На основу члана 77. ст. 2. и 3. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18) и члана 32. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РСˮ, број 30/18),

**МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Бирчанинова бр.6, Београд

О б ј а в љ у ј е

обавештење да отпочиње израду Нацрта закона о Матичном регистру и полазне основе за израду тог нацрта

Министарство државне управе и локалне самоуправе обавештава јавност да отпочиње израду Нацрта закона о Матичном регистру.

С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе истовремено објављује и полазне основе за израду Нацрта закона о матичном регистру.

Садржај

[1. Тренутно стање 3](#_Toc144673980)

[2. Нови концепт матичних регистара 3](#_Toc144673981)

[3. Потреба за променама – искуства из праксе 5](#_Toc144673982)

[3.1. Лично име 6](#_Toc144673983)

[3.2. Вишеструки уписи 7](#_Toc144673984)

[3.3. Рођење детета 8](#_Toc144673985)

[3.4. Чињеница смрти 9](#_Toc144673986)

[3.5. Промена пола 10](#_Toc144673987)

[3.6. Увид у књиге 10](#_Toc144673988)

[3.7. Грешка 11](#_Toc144673989)

3.8. Остала унапређења..................................................................................12

[4. Који циљеви треба да се постигну доношењем акта? 12](#_Toc144673990)

# Тренутно стање

Службене евиденције представљају основ функционисања и уређења система сваке државе. Без детаљних, али пре свега потпуних и тачних службених евиденција, није могуће на адекватан начин уредити државни систем. Ово се посебно односи на матичне књиге, које поред улоге регистра у којем се воде подаци о личним стањима грађана, имају и шири значај у контексту развоја електронске управе, јер ова службена евиденција представља основ за остваривања широког спектра права. Управо зато, неопходно је било сагледати стање у пракси, проблеме са којима се сусрећу како грађани тако и матичне службе и на основу тога утврдити адекватан смер и потребну реформу како би се систем матичних евиденција у свом пуном капацитету омогућио како држави да додатно унапреди организацију, тако и грађанима да остваре своја права на што бржи и ефикаснији начин.

У Републици Србији на снази је Закон о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20 од 19. марта 2009, 145 од 29. децембра 2014, 47 од 20. јуна 2018). Овим законом уређују се врста и садржина матичних књига. У њему су регулисани: регистар матичних књига; надлежности за њихово вођење и решавање у управном поступку у области матичних књига; начин чувања матичних књига и списа и вршење увида у матичне књиге; обнављање матичних књига; упис у матичне књиге на основу исправа иностраног органа; врсте извода из матичних књига и издавање извода и уверења на основу матичних књига; размена и коришћење података из Регистра матичних књига; услови за обављање послова матичара; надзор над применом прописа о матичним књигама и друга питања у вези с вођењем поступка који претходи упису у матичне књиге.

# Нови концепт матичних регистара

Након измена и допуна Закона о матичним књигама, који је почео да се примењује 1. јануара 2019. године, у складу са процесом увођења информационих технологија у рад јавне управе (е-управа), допринело се повећању ефикасности њеног рада, лакшој доступности, смањењу трошкова, унапређењу благовремености и транспарентности, што све има за циљ оживотворење концепта јавне управе као сервиса грађана.

Са друге стране, процес дигитализације се неумитно и експоненцијално развија па самим тим, потребно је размислити о дигиталном решењу које ће на дужи период одговарати не само на тренутне потребе, него бити у могућности да одговори и будућим потребама грађана. Кроз нови закон и нови концепт функционисања матичних књига, створио би се систем који би био одржив на дужи рок и који би решио и низ актуелних проблема који су уочени у функционисању и раду матичних служби.

У перспективи ће папирни облик вођења евиденција – свих, па и матичних књига, бити превазиђен јер непотребно успорава рад, штети животној околини и оптерећује посао администрације и истовремено повећава могућности за грешке. Како би се обезбедио адекватан оквир неопходно је креирати нови систем, који ће омогућити дугорочно функционисање рада матичних служби у дигиталном окружењу, затим оставити простор за додавање нових опција и унапређивање како време буде одмицало. За све ово је неопходан нови закон.

Поред наведене свобухватне дигитализације кроз увођење новог система, идеја је да се матичне књиге рођених, венчаних и умрлих споје у једну електронску књигу.

Према постојећем нормативном оквиру, матичне књиге воде се у електронском и папирном облику, док се матичне књиге у електронском облику воде се у Регистру матичних књига.

Такође, у упоредном законодавству европских држава, може се видети неколико основних решења када је у питању облик у коме се воде матичне књиге. Тако на пример, и Немачка и Француска, као окосница европских правних система, уређују вођење матичних књига и у папирној и електронској верзији, а један број земаља (Аустрија, Естонија, Словенија) само у електронској верзији. И у овом питању има комбинованих решења према коме се матичне књиге рођених и умрлих воде само у електронској верзији, а матична књига венчаних и у папирној и у електронској верзији (Хрватска, Црна Гора).

Препорука је да се стреми ка потпуном преласку на електронско вођени матични регистар. Овај процес треба спровести постепено, али ће потпуни прелазак на електронско вођење матичних књига значајно олакшати и убрзати функционисање матичних служби те смањити многе практичне проблеме у пракси. У складу са наведеним, неопходно је да се дигитализација матичних књига и евиденција изведу на начин и софтверским решењима која ће омогућити несметано функционисање размене и уношења података и њихову адекватну заштиту.

Важећим Законом је предвиђено да се о личном стању грађана воде три одвојене матичне књиге: матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих.[[1]](#footnote-1) Овај концепт представља традицију која има дугу историју на овим просторима. Ипак, узевши у обзир чињеницу потпуне дигитализације матичних регистара, поставља се питање неопходности вођења раздвојених евиденција за рођене, венчане и умрле. Бројни разговори са матичарима, стручњацима из разних области указали су на предности система у коме би се сви лични подаци обједињено водили у јединственој електронској бази - по принципу једног профила личности (рођење/закључење брака/смрт, као и све статусне промене). Начелно, у том обједињавању, манифестују се предности које би допринеле тачности и уједначености евиденција, као и ефикаснијем раду од стране матичних служби, затим реорганизациом рада у оквиру самих управа које врше поверени посао вођења ових основних службених евиденција о личним стањима грађана, укључујући и кадровске капацитете службеника који су овлашћени да их воде.

# Потреба за променама – искуства из праксе

У току примене Закона о матичним књигама уочени су одређени недостаци тог закона и проблеми који настају у примени истог због нерегулисања одређених питања, односно због недовољно јасних појединих одредби закона.

Један од примера за то тиче се саме дефиниције матичних књига, конкретно матичне књиге рођених. У постојећем закону не постоји јасна општа норма која се тиче матичних књига. Она је потребна како би се поставио јасан основ за уписе и садржину матичних књига и тиме искључило беспотребно администрирање и вођење поступака за исправку грешке у матичној књизи рођених, односно уподобљавање ове матичне књиге са грешкама које су настале приликом издавања личне карте или уписа података у другу књигу. Новим концептом, кроз стварање јединственог, дигиталног матичног регистра избацило у потпуности вођење књига у папирном облику, али и разлике између уписа у више различитих књига.

Пракса је показала још области и конкретних одредби и ситуација које је потребно боље или додатно регулисати, а неке од њих су следеће:

## **Лично име**

Елементе везане за лично име, потребно је детаљно размотрити.

Нпр. у ставу 2, тачка 2. члана 45. Закона се наводи (између осталог) да се у матичну књигу рођених уписују подаци о родитељима детета, и то: име и презиме и ако су родитељи у браку, *презиме пре закључења брака.* Препорука је да се измени формулација у „презиме одређено при рођењу – рођено“, јер у ситуацијама да је лице имало више бракова, презиме пре закључења брака не мора бити нужно и презиме одређено при рођењу.

Пракса је показала да би било потребно додатно унапредити одредбе прописане у члану 17. Закона о матичним књигама на тај начин што ће се проширити опус права на упис личног имена и на другом језику. Ово се пре свега односи на лица код којих постоје јасне и сталне везе са иностраном државом, нпр. држављани Републике Србије који су рођени у иностранству и остварују права и у Србији и у другој држави (двојни држављани) – како би лично име у правном саобраћају било идентично, јер у пракси имају проблем са издавањем докумената и утврђивањем идентитета (нпр. Ivy – Иви).

Странке које су примљене у држављанство Републике Србије, по важећим прописима о матичним књигама немају могућност да им се име упише на језику и писму друге државе чији су држављани или где остварују нека друга права. На овакав начин постигли бисмо да се лично име унесе у матичне књиге у духу српског језика и ћириличког писма, а у наставку (нпр. у загради) и у изворном облику ради омогућавања остваривања права одређеног лица у различитим државама и ефикасног ажурирања промена у личном статусу које настају у једној или другој.

Надаље, у ставу 3. члана 17. се наводи да се *лично име страног држављанина….уписује у матичну књигу венчаних, односно матичну књигу умрлих*, али се не наводи матична књига рођених. Ово је очигледна омашка коју је свакако потребно исправити у новом закону, јер се у пракси релативно често појављује потреба за уписом личног имена страног држављана у књигу рођених.

У наставку овог става, наводи се да лично име страног држављанина уписује … према правилима језика и писма државе чији је држављанин, *у облику садржаном у изводу из матичне књиге рођених иностраног органа.*

Показало се да постоји велики број грађана, како домаћих рођених у иностранству тако и иностраних који долазе у Србију који имају потребу да им се име транскрибује или упише у оригиналу, па је ово питање дефинитивно потребно конкретно регулисати. Добро би било размотрити могућност нормативизације транскрипције.

## **Вишеструки уписи**

Вишеструки уписи представљају проблем у пракси већ деценијама. Наиме, у пракси се дешава (из различитих разлога) да једно лице има два основа уписа рођења (или смрти). То наравно није дозвољено и у директној је колизији са сврхом и функцијом матичних књига. У том случају надлежни орган управе покреће поступак поништења. У нормативној регулативи постоји простора за унапређење регулисања овог питања. У пракси, може да се размисли о решењу да пропише јасна одредба о томе не само који је упис релевантан, већ и обавеза ажурирања тог уписа.

У пракси је било доста случајева да је неко лице више пута уписано, па су управе поступале неуједначено. На овај начин бисмо обезбедили не само уједначеност поступања, већ и обавезу ажурирања уписа.

## **Рођење детета**

Законом је предвиђено, у члану 47. да је рођење детета ван здравствене установе дужан је да 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.

На овом месту би било добро размотрити могућност да пријаву рођења шаље лекар након порођаја, односно да се мајка која се породила ван здравстене уставанове обрати лекару који ће потврдити рођење детета. Пријава рођења ван установе би се вршила слањем лекарског извештаја, односно да лекар утврђује да је дете рођено, а матичар ту чињеницу само уписује у матичне књиге. На овај начин би се обезбедила правна сигурност, како детета, тако и система у целини.

Ради отклањања ризика од апатридије идеја је да се предвиди обавеза матичара да уколико сазна да неко лице није уписано у матичну књигу рођених покрене поступак за његов упис.

## **Чињеница смрти**

Чињеница смрти се уписује према важећем закону у матичну књигу умрлих. У том поступку, у пракси се искристалисало неколико препорука.

Прва је везана за питање када чињеница смрти наступи током вожње у превозном средству. Препорука је да се, аналогно члану 49. Закона о матичним књигама, чињеница смрти настала у превозном средству у току путовања уписује у матичну књигу умрлих матичног подручја у чијем саставу је насељено место где се путовање завршило.

Без потврде о смрти не може се извршити упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих. У члану 64. Закона предвиђа се да орган који врши увиђај дужан је да чињеницу смрти пријави у року од 15 дана надлежном матичару и достави примерак записника о увиђају и потврду о смрти. У складу са процесом дигитализације, смањења трошкова и времена, и у овом случају треба обезбедити концепт достављања потврде о смрти електронским путем. У складу са том препоруком, треба преиспитати улогу записника о увиђају.

Такође, у циљу ажурног вођења службених евиденција, потребно је обезбедити да уколико матичар на било који начин сазна за чињеницу смрти која није пријављена да обавести јавног тужиоца ради покретања поступка за упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих. – оваквом одредбом бисмо омогућили не само ажурно вођење матичних књига већ и јединственог бирачког списка, а оваква обавеза јавног тужиоца већ постоји у члану 70. Закона о ванпарничном поступку.

Поред тога, у пракси је искристалисала потреба да се детаљније уреде одређена питања. Наиме, ако се чињеница рођења или смрти одређеног лица ради уписа у матичну књигу рођених, односно матичну књигу умрлих пријављује по истеку 30 дана од дана када се десила чињеница рођења, односно смрти, матичар ће извршити упис ових чињеница у матичне књиге само на основу одлуке надлежног органа (*овде можемо имати и судску одлуку и одлуку органа управе).*

Дакле, потребно је јасно назначити да је и у случајевима накнадног уписа ових чињеница основ уписа исти као и при „редовном“ упису. Дакле, када одлуку по захтеву за накнадни упис доноси орган управе чињеницa рођења, односно смрти утврђују се на основу пријаве рођења*,* односно потврде о смрти и других потребних доказа у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.

## **Промена пола**

На основу члана 45б Закона, у матичну књигу рођених уписује се податак о промени пола на основу решења органа из члана 6. ст. 2. и 4. овог закона, које се доноси на основу прописане потврде надлежне здравствене установе. Треба размислити о могућности да се истакне да је ово решење коначно.

Такође, треба још једном истаћи да улога матичара није да тумачи или даје и/или одузима снагу судским одлукама, како страним тако и домаћим. То се односи на све па и на оне којим се неком признаје чињеница промене пола на основу одлуке иностраног суда коју је у признао суд Републике Србије. Самим тим, судске одлуке о томе не могу бити надлежност матичне службе, већ само констатовање потврђивања ових одлука од стране надлежних органа.

## **Увид у књиге**

Члан 41. Закона предвиђа да ће се увид у матичне књиге, као и списе на основу којих је извршен упис у матичне књиге, дозволити се лицу на које се ти подаци односе, супружнику, крвном сроднику у правој линији и лицу које је у другом степену крвног сродства у побочној линији, усвојитељу или старатељу.\* I

Две ствари се дају приметити код овакве регулативе. Прво, брачна и ванбрачна заједница су изједначене по слову Устава (Члан 62, став 5 Устава републике Србије наводи да се ванбрачна заједница изједначава са браком у складу са законом). Самим тим, треба у новом закону предвидети ово изједначавање.

Такође, потребно је размотрити да се увид омогућио и надлежном органу у вршењу послова из своје надлежности.

## **Грешка**

Питање грешке је нешто што се мора детаљно размотрити и складу са тим дефинисати у новом закону. Начин на који се грешка буде дефинисала имаће круцијалан утицај на оптерећеност и рад матичних служби, поступање у датим ситуацијама и начин и брзину разрешења ових питања у пракси.

У тренутном нормативном оквиру, не постоји јасна дефиниција грешке. Самим тим, у пракси долази до проблема када различити органи различито дефинишу грешку, али поред тога и даје могућност злоупотребе у смислу покретања поступка за исправку грешке када је очигледно да се о грешци не ради. Новим законом, предвидеће се не само дефиниција грешке, него и разлика између различитих врста грешака, која ће омогућити да се убрзају исправке очигледних, техничких грешака, а са друге стране задржати интегритет матичног регистра као целине.

Важно је да се грешка, која је настала случајно разлучи од осталих погрешних уписа. Ово је битно јасно дефинисати како би се избегла ситуација у пракси да се поступци исправке грешке воде за ситуације у којима нису у питању фактичке грешке већ накнадно промењене чињенице са јасним правним основом и релевантношћу.

Полазна основа може бити формулација да је грешка она грешка настала приликом преписа података – која не одражава промену чињеничног стања. Ово је свакако оно што грешка мора да обухвата, а у додатним консултацијама са матичним службама, представницима МДУЛС, правним стручњацима треба дефинисати да ли и колико још елемената појам грешке треба да обухвати.

У сваком случају, неопходно је изнаћи јасну норму која ће искључити беспотребно администрирање и вођење поступака за исправку грешке у матичној књизи рођених, односно уподобљавање ове матичне књиге са грешкама које су настале приликом издавања личне карте или уписа података у другу књигу.

**3.8 Остала унапређења**

Смањити непотребно администрирање у спровођењу обавеза које произилазе из међународних уговора - предвидети да се обавештавања о променама у личним стањима страних држављана обавља директно преко Министарства спољних послова, односно смањити непотребно администрирање преко Министарства државне управе и локалне самоуправе. На тај начин не само да ће се постићи делотворност службеника јер неће бити оптерећени непотребним администрирањем, већ ће се постићи и ефикасност у обавештавању о променама у личним стањима са елементом иностраности.

# **Који циљеви треба да се постигну доношењем акта?**

Циљ доношења овог закона јесте праћење савремених, а уз то и потврђених тенденција, са јасном интенцијом да се ова управна делатност додатно осавремени, олакша, приближи грађанима, а у исто време и да се путем додатних појединачних интервенција обезбеди већи ниво заштите грађана од неких савремених аспеката угрожавања њихове приватности. Ова промена је усмерена ка надоградњи и осавремењавању постојећег концепта вођења матичних књига уз стварање одговарајућег правног основа, прецизирање појединих решења, као и нормирање потребних претпоставки техничког и кадровског карактера за ширу и сигурнију примену информационих технологија у најбитнији сегмент јавних евиденција, као бржих, доступнијих и ефикаснијих форми у њиховом вођењу. На тај начин обезбедиће се могућност да њихова шира употреба истовремено буде и делотворнија и функционалнија у односу на досадашња решења.

Један од циљева новог Закона о матичном регистру јесте обједињавање матичних књига и њихово вођење на начин који ће у потпуности одговарати дигиталном свету у коме се налазимо. Матичари ће имати обавезу да све уписе (рођење детета, смрт, венчање итд.) врше у централном систему, у оквиру једног профила личности, који ће поред осталих података сада садржавати и податке о деци. Циљ је и да се све пријаве које подносе институције (здравствене установе и друге) врше електронски, што знатно олакшава рад матичара, као и могућност издавања извода из матичних књига грађанима, у свим матичним службама, односно дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству.

Значај основних службених евиденција о личном стању грађана, неопходност да се обезбеди њихова тачност и ажурност података је од суштинског значаја не само за лични статус грађанина, већ и за ефикасну размену података из службених евиденција и развој електронске управе. Због тога је неопходно да службеници који обављају послове вођења и ажурирања матичног регистра имају потребне компетенције и стручна знања, као и да се истакне значај њиховог ангажовања.

1. Члан 2, став 2, Закона о матичним књигама [↑](#footnote-ref-1)