 2.), да сваки држављанин Републике Србије који је старији од 16 година има

право на личну карту (члан 2. став 1.), али и обавезу да има личну карту ако има пребивалиште на територији Републике Србије (члан 3.), док држављани Републике Србије који су млађи од 16 година, а старији од десет година (дете), сагласно одредби члана 2. став 2. Закона, има право на личну карту, али не и обавезу да је има. Одредбом члана 6. став 3. Закона прописано је да ће се држављанину који има право на личну карту, а нема пријављено пребивалиште на територији Републике Србије издати лична карта на основу утврђеног боравишта са роком важења од две године. (Одредбом члана 20. став 1. тачка 1) Закона, прописано је да лична карта престаје да важи истеком рока на који је издата, а према одредби става 2. истог члана, у случају истека рока важења личне карте, лице које је по одредбама овог закона дужно да има личну карту дужно да поднесе захтев за издавање нове личне карте најкасније у року од 15 дана по истеку рока на који му је претходна лична карта издата. Казненим одредбама Закона о личној карти, у члану 29. тач. 1) и 2), прописано је да ће се лице које супротно утврђеној дужности нема личну карту и лице које у одређеном року не поднесе захтев за издавање личне карте, казнити за прекршај новчаном казном до 50.000 динара или затвором до 30 дана.

Из претходно наведених одредаба произлази да је, сагласно датом законском овлашћењу, оспореним одредбама члана 5. став 1. Правилника и тачке 24. ст. 1. и 2. Упутства, односно тачки 10. став 2. Упутства прописано на који се начин подаци о родитељима уписују у пријаву рођења, односно у матичну књигу рођених, а у члану 5. став 2. Правилника, на који начин овлашћено лице здравствене установе у поступку пријаве рођења мора да утврди идентитет родитеља, и да не стоје наводи иницијатора да се оспореним подзаконским актима уведе додатне обавезе мимо закона и „условљава“ упис података у пријаву рођења детета и матичну књигу рођених поседовањем личне карте родитеља, јер је поседовање важеће личне карте законска обавеза свих држављана Републике Србије који имају навршених 16 година и који имају пребивалиште на територији Републике Србије, као и да наведена лица подлежу прекршајној одговорности уколико немају (важећу) личну карту или ако у прописаном року не поднесу захтев за њено издавање. С обзиром на то да ни упис у пријаву рођења детета у здравственој установи, ни упис у матичну књигу рођених не изазивају непосредно правне последице то се ни оспорене одредбе Правилника и Упутства не могу довести у непосредну везу са уставним одредбама у односу на које је тражена оцена уставности. Уставни суд додатно указује да се управо уписом на начин прописан оспореним подзаконским актима остварују Уставом зајемчена права детета на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет из члана 64. став 2. Устава.

Имајући у виду да иницијатор у највећој мери оспорава целисходност нормативних решења садржаних у оспореном Правилнику и Упутству из 2009. године (који је уз то престао да важи), иницирајући и одговарајуће измене, односно допуне оспорених аката, које нису у надлежности Уставног суда, Суд налази да се иницијативом само формално истиче захтев за оцену уставности, законитости и сагласности са међународним правним актима. Такође се ни указивање на другачија законска решења утврђивања идентитета лица посредним путем не могу сматрати уставноправно утемељеним разлозима за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости. Стога је Уставни суд поднету иницијативу одбацио на основу члана 36. став 1. тачка 5)

Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 – Одлука УС, 40/15 – др. закон и 103/15), као очигледно неосновану.

Имајући у виду све наведено, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42в став 1. тачка 2) и члана 47. став 2. Закона о Уставном суду, донео Закључак као у изреци.



За тачност отправљено
