

ДАРКО ГОЛИЋ*
Правни факултет за привреду и
правосуђе
Нови Сад

УДК 342.7:004.738.5
Прегледни рад
Примљен: 28.04.2019
Одобрен: 19.05.2019
Страна: 203-216

Е-УПРАВА И МАТИЧНЕ КЊИГЕ – НОВИНЕ У ЗАКОНУ О МАТИЧНИМ КЊИГАМА

Сажетак: Једно од битнијих поља примена електронске управе, на којем се показују њене бројне предности, представљају матичне књиге. Новим законским решењима о матичним књигама се обезбеђује савременији начин њиховог вођења и издавања јавних исправа на основу њих применом информационих технологија. Новим решењима се успоставља правни основ за функционисање централне електронске базе – Регистра матичних књига, редефинише начин уноса и измене података у њему, прецизира однос између два облика матичних књига (писани и електронски). Такође, омогућава се унос података који се до сад нису уписивали или је у вези са њима постојала правна празнина и практични проблеми, а који су релевантни за остваривање права, као што је питање националности и промена пола. Овим путем се, поред веће сигурности и једнообразности вођења матичних књига, олакшава приступ грађанима и обезбеђује ефикасније остваривање њихових права у вези са вођењем службених евиденција о личном стању.

Кључне речи: матичне књиге, јавне евиденције, електронска управа

Увод

Примена информационих технологија у раду јавне управе (е-управа) представља једану од тенденција у њеном развоју, која се суштински одражава на њену улогу и положај спрам корисника њених услуга. Основне предности електронске управе се састоје у повећању ефикасности јавне управе, већој доступности корисницима њених услуга, смањењу трошкова, унапређењу благовремености и јавности њеног рада, што све има за циљ оживотворење концепта „добре управе“,¹ односно јавне управе као сервиса грађана.

* g.darko83@gmail.com

¹ Више о концепту „добре управе“ у: Влашки, Б., (2015). Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 71, стр. 277-292.

Јавне евиденције о личном стању грађана² представљају један од најважнијих управних делатности у којој долази до широке примене нових концепата. Иако се могу замислити различите форме осавремењавања јавних евиденција (па тако и оних о личном стању грађана) применом различитих модела напредних технологија,³ нужно је водити рачуна и о реалном стању друштвених односа, њихових материјалних, културних, образовних, технолошких и кадровских аспеката, у друштву које примењује нове форме у вршењу класичних управних делатности,⁴ али и традицији и потврђеним решењима која имају упориште у вишедеценијској пракси, као и искуствима у компаративном праву.

Циљ измена и допуна постојећих решења јесте праћење савремених 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.⁵ Ипак, ова промена је усмерена ка надоградњи и осавремењавању постојећег концепта, чувањем његовог основног принципа и начина вођења – паралелна и истовремена евиденција у писаној и електронској форми, са истом одговорношћу службених лица и инструментима заштите права грађана, а не ка радикалној измени постојећег концепта. Задржавањем основе старог концепта, али уз стварање одговарајућег правног основа, као и нормирање потребних претпоставки техничког и кадровског карактера, за ширу и сигурнију примену информационо-технолошких технологија у вођењу јавних евиденција,⁶ као бржих, доступнијих и ефикаснијих форми вођења, између осталог, обезбедиће се да њихова шира употреба истовремено буде и делотворнија и функционалнија у односу на досадашња решења.

Циљ и обухват нових законских решења

Примена информационо-технолошких технологија у вођењу матичних књига није потпуно ново решење у нашем правном систему. Њему је претходило постепе-

² „Лични статус означава основе правног положаја физичких лица. Под личним статусом се не подразумева укупан правни положај грађана, јер он зависи од целине права и обавеза одређених лица, него само оно што га полазно и елементарно опредељује.“ Милков, Д., (2013). Управно право II – управна делатност, Нови Сад, Правни факултет, стр. 292.

³ Више о томе у: Димитријевић, П., (2009). Електронски документ, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 53, стр. 55-69.

⁴ Више о управној функцији и управној делатности у Милков, Д., (2009). Управно право I – уводна и организациона питања, Нови Сад, Правни факултет, стр. 16-17.

⁵ Правна сигурност као основна правна вредност, као и јавни интерес и потреба одговарајуће правне заштите налажу брижљиво, сигурно и систематизовано вођење јавних евиденција о личном статусу грађана налаже. Томић, З., (2016). Опште управно право, Београд, Правни факултет, стр. 248.

⁶ Више о значају информационо-технолошких технологија у раду јавне управе у: Голић, Д., Матијашевић, Ј., (2014). Информационе технологије као средство демократизације јавне управе, У зборнику са Међународне научне конференције „Синтеза 2014“ Утицај интернета на пословање у Србији и свету, Београд, Универзитет Сингидунум, стр. 105-110.

но увођење појединих решења, али у оквиру старог, класичног концепта вођења. Наиме, претходна решења Закона о матичним књигама предвиђала су да се „први примерак” матичне књиге води у папирној форми, али и да општинске управе податке уносе и у својим локалним апликацијама. Иако је постојала и централна апликација, она је била само секундарног значаја, јер се подаци уписани у папирну књигу и у локалне апликације само периодично преносе у централну базу. Такође, у оквиру пројекта „Бебо, добро дошла на свет” уведене су електронске пријаве рођења које матичари обрађују у централној апликацији, али би матичари након тога морали да преписују исте податке у локалну апликацију и у папирну књигу, чиме се не остварују позитивни ефекти овог пројекта у потпуности.

Циљ нових законских решења јесте потпуни прелазак матичара на рад у централном систему матичних књига који ће служити као централна база података о личном стању грађана. У Регистар матичних књига ће се електронским путем уписивати све релевантне чињенице које се уписују у матичне књиге - рођење детета, смрт, венчање итд.⁷ Прописано је и да се све пријаве које подносе здравствене и друге установе, органи или организације врше и електронски, што знатно олакшава рад матичара, али и издавање извода из матичних књига. Основна претпоставка примене новог, савременог концепта, подразумева као неопходно обезбеђење потпуне сигурности јединствене електронске базе података, за коју је новим решењима предвиђено да представља један од облика вођења матичних књига, који у случају неподударности има приоритет. То је могуће обезбеђењем секундарне базе података, као и одговарајућих претпоставки њене сигурности.

Измене и допуне Закона о матичним књигама⁸ садрже, у најосновнијем, следећа новине: - обавезу јединица локалне самоуправе да пређу на рад у Регистру матичних књига; - прописивање услова за образовање матичних подручја; - обавеза здравствених установа да све пријаве подносе и електронским путем; - могућност уписа податка о националности; - могућност уписа промене пола; - ограничење круга лица која могу остварити увид у матичне књиге; - унификација решења о вођењу матичних књига у дипломатско-конзуларним представништвима и у Републици Србији; - могућност вађења извода и уверења из матичних књига у свим матичним подручјима;

Изменама и допунама старих законских решења се настоји обезбедити савременији начина вођења матичних књига и издавања јавних исправа на основу њих, применом информационалних технологија. За то је било потребно успоставити правни основ који ће обезбедити функционисање централне електронске базе, уредити начин уноса и измене података у њој, однос између два облика матичних књига (писани и електронски), као и правни основ за унос података који се до сад нису уписивали или је у вези са њима постојала правна

⁷ Регистар матичних књига из члана 16. овог закона (измењен члан 33) преузима податке о личним стањима грађана из чл. 45, 55. и 59. Закона о матичним књигама ("Службени гласник РС", бр. 20/09 и 145/14) који се воде у Централном систему за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига из чл. 33, 35. и 92. тог закона.

⁸ Закон о изменама и допунама Закона о матичним књигама ("Сл. гласник РС", бр. 47/2018).

празнина. Овим путем се, поред веће сигурности, једнообразности и поједностављења вођења матичних књига, олакшава приступ грађанима и остваривање права у вези са вођењем службених евиденција о личном стању.⁹

Принципи на којима се заснивају нова законска решења

Имајући у виду ограниченост старих решења у погледу електронског вођења матичних књига, тј. њихове дигитализације, као основног одређења новог закона, али и друге недостатке који су уочени у његовој примени, или су, пак, резултат савремених потреба, изменама се, уз задржавање основе старог концепта вођења матичних књига, настојао обезбеди читав комплекс принципа која за циљ имају модеран и ефикасан систем јавних евиденција о личном стању грађана.¹⁰

Главне интенције законских измена би се могле у најосновнијем свести на пет принципа: модернизација, рационализација, сигурност, професионализација, делотворност (ефикасност) и економичност рада.¹¹

⁹ С тим у вези, могло би се говорити и о усклађивању са извесним европским стандардима који се тичу управног поступања. Вучетић наводи: „Незаобилазан извор европског управног права је и Директива 2006/123 од 12. децембра 2006. о услугама на унутрашњем тржишту која садржи захтеве у погледу: поједностављења управног поступања, прописивања једног места за контакте с управом (пружање услуга на једном месту), електронског управног поступка, тј. електронске комуникације, и института ћутања управе (његових правних последица).“ Вучетић, Д., (2014). Европска управнопроцесна правила и општи управни поступак Републике Србије, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68, стр. 177. (175-186)

¹⁰ Закон о општем управном поступку (Сл. гласник РС", бр. 18/2016), чл. 27-29, вођење матичних књига, те издавање извода и уверења на основу њих наводи као врсте управни радњи. С тим у вези Милков и Радошевић с правом оспоравају одређења ЗУП-а, наводећи: „Проблем је настао због чињенице да аутори новог ЗУП-а не разликују управне радње од појединачних аката и радњи управе без непосредног правног дејства. Како другачије да се објасни чињеница да се и издавање уверења подводи под „управне радње“. Уверење није никаква „радња“, већ појединачни акт који нема непосредно правно дејство. Уверење представља јавну исправу, а не радњу! По оваквом одређењу ће изгледа и уверење о држављанству и изводи из матичне књиге рођених постати „радње“?! То што се уверења, као појединачни акти, „издају“, не може да промени њихову правну природу и да их претвори у „радњу“. Следећи овакву логику и управни акти би могли да се назову „управним радњама“, с обзиром на то да се „доносе“. За разлику од ЗУП-а, Закон о државној управи (Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон), у члану 14 јасно разликује вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа од управних радњи, држећи се класичног одређења о управним радњама као материјалним радњама принуде према конкретним лицима. Милков, Д., Радошевић, Р., (2016). Неке новине у Закону о општем управном поступку – „управно поступање“, Зборник радова Правног факултета у новом Саду, бр. 3, стр. 749. (733-752.)

¹¹ Закон о општем управном поступку садржи начело делотворности и економичности поступка. „Делотворност и економичност поступка спојени су у једно начело са две компоненте које ваља комбиновати, равнотежно примењивати. Једна се тиче успешности и целовитости процесног одлучивања – његовог резултата, у смислу успешног и целовитог остваривања и заштите права и интереса странака. То је делотворност. Економичност се састоји се у брзини (неодуговлачењу) вођења поступка и уз што мање трошкова по учеснике, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања.“ Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., (2017). *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, Министарство

Иако се сваки од наведених принципа прожима кроз цео текст Закона, у најосновнијем, њихова имплементација се првенствено састоји у решењима о: електронском вођењу матичних књига, односно постојању Регистра матичних књига; обавези истовременог уписа (без одлагања) релевантних података у писаној и електронској форми; увезивању свих матичних подручја и матичних књига у јединствен систем; електронско пријављивање података; успостављање правног основа за повезивање матичних књига са одговарајућим регистрима и јавним евиденцијама за које су релевантни подаци који се изворно уписују у матичне књиге, а све за потребе вођења управних поступака пред надлежним субјектима, што води ка успостављању јединственог система вођења података од јавног интереса и повећања нивоа правне сигурности, а чиме се посебно потенцира принцип рационализације и ефикасности; унапређење сигурности електронских евиденција кроз успоставу секундарне базе података; успостављање основа за прописивање услова неопходних за образовање матичних подручја; олакшано остваривање права грађана у погледу издавања извода и уверења на основу матичних књига, посебно у погледу матичних књига које се воде у дипломатско-конзуларним представништвима; ограничавање круга субјеката на чији захтев се могу издавати изводи из матичних књига, чиме се ограничава могућност злоупотребе; могућност уписа и промене податка о националности и промени пола; увођење правног основа да се подзаконским актима ближе уреде питања која су углавном техничког карактера, а тичу се заштите, размене и коришћења података, којима се систем унапређује и додатно штити; казним одредбама у погледу неблагоприятног уноса у оба облика матичне књиге.

Регистар матичних књига

Као основно, али и концептуално унапређење старих законских решења се може сматрати прецизније регулисање електронског вођења матичних књига - Регистра матичних књига, као јединствене електронске базе података о личној стању грађана. Његово обезбеђење и функционисање за циљ има да обезбеди модернизацију, као и рационализацију система вођења матичних књига које, као такво, може бити уподобљено и компатибилно са вођењем других евиденција, односно регистара, између којих може доћи до повезивања, чиме се стварају претпоставке за успостављање сређеног и функционалног

државне управе и локалне самоуправе. стр. 29-30. Нова решења Закона о матичним књигама се могу сматрати усаглашеним са овим начелом, које предвиђе да: 1) Орган је дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе. (2) Поступак се води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. (3) Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује. (4) 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 (чл. 9).

система јавних евиденција и смањују могућности њихове злоупотребе. Успостављање, несметано и континуирано функционисање и заштита овог система је у надлежности Министарства за државну управу, уз посебно наглашену обавезу успостављања секундарне базе података чиме се обезбеђује највећи ниво њихове сигурности. На овај начин се, поред обезбеђења веће сигурности система и података, прегледности и доступности, обезбеђује и могућност јединствености система вођења јавних евиденција, олакшава се размена и коришћење податка који се изворно воде у матичним књигама за потребе вођења управних поступака пред органима државне управе, аутономних покрајина, локалне самоуправе и имаоцима јавних овлашћења,¹² те елиминишу бројни проблеми практичне природе у остваривању права.¹³ То је од суштинске важности за рационалније остваривање права, ефикасније вођење управних поступака, те правилну и потпуну примену решења Закона о општем управном поступку и закона који регулишу посебне управне поступке, а који ће се у наредном периоду усклађивати са начелима ЗУП-а.¹⁴ Подвлачимо, Закон јасно назначавача неопходност постојања одговарајућег правног основа за увезивање различитих регистара, као и заштиту података о личности, у складу са чланом 42 Устава. Једном речју, поред хармонизације посебног са општим законом, створен је правни основ и прецизна решења за ефикасно функционисање електронске управе у области матичних књига, омогућено повезивање службених евиденција у погледу којих су постојале значајне разлике и противуречности на уштрб права грађана или јавног интереса, олакшан приступ јавним евиденцијама, у складу са законским решењима која гарантују приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.¹⁵

Поред електронског вођења, матичне књиге ће се и даље водити и у папирном облику, укључујући и задржавање решења о њиховом чувању и коришћењу, чиме се обезбеђује континуитет у њиховом вођењу, те обнову на основу Регистра у случају уништења. Матичар паралелно са електронским уписом врши, без одлагања и упис у папирни облик матичне књиге и обрнуто. Сваки електронски упис матичар дигитално потписује квалификованим електронским потписом, који је већ уређен и потврђен у пракси. Министарство надлежно за послове управе је, сходно одредбама овог закона, дужно да обез-

¹² ЗУП у члану 9, ст. ст. 3, прописује да је орган који води управни поступак дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује. Овим решењем се та обавеза знатно олакшава и положај странке чини повољнијим.

¹³ Више о електронском управном поступку, јавној евиденцији и електронском издавању јавних исправа у: Димитријевић, П., (2008). Е-потпис и управни поступак, Правни живот, бр. 10, стр. 571-583. и Акимовска-Малетић, И., (2008). Е-управа и реформа јавне управе, Правни живот, бр. 10, стр. 919-934.

¹⁴ Више о односу општег и посебних управних поступака према решењима Закона о општем управном поступку и потреби њиховог усаглашавања у: Лончар, З., (2016). Посебни управни поступци, Нови Сад, Зборник радова Правног факултета, стр. 1231-1250.

¹⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010), и Закон о заштити података о личности („Сл. гласник РС”, бр. 97/2008, 104/2009 - др. закон, 68/2012 - одлука УС и 107/2012).

беди непрекидно функционисање информационог система које подразумева нужност формирања секундарне базе података и секундарног рачунарског система. Тај систем, због потреба веће сигурности, мора бити удаљен од места на коме се налази примарни информациони систем. На тај начин се, поред обезбеђења сигурности система, обезбеђује и континуитет његовог рада, за случај поплаве, пожара и другог облика угрожавања функционисања система, као и једноставан начин обнове папирног облика у случају уништења или оштећења, односно највећи ниво сигурности података који се воде у матичним књигама. Поред тога, додатно се апострофира дужност министарства у погледу обезбеђења сигурности овог система прописивањем обавезе ближег уређења процедуре чувања, заштите и сигурности података у оквиру регистра матичних књига.

Преглед значајнијих законских измена

Потреба за обезбеђењем веће правне сигурности и заштите података о личности, чије је угрожавање идентификовано у пракси, кроз крајње либералан приступ старих решења у погледу права на увид у матичне књиге, чиме се омогућава злоупотреба ових података, условила је ограничење круга лица која могу остварити увид у матичне књиге и одговарајуће списе у вези са њима. Увид у матичне књиге, као и списе на основу којих је извршен упис у њих, према одредбама овог закона, дозволиће се лицу на које се ти подаци односе, супружнику, крвном сроднику у правој линији (преци и потомци) и крвном сроднику који је у другом степену сродства у побочној линији (браћа и сестре), усвојитељу, старатељу, а другим лицима на начин и под условима утврђеним законом који уређује права на приступ информацијама од јавног значаја. Једно од питања које и даље остаје отворено, а чије ће решење зависити од норми породичног законодавства, јесте право ванбрачног партнера да оствари увид у матичне књиге, сходно уставној одредби о изједначавању брачне и ванбрачне заједнице у складу са законом (чл. 62).

Значајне промене се тичу начина пријаве чињеница које се уписују у матичне књиге. Новим решењима се даје подстрек јачању електронске управе, апострофира се принцип ефикасности и економичности, а да то не буде на уштрб грађана, који се овим путем неће излагати додатним трошковима и процедуром која им није позната, или правилног утврђивања чињеничног стања. Законом се, као равноправни, наводе пријаве електронским, писаним и усменим путем. Ипак, решењима која се односе на пријаву појединих чињеница, првенствено рођења или смрти у здравственој установи, те података, тачније одлука о чињеници рођења, закључењу или престанку брака, смрти или променама у вези са овим чињеницама које пријављују одговарајући органи, организације или установе протежира се електронски начин пријаве, који је обавезујући уз писану пријаву путем поште и то без одлагања. До обезбеђења одговарајућих техничких услова за електронску пријаву Закон у прелазним одредбама предвиђа само писану пријаву. Овим решењима обезбеђује се једнообра-

зност и већа сигурност у погледу пријаве, поједностављује се поступак, обезбеђује се благовременост уписа, уштеде у времену, са максималном брзином, на једноставнији начин, без било каквих трошкова, за разлику од старих решења која су могла проузроковати одређене трошкове и одређени протек времена од настанка до пријаве релевантне чињенице. С друге стране, овим начином се не отежава евентуално вођење управног поступка, односно инстанционе контроле, а ни грађани нису сављени у тежи положај у односу на постојећа решења услед недосупности електронских комуникација, јер су постојећи начини – пријава писаним и усменим путем, задржани, као равноправни. С друге стране, сваки електронски упис чињенице рођења се потврђује лицу на кога се односи од стране матичара - поред електронске поште и телефонски, а по потреби и писменим путем, што је од посебне важности с обзиром на стање информатичке писмености и ширине употребе нових технологија. Иако представља посебно питање, због афирмације електронске пријаве, нарочиту погодност представља могућност да лица која су овлашћена да одреде лично име ту могућност могу да искористе пред здравственим радником у здравственој установи, која ће, потом, извршити пријаву, што сигурно представља процесну погодност за та лица.

Обавезност пријаве чињенице рођења или смрти (потврда о смрти) од стране здравствене установе путем поште, без одлагања, уз електронски, обезбеђује већу сигурност у погледу инстанционе контроле, односно испуњеност услова који се односе на веродостојност поменутих чињеница, потврђених и оверених од стране надлежних лица.

Изменама и допунама Закона су обухваћене и одредбе о образовању матичних подручја. Уместо потпуно слободне процене локалних скупштина о потреби за образовањем одређеног броја матичних подручја, које се могло правдати другачијим начином вођења, без потребе за обезбеђењем специфичних услова, нова решења предвиђају да министарство ближе уређује критеријуме за образовање матичних подручја, те даје претходно мишљење о њиховој испуњености приликом доношења одлуке локалне скупштине о образовању матичног подручја. Мишљење министарства о одлуци локалне скупштине односило би се на њену усаглашеност са утврђеним критеријумима у наведеном подзаконском акту. Наиме, одређивање матичних подручја не би требало потпуно препустити арбитрерној оцени локалних скупштина. Основни разлог за то је промена концепта њиховог вођења и нужност постојања одговарајућих услова техничког карактера, те се као суштински критеријум у одлучивању намеће оспособљеност за вођење ових послова, одређени број корисника ових јавних услуга, територијали основ исл. Имајући у виду стање и навике у доношењу одлука на локалном нивоу, могло би се доћи у ситуацију да се тај фактор не узима у обзир на задовољавајући начин, те да одлука о броју матичних подручја узима у обзир другу врсту потреба, а не оне које произилазе из законом утврђеног начина вођења. Поменути услови нужно морају да обухватају све оне техничке аспекте који омогућавају приступ Регистру матичних књига и њихово електронско вођење, укључујући и сертификат на основу кога се тај приступ омогућава.

Имајући у виду све разлике које постоје међу јединицама локалне самоуправе (величина, број становника, географска обележја, ниво развијености, густина насељености, миграциони токови, друга демографска обележја),¹⁶ неопходно је у прописивању услова водити рачуна да оне буду што више валоризоване, те да број становника или уписа не представља једини критеријум за одређивање матичних подручја. За једно матично подручје се одређује један или више матичара и један или више њихових заменика, који добијају овлашћење за обављање послова матичара од министра надлежног за послове управе уз испуњеност законом прописаних услова.

У циљу обезбеђења што већег нивоа професионализације матичара и других службених лица која обављају послове у вези са вођењем матичних књига, поред услова који се тичу образовања, стручног испита и добијања овлашћења за обављање ових послова, прописано је да стручно усавршавање представља њихово право и дужност. То укључује право и обавезу да учествује у свим облицима стручног усавршавања које организује Министарство.¹⁷ Садржину и облик стручног усавршавања, као и програм и начин провере знања стеченог на стручном усавршавању утврђује министар.

Изменама и допунама Закона је унификован начин вођења матичних књига у дипломатско-конзуларним представништва Републике Србије са оним који се води у оквиру ње. До обезбеђења услова за вођење матичних књига, прелазним одредбама је предвиђено вођење по старим решењима. У случају да тог представништва нема у држави у којој је настала чињеница рођења, брака или смрти, пријава ће се подносити преко најближег представништва. Она се прослеђује електронским путем надлежном матичару у Републици Србији, а по стицању услова за то само у писменој форми.¹⁸

Једна од најзначајнијих новина, која ће бити од посебног значаја за грађане са становишта лакшег приступа матичним књигама и лакшег остваривања права представља могућност издавања извода из матичних књига у свим матичним подручјима, без обзира на то у коме се од њих матична књига води, што се односи и на дипломатско-конзуларна представништва.¹⁹ То је практична последица електронског вођења матичних књига и постојања јединственог, ажурираног и уредног система јавних евиденција о личном стању грађана. Код ових решења практично се потврђују све предности електронског вођења, односно употребе информационалних технологија у вођењу јавних евиденција и постојања Регистра. С обзиром на то да се изводи и уверења из матичних књи-

¹⁶ Више о томе у: Димитријевић, П., Вучетић, Д., (2011). Систем локалне самоуправе, Београд, Службени гласник, стр. 233-238.

¹⁷ Више о јачању компетенција државних (јавних) службеника и његовом значају за професионализацију јавне управе у: Вукашиновић-Радојичић, З., (2017). Јачање административних капацитета кроз развој оквира компетенција државних службеника, Безбедност Београд, вол. 59, бр. 2, стр. 27-42.

¹⁸ Више о томе у: Кулић, М., (2018). Управно право – побни део, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосуђе, стр. 289-292.

¹⁹ Више о природи ових аката и радњи, те њиховом значају у правном поретку у: Милков, Д., (2013). Управно право II – управна делатност, Нови Сад, Правни факултет, стр. 58-59 и 292-294

га издају на основу Регистра, који се води истовремено са матичним књигама у писаном облику, таква могућност је остварива, чиме се грађани лишавају непотребних трошкова у погледу њиховог вађења, а матичне књиге чине лако доступним лицима о чијим стањима се воде, као и другим лицима којима је омогућен увид у њих.

Примена Закона, те остваривање свих ефеката који се од њега очекују, зависе и од читавог низа подзаконских прописа којима се ближе уређују поједина питања, често техничког карактера, а којима се обезбеђује већа сигурност система вођења матичних књига и његово функционисање. Јасно се назначена питања која захтевају ближе уређење. Ради се углавном о упутствима којима министарство ближе уређује читав низ појединачних питања која не спадају у законску материју, јер би њиховим нормирањем путем закона његов текст био непотребно оптерећен, а уз то, као често техничка питања, подложна су чешћим променама (начин уписа податка о националној припадности, промени пола, начин исправки грешки пре уписа у папирни облик, а након закључења електронског уписа, процедуре чувања, заштите и сигурности података у оквиру Регистра, чување исправки података који су унети у Регистар, начин размене података из службених евиденција, садржину записника о одређењу или промени податка о националности).

Основна обавеза министарства надлежног за послове управе јесте обезбеђење техничких услова за електронско вођење матичних књига, односно успостављање Регистра, као и непрекидно и сигурно функционисање информационог система. Уз то, прописана су надзорна овлашћења министарстава надлежних за послове управе и за спољне послове (вођење матичних књига у ДПК) у обављању послова матичара.

Општинске и градске управе су дужне да обезбеде прописане критеријуме за свако матично подручје које образују. Њихова обавеза да обезбеде вођење матичних књига у Регистру је заштићена и казним одредбама, према којима се оне могу казнити за прекршај у случају да у прописаном року не обезбеде овај облик вођења матичних књига.

Упис националне припадности и промене пола

Слобода националног изјашњавања представља једно од основних личних права, којима се обезбеђује заштита идентитета, колективног и индивидуалног. Националност уједно може, зависно од личног осећања и опредељења, да представља део личног статуса. Имајући у виду да се по основу припадности одређеној националној заједници остварују одређена права (права националних мањина, права у изборном процесу), питање њеног евидентирања у одговарајуће јавне регистре постаје посебно релевантно. С тим у вези, као релевантна правна питања се јављају могућност уношења националне припадности у матичне књиге (право или обавеза), начин уноса и могућност промене овог податка.

Могућност уписа податка о националној припадности у матичну књигу рођених постаје предмет регулације, према одредбама нових законских измена. Овај податак до сада није могао бити унет у матичну књигу, иако та могућност произлази из уставне гаранције права на национално изјашњење и чињенице да матичне књиге представљају основне евиденције о личном стању грађана. Још раније је Акционим планом за остваривање права националних мањина предвиђена обавеза одговарајућих интервенција у Закону о матичним књигама ради уређења могућности уписа податка о националности у матичну књигу рођених. Имајући у виду уставом утврђени либерални концепт слободе националног изражавања (чл. 47 ст. 1 Устава)²⁰ - који подразумева да је изражавање националне припадности слободно, али и да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности - те потребу усклађивања закона који регулишу права припадника националних мањина, предвиђених и путем акционих планова из ове области који представљају темељно политичко опредељење у правцу афирмације права на неговање националних идентитета свих заједница, али и индивидуалних права на припадност, уношење податка о националности у све јавне евиденције и регистре по принципу добровољности представља најзначајнији корак у правцу афирмације овог права.²¹ Закон се определио за либералан приступ овом питању, према коме је овај податак факултативан, одређен слободном вољом родитеља, односно пунолетног лица у погледу његовог уноса, брисања или промене. Иако неограничена могућност промене овог податка, на основу којег се могу остваривати и одређена права, може довести и до злоупотребе, свака могућност ограничавања промене или уноса не би била у складу са уставним концептом овог права, те је питање злоупотребе потребно решити другим инструментима, путем закона који системски регулише права националних мањина у погледу којих може евентуално доћи до злоупотребе. Уношење овог податка ће условити промену у обрасцу матичне књиге рођених, извода и уверења који се на основу ње издају, те нови образац записника на који се даје изјава о националности, а укључује и обавезу упознавања родитеља о праву на уношење овог податка.

Посебна и ефикасна заштита права припадника националних мањина је садржана у казним одредбама, према којима ће се новчано казнити надлежни орган уколико на захтев припадника националне мањине не изврши упис његовог личног имена према језику и писму националне мањине којој припада.

Медицинска могућност промене пола свој правни одраз нужно мора наћи и у евиденцијама о личном стању грађана. Уочавајући да је ова могућност у пракси заступљена, али не и правно регулисана у питањима јавних евиденција,

²⁰ Више о природи уставних (основних) права и њиховој заштити у: Пајванчић, М., (2011). Уставна заштита људских права, Нови Сад, Правни факултет, стр. 8-10 и 86-88.

²¹ Ради се о индивидуалном, личном праву, праву негативног статуса, с којим је повезан и на којима почива и читав низ посебних, колективних права (чл. 75-80), као и уставних обавеза државних органа у погледу посебне заштите националних мањина (чл. 14) и подстицања толеранције, забране изазивања националне мржње (чл. 47-49) и развијање духа толеранције (чл. 81). Више о томе у: Марковић, Р., (2015). Уставно право, Београд, Правни факултет, стр. 469-477. и Кутлешкић, В., Голић, Д. (2017). Уставно право, Нови Сад, Правни факултет за привреду и правосудје, стр. 83-90.

Законом је предвиђена и могућност њеног евидентирања, која је услов за остваривање великог броја других права. Непостојање одговарајућег решења доприноси правној несигурности лица која се одреде на ову правно признату могућност, али и несигурности трећих лица (супружник, деца). Иако је ово једно најсложенијих питања која су уређена овим законом, јер повлачи читав низа материјалноправних и процесних импликација, као што је питање брака, родитељства, ЈМБГ-а, која се морају решавати одговарајућим системским законом, мера законског уређења је остала на нижем, али неопходном нивоу. Она предвиђа услове под којима се промена пола може унети, акте или исправе који се у те сврхе доносе, односно издају, те упућивање у прелазним одредбама на неопходне материјалноправне претпоставке које морају бити испуњене, као што је промена ЈМБГ-а, брачни статус или друга права из области породичних односа. На овај начин је делимично правно решено изразито сложено питање, у мери која је у ингеренцији матичних књига. Иако се ради само о парцијалном решењу, њиме се обезбеђује већа правну сигурност, али ће пуна реализација зависити од прописа који уређују само питање промене, као и друга релевантна питања која из ње произлазе. Промена пола се уписује на основу решења које је декларативног карактера, а које се доноси на основу потврде здравствене установе. Потврда има карактер јавне исправе, чији образац споразумно прописују министри надлежни за послове управе и послове здравља.

Завршна разматрања

Иако је одређење законодавца било да се у форми измена и допуна интервенише на стари Закон о матичним књигама, решења која су у њима садржана, по својој обухватности, квалитету и значају, могу се сматрати суштинским помаком, квалитативним унапређењем, нивоом који, спрам постојећих могућности, али и савремених тенденција и техничког-технолошког развоја, представља значајан домет у дигитализацији јавне управе, али и унапређење положаја грађана.

Сврха законских измена се, у најосновнијем, састоји у успостављању јединствене базе података који се уписују у матичне књиге, поједностављењу процеса уписа у матичне књиге, подизању нивоа ефикасности и уједначеног поступања органа у пракси. Такође, њима се обезбеђује уштеда времена за грађане – кориснике услуга, као и уштеда времена и људских ресурса за јединице локалне самоуправе. На тај начин се овај закон у потпуности усклађује са начелом делотворности и економичности општег управног поступка.

С обзиром на то да успостављање Регистра матичних књига, као и обезбеђење услова за приступ свих матичних подручја Регистру представљају основне трошкове који проистичу из нових решења, а да та решења за циљ имају да обезбеде дигитализацију матичних књига, односно модернизацију система вођења, као и његову рационализацију, који, као такав, може бити уподобљен и компатибилан са вођењем других евиденција, између којих може доћи до повезивања, ако за то постоји одговарајући правни основ, онда већ самим тим јасно произлази закључак о оправданости тих трошкова.

Такође, решењима о начину пријаве настојао се обезбедити принцип ефикасности и економичности, а да то, притом, не буде на уштрб грађана, који се овим путем неће излагати додатним трошковима или процедуром која им није позната, као ни правилног утврђивања чињеничног стања. Законом се, као равноправни, наводе пријаве електронским, писаним и усменим путем. Ипак, решењима која се односе на пријаву појединих чињеница (првенствено од стране здравствених установа), протезира се електронски начин пријаве, који је обавезујући уз писану пријаву. Посебна погодност за грађане и једна од најзначајнијих новина, са становишта лакшег приступа матичним књигама и лакшег остваривања права, представља могућност издавања извода из матичних књига у свим матичним подручјима, без обзира на то у коме се од њих матична књига води, што се односи и на дипломатско-конзуларна представништва. То је практична последица електронског вођења матичних књига и постојања јединственог, ажурираног и уредног система јавних евиденција о личном стању грађана.

Литература:

1. Akimovska-Maletić, I., (2008). E-uprava i reforma javne uprave, *Pravni život*, br. 10, str. 919-934.
2. Vlaški, B., (2015). Sadržina i prav(n)a priroda koncepta dobre uprave, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 71, str. 277-292.
3. Vukašinović-Radojičić, Z., (2017). Jačanje administrativnih kapaciteta kroz razvoj okvira kompetencija državnih službenika, *Bezbednost Beograd*, vol. 59, br. 2, str. 27-42.
4. Vučetić, D., (2014). Evropska upravnoprocesna pravila i opšti upravni postupak Republike Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 68, str. 175-186.
5. Golić, D., Matijašević, J., (2014). Informacione tehnologije kao sredstvo demokratizacije javne uprave, U zborniku sa Međunarodne naučne konferencije „Sinteza 2014“ Uticaj interneta na poslovanje u Srbiji i svetu, Beograd, Univerzitet Singidunum, str. 105-110.
6. Dimitrijević, P., (2009). Elektronski dokument, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 53, str. 55-69.
7. Dimitrijević, P., (2008). E-potpis i upravni postupak, *Pravni život*, br. 10, str. 571-583.
8. Dimitrijević, P., Vučetić, D., (2011). Sistem lokalne samouprave, Beograd, *Službeni glasnik*, str. 233-238.
9. Kutlešić, V., Golić, D. (2017). *Ustavno pravo*, Novi Sad, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.
10. Lončar, Z., (2016). Posebni upravni postupci, Novi Sad, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, str. 1231-1250.
11. Marković, R., (2015). *Ustavno pravo*, Beograd, Pravni fakultet.
12. Milkov, D., (2009). *Upravno pravo I – uvodna i organizaciona pitanja*, Novi Sad, Pravni fakultet.
13. Milkov, D., (2013). *Upravno pravo II – upravna delatnost*, Novi Sad, Pravni fakultet.
14. Milkov, D., Radošević, R., (2016). Neke novine u Zakonu o opštem upravnom postupku – „upravno postupanje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u novom Sadu*, br. 3, str. 733-752.
15. Pajvančić, M., (2011). *Ustavna zaštita ljudskih prava*, Novi Sad, Pravni fakultet.
16. Tomić, Z., (2016). *Opšte upravno pravo*, Beograd, Pravni fakultet.

17. Tomić, Z., Milovanović, D., Cucić, V., (2017). Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku, Beograd, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Propisi:

1. Ustav Republike Srbije, 2006.
2. Zakon o državnoj upravi, „Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon.
3. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Sl. glasnik RS”, br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 - odluka US i 107/2012.
4. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, „Sl. glasnik RS”, br. 47/2018.
5. Zakon o matičnim knjigama, „Službeni glasnik RS”, br. 20/09 i 145/14.
6. Zakon o opštem upravnom postupku, „Sl. glasnik RS”, br. 18/2016.
7. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

E-ADMINISTRATION AND REGISTRY BOOKS - INOVATIONS IN THE LAW ON REGISTRY BOOKS

Summary: One of the most important fields in application of electronic administration, which shows its numerous advantages, is the registry books. The new legal solutions on registry books provide a more modern way of keeping and issuing public documents based on them by using information technologies. New solutions establish the legal basis for the functioning of the central electronic database - the Register of registry books, redefine the way of entering and modifying data in it, specify the relationship between the two forms of registry books (written and electronic). Also, it enables the entry of data which until now have not been enrolled or there were legal vacuum and practical problems regarding them, and which are relevant for substantiation of rights, such as issues of nationality and sex change. In this way, in addition to greater security and uniformity of keeping records, it facilitates access to citizens and ensures more efficient substantiation of their rights in relation to keeping official records of personal status.

Key words: registry books, public records, electronic administration