

ГРАЖДАНСКАТА РЕГИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ НА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ

Проучване на проблеми, свързани
с издаване на лични документи
на граждани от ромски произход
по Закона за гражданската регистрация

ДОКЛАД

2013



Гражданската регистрация в България – състояние на неопределеност

**Проучване на проблеми, свързани с издаване
на лични документи на граждани от ромски произход
по Закона за гражданската регистрация**

ДОКЛАД

2013 г.

Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Институт "Отворено общество" - София. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.

**ГРАЖДАНСКАТА РЕГИСТРАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ НА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ
Доклад**

© 2013, Институт „Отворено общество“ – София

© 2013, Даниела Михайлова, автор

2013, Александър Кашъмов, рецензент

© 2013, Калин Семерджиев, корица и оформление

ГРАЖДАНСКАТА РЕГИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ НА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ

Проучване на проблеми, свързани с издаване на лични документи на граждани от ромски произход по Закона за гражданската регистрация¹

ВЪВЕДЕНИЕ

Казуси от различни места в страната, свързани с отказ да бъдат адресно регистрирани роми, провокираха проверки на място и анализ на проблемите. В периода от януари до септември 2012 г. бяха проведени срещи с представители на общинската администрация в пет града в България – Бургас, Варна, Стара Загора, Кюстендил и Пловдив. Полевото проучване включваше запознаване с конкретни казуси и провеждане на интервюта и обсъждания с общинската администрация, неправителствените ромски организации и представители на местното ромско население. Настоящият анализ се основава на констатациите от случаите, разговорите с представители на целевата група и прегледа на законната уредба относно гражданската регистрация и последните ѝ изменения.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

С приетите през месец май 2011 г. изменения в Закона за гражданската регистрация се създаде проблем по отношение на гражданската регистрация на ромското население в страната при прилагането на разпоредбите относно изпълнение на задължението за регистрация по постоянен и настоящ адрес. Предложението за тези изменения беше свързано с опитите на парламентарната група на ПП „ГЕРБ“ да реши проблема с така наречения „изборен туризъм“ – с други думи – гласуването на един избирател в повече от една избирателна секция или гласуването в определени избирателни секции с цел манипулация на изборния резултат. За да бъдат ограничени възможностите за подобни мани-

¹ (Обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. ДВ. бр. 28 от 23 март 2001 г., доп. ДВ. бр. 37 от 13 април 2001 г., изм. ДВ. бр. 54 от 31 май 2002 г., доп. ДВ. бр. 63 от 15 юли 2003 г., изм. ДВ. бр. 70 от 10 август 2004 г., изм. ДВ. бр. 96 от 29 октомври 2004 г., изм. ДВ. бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ. бр. 48 от 15 юни 2007 г., изм. ДВ. бр. 59 от 20 юли 2007 г., изм. ДВ. бр. 105 от 9 декември 2008 г., изм. ДВ. бр. 6 от 23 януари 2009 г., изм. ДВ. бр. 19 от 13 март 2009 г., изм. ДВ. бр. 47 от 23 юни 2009 г., изм. ДВ. бр. 74 от 15 септември 2009 г., изм. ДВ. бр. 82 от 16 октомври 2009 г., изм. ДВ. бр. 33 от 30 април 2010 г., изм. ДВ. бр. 9 от 28 януари 2011 г., изм. ДВ. бр. 39 от 20 май 2011 г., изм. и доп. ДВ. бр. 42 от 5 юни 2012 г.).

пулации, Министерският съвет, като вносител на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за гражданската регистрация (21.03.2011 г.), предложи определени ограничения и допълнителни изисквания във връзка с депозиране на заявленията за регистрация по постоянен и настоящ адрес. Тези допълнителни изисквания включваха преди всичко наличието и представянето пред общинските служби по гражданска регистрация на населението на актове за собственост и/или наемни договори от лицата, заявяващи постоянен и настоящ адрес, както и на нотариално заверени декларации – съгласие от собствениците на имоти на адреса, на които се извършва регистрацията, когато заявлението е подадено от наемател или ползвател, а не от собственик. Опитът да се решат избирателни проблеми с промени в Закона за гражданската регистрация (ЗГР), вместо с промени в изборното законодателство, доведе до създаването на изисквания, които в действителност ограничиха правото на гражданите да избират своята адресна регистрация, както и до невъзможност определени групи граждани да изпълнят задължението си за заявяване на постоянен и настоящ адрес.

Проблемът в средите на ромското население се оказа съществен (което не беше трудно да се предвиди, особено ако бе осъществена необходимата предварителна оценка на въздействието), тъй като в общия случай ромското население в страната обитава големи градски и крайградски гета, в чиито територии установяването на правото на собственост върху недвижимите имоти, на законността на постройките и притежаването на необходимите документи са традиционно сложен въпрос. Ромите, населяващи гетата, традиционно не притежават документи за собственост на имотите си, поради което се оказаха в невъзможност да представят такива в службите на ЕСГРАОН в съответните общини и като резултат – бяха лишени от правото си да изберат постоянен и/или настоящ адрес. Проблемът се прояви в широки мащаби почти незабавно след приемане на Законопроекта за изменения и допълнения в Закона за гражданската регистрация, влезли в сила от 20.05.2011 г., поради факта, че при издаване на документ за самоличност – лична карта – в съответните поделения на Министерството на вътрешните работи се изисква представянето на удостоверение за постоянен адрес, тъй като документът за самоличност се издава по постоянния адрес на лицето. Без удостоверението за постоянен адрес, гражданите не могат

да подадат в съответните поделения на МВР заявление за издаване на документ за самоличност. По този начин граждани, сроковете на валидност на чиито документи за самоличност изтичат, а адресите им не са включени в създадения по Закона за гражданската регистрация Национален регистър, не могат да получат удостоверение за постоянен адрес. Те попаднаха в абсурдна ситуация да останат без постоянен и настоящ адрес и съответно – без документ за самоличност.

Като се има предвид, че във връзка с изискванията на Закона за българските документи за самоличност гражданите масово подмениха документите си за самоличност (паспорти с лични карти) през 2001 г. и 2002 г., както и че срокът на валидност на личната карта беше определен на 10 години, именно през 2011 г. и 2012 г. изтече срокът на валидност на голяма част от личните карти на гражданите. Именно в този период следваше да се изпълни изискването за подновяване на личните документи. Тук именно се прояви генерираният с измененията на Закона за гражданска регистрация от 20.05.2011 г. проблем. Естествено се оказва, че голям процент от гражданите от ромски произход не могат да изпълнят новите изисквания на Закона за гражданската регистрация, а именно – да представят в службите ЕСГРАОН актове за собственост или наемни договори за имотите, които обитават. В резултат на това същите не можеха да получат удостоверения за постоянен адрес, които да представят в поделенията на МВР и съответно – да подадат заявления за издаване на нови лични карти. Така в рамките на няколко месеца много граждани, преди всичко от ромски произход, се оказаха с невалидни документи за самоличност, което ограничи цяла поредица от техни основни граждански, политически и социални права: тези граждани загубиха правата си да участват в социалния живот и да извършват правно валидни действия от какъвто и да е характер, тъй като не можеха да се легитимират. На първо място – и това е най-същественият проблем – такива граждани не съществуват за правния мир в страната. Това означава, че са лишени от правото да упражняват поредица от свои основни човешки права – право на образование и обучение, право на труд, право на сключване на брак, семеен живот и наследяване, право на придобиване на собственост и право на социално и здравно осигуряване. Проблемът създаде и допълнителни усложнения – по отношение на процедурата за издаване на документи за самоличност на децата на такива граждани.

По този начин се получава абсурдна ситуация, затворен порочен кръг, тъй като децата на несъществуващите също се оказват несъществуващи.

Следва да се отбележи, че маркираните ограничения на граждански права, съставляващи нарушение на правото на личен и семеен живот, нарушават и Конституцията на Република България, както и чл. 8 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека) – правото на личен и семеен живот. Според Конституцията, която е върховен закон, на който другите закони не могат да противоречат², всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон с цел защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани³. В случая ограниченията пред свободния избор на местожителство, създадени от Закона за гражданската регистрация, очевидно не могат да бъдат оправдани с нито една от хипотезите на чл. 35, ал. 1 от Конституцията на РБ. Нещо повече, на практика тези ограничения непропорционално засегнаха ромското население в страната поради посочените по-горе причини. По този начин те нарушават включително и чл. 6, ал. 1 и 2 от Конституцията на РБ, според който всички хора се раждат свободни и равни по достойнство и права и всички граждани са равни пред закона. Този конституционен текст определя, че не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани между другото на етническа принадлежност. Той е тематично доразвит със Закона за защита от дискриминация.

ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА ОТНОСНО ГРАЖДАНСКАТА РЕГИСТРАЦИЯ

Регистри и актове за гражданско състояние

Гражданска регистрация означава вписване в регистъра на общината в личен картон (чрез съставяне на акт за гражданско състояние) на всяко **раждане, брак и смърт**, както и на набор от **основни лични данни** за всеки гражданин. Гражданската регистрация на населението се организира в два вида регистри:

² Чл. 5, ал. 1 от Конституция на РБ.

³ Чл. 35, ал. 1 от Конституцията на РБ.

- **Регистър на населението**, който се организира и поддържа в общината по постоянен адрес на лицата. Състои се от всички лични картони (със съответните актове за гражданското състояние). **Основните данни** за гражданска регистрация на всяко лице са следните: дата на раждане, гражданство, ЕГН, пол, място на раждане, **постоянен адрес, настоящ адрес**, семейно положение, съпруг, баща, майка, братя, сестри, деца.
- **Регистър на актовете за гражданско състояние**: Всяко вписване се извършва в регистъра на общината, в която е настъпило събитието. От там се издава и удостоверение за събитието. Тази община може да е различна от общината по постоянен адрес (пример: лицето живее в Бургас, а ражда дете в София; в този случай актът за раждане на детето ще бъде издаден от съответния район на Столична община). Актовете за гражданско състояние, които се събират в този регистър, са **три вида**:
 - » **Акт за раждане** – съставя се въз основа на съобщение до общината. Срокът за съобщаване е пет дни, като денят на раждането не се брои. Ако детето е родено в болница, съобщението се прави от директора на болницата. Ако е родено вкъщи – от длъжностно лице в общината, което трябва да бъде уведомено от един от родителите. Ако срокът се пропусне, общината отказва да състави акт. В този случай раждането може да се установи само от съда – по молба на заинтересованото лице. Съдът нарежда на общината издаването на акт с решение. Ако майката няма сключен граждански брак, в графата за „баща“ се вписва „неизвестен“. В този случай бащата може да извърши припознаване. Това се отбелязва в акта за раждане и се издава ново удостоверение за раждане, в което се вписва бащата.
 - » **Акт за граждански брак** – съставя се от длъжностното лице, което извършва сключването на брака. При прекратяване на брака (развод) съдът изпраща съобщение до съответната община, която прави отбелязване в личния картон. Актът се съставя в общината, в която е сключен бракът. Тя може да се различава от общината по постоянен адрес.
 - » **Акт за смърт** – съставя се въз основа на съобщение до общината. Сро-

кът за съобщаване е до 48 часа от настъпването на смъртта. При пропускане на срока е необходимо съдебно решение, за да бъде издаден актът. Актът се съставя в общината, в която е настъпила смъртта на лицето. Тя може да се различава от общината по постоянен адрес.

Всяко лице може и има право да получи от общината, която е съставила акта, удостоверение за съответното събитие – раждане, брак или смърт. При загубване на удостоверението, по молба на лицето, общината издава дубликат, който има силата на оригинал.

Адресна регистрация

На основание легалното определение според Закона за гражданската регистрация **адрес** е описанието на мястото, където лицето живее или получава писма (чл. 89, ал. 1 от ЗГР). Законът задължава всеки гражданин да заяви писмено (в бланка) своя **постоянен и настоящ** адрес. **Постоянен адрес** е адресът в населеното място, което лицето избира да бъде **вписано в регистрите** на населението. Избира се чрез подаване на заявление до общината. Това следва да означава, че режимът на определяне на постоянен адрес е регистрационен. **Настоящ адрес** е адресът, на който лицето живее. Избира се чрез подаване на адресна карта до общината. Това означава, че режимът на заявяване е регистрационен. **Промяната на постоянен или настоящ адрес** се извършва чрез подаване на **заявление в новата община**, която лицето е избрало. При фактическа промяна на лицето е задължено да подаде това заявление, като законът е установил и задължителен срок: 30 дни от промяната. По отношение на непълнолетните и поставените под запрещение в закона е поставено изискването постоянният и настоящият адрес да съвпадат с адреса на **родителите/настойниците**. В случаите, в които двамата родители имат **различен постоянен** адрес, се избира адресът на единия от тях – по желание. Когато обаче родителите имат различен настоящ адрес, адресът на детето е този на майката. Следва да се отбележи, че Законът за гражданска регистрация е вменил в задължение на родителите да обявят постоянния и настоящ адрес на непълнолетните си деца.

Изменения в Закона за гражданска регистрация след 20.05.2011 г.

В така описаната законодателна рамка измененията в Закона за граждан-

ската регистрация, в сила от 20.05.2011 г., очертаха следната ситуация: На основание на Закона за гражданската регистрация всеки гражданин на Република България (и пребиваващите на територията на страната) е длъжен да заяви свой постоянен и настоящ адрес. Това задължение произтича от чл. 90 от ЗГР⁴. Всяко лице, подлежащо на гражданска регистрация по този закон, е задължено да заяви писмено своя постоянен и настоящ адрес, който трябва да съответства на адрес по чл. 89, ал. 5 от ЗГР. Следва да се има предвид, че на основание на чл. 89 ал. 5 от ЗГР кметът на съответната община определя адресите на територията на общината, на които може да се извършва адресна регистрация. Съвкупността от всички адреси на териториите на всички общини образуват Националния класификатор на настоящите и постоянните адреси в Република България. Освен това информацията за определените от кметовете адреси, на които може да се извършва адресна регистрация, подлежи на изменения, данни за които трябва да бъдат подавани към териториалните звена «Гражданска регистрация и административно обслужване» към Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Оттук следва изводът, че в правомощията на кмета на общината е да определя адресите, на които може да извършва адресна регистрация.

На основание чл. 89, ал. 2 от ЗГР адресът в Република България се състои задължително от името на областта, общината и населеното място. На основание чл. 89, ал. 3 от ЗГР, в зависимост от мястото, което описва, адресът може да включва и наименование на т.нар. „локализационна единица“ (площад, булевард, улица, жилищен комплекс, квартал и други), номер, вход, етаж и апартамент. Номерът на локализационната единица може да се състои от комбинация, съдържаща до четири символа, като първите три задължително са цифри, а последният символ е буква. Входът се обозначава с една буква или с число до две цифри. Етажът се обозначава с число до две цифри. Апартаментът се обозначава с число до три цифри. Ал. 4 на същия текст гласи, че когато адресът е извън регулацията на населеното място, вместо данните по ал. 3 се вписва името на местността от землището му – тоест, адресите, на които може да се извършва гражданска регистрация може да бъдат и извън регулация.

4 (В сила от 1.01.2000 г.) (1) (Доп. – ДВ, бр. 39 от 2011 г., в сила от 20.05.2011 г.) Всяко лице, подлежащо на гражданска регистрация по този закон, е задължено да заяви писмено своя постоянен и настоящ адрес...

Изложеното дотук означава, че в правомощията на кмета на общината е да определи адресите, на които е възможно да се извършва гражданска регистрация, както и че те могат да бъдат и извън регулация.

Макар че Законът за гражданската регистрация не регулира материята относно собствеността на имотите, нито материята, свързана със законност на постройките, в съответствие с измененията в Закона за гражданската регистрация от 20.05.2011 г., изискванията на същия за извършване на адресна регистрация включваха задължението на лицето да представи един от следните документи (чл. 92, ал. 2 от ЗГР): 1. Нотариален акт; 2. Договор за ползване на имота за жилищни нужди (за който дори не беше изяснено, че е **възможно да е както срещу наем, така и безвъзмездно**). Този договор се сключва между лицето, което иска да се регистрира и лицето, което вече живее на адреса. В този случай е необходимо и да се представи **декларация-съгласие** от собственика, с която се декларира съгласие ползвателят на имота му да извърши регистрация по постоянен и/или настоящ адрес на адреса на обитавания имот. Тази декларация собственикът следва да представи в общината лично или, ако не се яви лично, декларацията следва да има нотариална заверка на подписа му. Следва да се отбележи, че редакцията на Закона за гражданската регистрация след измененията от 20.05.2011 г. не предвиждаше изискване да се изследва въпроса за това дали в случая на т. 2 от горните лицецо-собственик, даващ съгласие, е собственик на законна или незаконна постройка. При все това службите на ЕСГРАОН по общини изследваха този въпрос и при липсата на документ за собственост от титуляря на декларацията-съгласие за ползване на имота не приемаха заявлението за постоянен и/или настоящ адрес от гражданина, макар че изложеното по-горе показва, че задължение на всеки гражданин е да заяви постоянен и настоящ адрес – в рамките на определените от кмета на общината, а задължение на администрацията е да го отрази. Отказите на администрацията да отрази заявен постоянен или настоящ адрес доведоха до вече изброените сериозни нарушения и ограничения на правата на гражданите.

Отбелязаните по-горе създадени от закона затруднения и нарушения на права доведоха до необходимостта от нова законодателна инициатива, която да се опита със средствата на закона да разреши проблемите. Така се достигна до

изготвяне на нов Законопроект за изменения и допълнения на Закона за гражданската регистрация, внесен в Народното събрание от парламентарната група на „Коалиция за България“.

Измененията на Закона за гражданска регистрация от 05.06.2012 г.

След измененията в Закона за гражданска регистрация от 05.06.2012 г. се установи законодателно възможността за извършване на адресна регистрация на адрес в страната чрез представяне и на други документи, доказващи собствеността или ползването на имота, освен документ за собственост или договор за наем. Тези други документи могат да бъдат договори за комунални услуги с ВиК, с «Топлофикация», с електроразпределителните дружества... Законът за гражданска регистрация запази изискването да се представя и писмено съгласие от собственика на жилището (чрез депозирането на декларация-съгласие: лично или такава с нотариална заверка на подписа). Изключение обаче законът прави при извършване на адресна регистрация на съпрузите и роднините по права линия на собственика или ползвателя на имота. В тези случаи Законът за гражданска регистрация постанови, че не следва да се представят изискуемите документи за собственост или ползване на имота, както и писмено съгласие от собственика. Адресната регистрация в тези случаи се извършва след служебна проверка в регистъра на населението за родствената връзка между собственика или ползвателя на имота и лицето, което заявява постоянен и/или настоящ адрес, както и проверка чрез отделите «Местни данъци и такси» за собствеността на имота. За извършване на адресна регистрация на лице, с което собственикът или ползвателят на имота живее във фактическо съпругеско съжителство, е необходимо само писмено съгласие на собственика или ползвателя на имота чрез декларация по образец, подадена лично или с нотариална заверка на подписа. С измененията се създава възможност за извършване на адресна регистрация на граждани при показване на договор за предоставяне на социална услуга от резидентен тип и договор за настаняване в специализираните институции. За извършване на адресна регистрация на лица, настанени в държавни или общински жилища, не се изисква представяне на писмено съгласие от собственика на имота, а само настанителна заповед или договор за наем. В случаите, когато не могат да се предоставят изискуемите документи, законът предвиди създаването

на комисия, определена със заповед на кмета на общината, в която се включват служители от общинската администрация и от териториалните структурни звена на Министерството на вътрешните работи и на Агенцията за социално подпомагане. Комисията има задължение да извършва проверка на обстоятелствата и да дава становище за адресна регистрация в седемдневен срок. Измененията от 05.06.2012 г. оставиха ограничението, според което броят на лицата, които могат да се регистрират по настоящ адрес в едно жилище със съгласието на собственика на жилището, не може да надвишава повече от три пъти броя на лицата, които обичайно могат да обитават съответното жилище. Значението на „обичайно обитавачи“, обаче, не е легално определено в Закона за гражданската регистрация.

Конкретни казуси

В описаната ситуация и с оглед целите на изследването се наложи извършването на проучване по места за начина, по който измененията в Закона за гражданската регистрация засягат положението на ромското население. За целите на изследването бяха избрани пет района, в които традиционно съществува по-голям брой ромско население: Бургас, Варна, Стара Загора, Пловдив и Кюстендил. И в петте избрани района бяха проведени интервюта на място с представители на общинската администрация, представители на ромски граждански организации и представители на ромското население, които продължават да имат затруднения с извършването на регистрация на постоянен адрес и съответно – с издаване на валиден документ за самоличност.

Бургас

Бяха разгледани случаите и наличните документи на 11 лица, за които съществуваше проблем при извършването на регистрация по постоянен адрес, като само за 2 от тях се достигна до фактическа регистрация, тъй като успяха да подготвят всички необходими документи. Останалите граждани продължиха да имат проблем с адресната си регистрация, тъй като не успяха да предоставят документ за жилището, което обитават, а адресите им по лична карта се оказаха вече несъществуващи поради принудително събаряне на жилищата им. Проучването показва, че повечето от ромите в Бургас живеят в постройките, построени

на общинска земя, за които не притежават документи за собственост или отстъпено право на строеж. В имотите си те живеят повече от 40-50 години, като постоянната им адресна регистрация, съгласно личната карта с изтекъл срок, е там. Част от тях плащат данъците си на този адрес и имат собствени партиди за ВиК и електроенергия. Много от ромите обаче не притежават такива партиди, тъй като търговските дружества, предоставящи комунални услуги, също се ръководят от изисквания за доказване на законност на жилищата и следователно – отказват да откриват партиди. По този начин се оказва, че дадената от Закона за гражданската регистрация възможност за предоставяне на подобни вторични документи не решава проблема на ромското население. За целите на проучването бяха проведени срещи и взети становищата във форма на интервюта с г-жа Дукова, заместник-областен управител, с г-жа Тодорова – представител на „Областен съвет за сътрудничество по етнически и демографски въпроси“ при Областна администрация Бургас, както и с Омбудсмана на Област Бургас, с директора на ЕСГРАОН, с кмета на Община Бургас и с други заинтересовани служби и органи на местната власт, имащи отношение към проблема, а именно – с началника на социална служба и с началник на РДВР – Бургас – като участници в създадената от кмета на Бургас Общинска комисия по въпросите на гражданската регистрация. За целите на проучването също така бяха проведени срещи-интервюта с представители на ромски граждански организации – г-н Митко Доков и г-жа Десислава Тенева – представители на „Областен ромски съюз“.

Обобщеното становище на представителите на административните структури е, че създадената Общинска комисия по проблемите на гражданската регистрация подхожда внимателно и индивидуално към всеки постъпил случай, като извършва необходимото проучване, с цел да даде становище по проблема за гражданската регистрация на лицата. Представителите на администрацията считат, че правят всичко възможно, използвайки хипотезите на закона, за да изпълнят задължението си да извършат адресна регистрация на лицата. Като ключов проблем, отбелязван от тях, се очертава фактът, че Комисията няма техническа възможност да проучи и отговори на заявленията за адресна регистрация в дадения от закона седемдневен срок. Според администрацията основният проблем в Бургас е, че сред населението в ромските квартали има твърде много

мигранти от близки по-малки градове и села, за които не съществува законово основание да се извърши адресна регистрация по постоянен адрес в община Бургас. Същите в обичайния случай нямат сключени граждански бракове и по този начин единствената възможност е да се използва варианта за деклариране на фактическо съжителство. Последното обаче не разрешава проблема с адресната регистрация на родените от фактическото съжителство деца, тъй като, на основание Закона за гражданската регистрация, за техни настоящи адреси се определят настоящите адреси на майките им, а в общия случай именно майките имат различна от бургаската адресна регистрация. Според представителите на ромския граждански сектор работата на Общинската комисия по адресна регистрация е затруднена от факта, че същата се състои от представители на различни институции, събирането на становищата от които отнема твърде много време. В някои от разгледаните случаи на проблема на гражданите не може да се отговори с необходимата спешност. Така например беше представен случай на родилка на 17-годишна възраст, която не притежава документ за самоличност (лична карта), поради това че такава не ѝ е била издадена от управлението по постоянното ѝ местожителство – в Сливен, а същата живее във фактическо съжителство с гражданин на Бургас. За целите на регистрацията ѝ, обаче, е необходимо подаване на заявление от родителите ѝ, които са дезинтересирани от нея, поради това че не одобряват фактическото ѝ съжителство. Така за същата е възникнал проблем при настаняването ѝ в родилно заведение и детето ѝ е било родено в домашни условия. Поради липсата на документ за самоличност на майката, обаче, за детето не може да се състави акт за раждане.

Варна

Основният проблем в ромските квартали във Варна е съществуването на силна миграция от околните по-малки градове и села към областния център, провокирана от търсенето на възможности за препитание. В района на община Варна живеят много ромски семейства, които не притежават документи за собственост на обитаваните от тях имоти, нито имат открити партиди за социални услуги. Поради това те не могат да изпълнят условията на Закона за гражданска регистрация и да получат такава в района на община Варна. В този смисъл е становището на директора на дирекция „Правно и нормативно обслужване“ на

община Варна, както и на директора на дирекция „Управление на човешките ресурси и административни услуги“. Следва да се отбележи, че общинската администрация на община Варна не предприема действия във връзка с последните изменения на Закона за гражданска регистрация и към момента на полевото проучване не беше създадена общинска комисия по Закона за гражданската регистрация. За целите на проучването се извърши интервю с представител на организацията „За интеграция на малцинствата“ – г-жа Митева и с представители на „Парламент Рома – област Варна“.

Стара Загора

В ромския квартал „Лозенец“ в Стара Загора се оказаха масови случаите на роми с изтекъл срок на документите за самоличност. Проведените на място разговори и интервюта с представители на администрацията и ромския граждански сектор доведоха до извода, че мнозина от живеещите в района на община Стара Загора роми не проявяват активност в процеса на подмяна на лични документи с изтекъл срок. Оказва се, че много от ромите считат, че не могат да отговорят на изискванията, поради което изобщо не правят опити да ги покрият и да получат новите лични документи.

Кюстендил

В района на община Кюстендил проблемът с невъзможността за издаване на документи за самоличност на лицата от ромски произход се оказа особено остър. Проучването установи сравнително най-висок процент роми, останали без документи за самоличност, поради това че е изтекъл срокът на личните им карти, а им е било невъзможно да получат удостоверения за постоянен адрес заради липсата на изискуемите от Закона за гражданската регистрация документи. В община Кюстендил се оказаха огромен брой ромите, които не притежават и никакви открити партии за комунални услуги и съответно – не могат да използват възможностите на последните изменения на Закона за гражданската регистрация. Полевото изследване установи най-голям дял роми без никакви документи за самоличност в сравнение с останалите четири локации на проучването. Следва да се отбележи, че създадената в община Кюстендил комисия по Закона за гражданската регистрация разглежда индивидуално всеки постъпил

документ и ползва съдействието на съществуващите в града ромски граждански организации. От страна на общинската администрация съществува задоволство от това сътрудничество, докато представителите на гражданските организации се оплакват от недостатъчната ефективност на комисията и бюрократизма при изпълнението на законовите изисквания.

Пловдив

Полевото проучване изненадващо показва най-слабо тревожни резултати в ромските квартали в град Пловдив. Следва да се има предвид, обаче, че причина за това е преди всичко ефективната политика на местното електроразпределителното дружество, което преди няколко години е изпълнило програма за подновяване на електропреносната и електроразпределителните мрежи в ромските квартали в града, както и кампания за актуализация на индивидуалните партиди на граждани. Поради това и според становищата както на общинската администрация, така и на ромския граждански сектор в Пловдив, последните промени в Закона за гражданска регистрация правят напълно възможно разрешаването на проблема с адресната регистрация на ромското население в града. Проблемните случаи са единични и като такива се разрешават на индивидуален принцип от общинската комисия по Закона за гражданска регистрация.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Нормативната уредба предполага усложнена процедура по адресна регистрация, а често – и невъзможност за изпълнението ѝ. За да се облекчи процедурата за адресна регистрация, би било добре съответните документи да се изискват само от лицата, които подават заявления за нова адресна регистрация – тоест, които искат извършване на промяна във вече съществуващата адресна регистрация. От друга страна, лицата, които не искат извършване на промяна, може да получават удостоверения за адресна регистрация на съществуващия си от по-рано адрес. Достатъчно е да се предложи допълнение в ал. 2 на чл. 92 от Закона за гражданската регистрация, като след думите „За извършване на...“ се добави „промяна на“.

Необходимо е застъпничество за отмяна на текста на новата ал. 3 на чл. 92 от ЗГР, като основанията за това са следните: Ако лицето, което желае да заяви адресна регистрация, е в състояние да предостави документ по т. 2 на ал. 2 – а именно – договор за ползване на имота за жилищни нужди, то от този документ следва да може да се изведе презумпцията, че лицето има право да ползва имота за жилищни нужди и следователно да получи адресна регистрация за настоящ адрес на същото място. Това е така, тъй като, на основание ЗГР (чл. 94, ал. 1), настоящият адрес на лицето е адресът, на който то живее. Следователно, ако лицето е в състояние да представи договор за ползване на имота за жилищни нужди, то по законова дефиниция следва да получи регистрация за настоящ адрес на това място. Съгласието на собственика не следва да се изисква допълнително. Напротив следва да се презюмира наличието на такова съгласие, след като е наличен договор за ползване на имота, чийто бенефициент е лицето, желаещо адресна регистрация на адреса. Собственик, който с договор се е съгласил да предостави имота си за ползване за жилищни нужди на друго лице, не би следвало да има право да се противопоставя на адресна регистрация на лицето на този адрес, тъй като по този начин ще влезе в конфликт с разпоредбата на чл. 94, ал. 1 от ЗГР, тъй като лицата са длъжни да заявят като настоящ адрес адреса, на който фактически живеят. Освен това в този случай правата на собственика не могат да отиват отвъд разпоредбите на закона. Ако собственикът се противопоставя на адресна регистрация на лицето, ползвател на адреса на имота му след наличието на договорно съгласие за това, причините не следва да се изследват от закона. Най-малкото в обикновения случай те са свързани с опит да се избегнат други законови задължения на собственика по други закони – като, например, избягване на обявяване на доходи от отдаден за ползване имот. Не е нужно ЗГР да толерира подобни възможности за избягване на законови задължения.

Освен това по отношение на децата, чиито майки имат адрес, различен от този на бащата и поради тази причина на децата се отказва адресна регистрация на адреса на бащата, следва да се има предвид, че при различни адреси на родителите детето получава адреса на майката само, когато става дума за настоящия адрес. По отношение на постоянния адрес ЗГР е оставил това решение като избор на родителите – тоест: детето може да получи адреса на баща си като постоянен адрес, стига родителите да имат съгласие за това.