

**УНИВЕРЗИТЕТ ЦОН НЕЗБИТ**  
**Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд**

**Јасмина Бенмансур**

**УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТ**  
**МАТИЧНИХ КЊИГА И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ**  
**У ДОКАЗНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

**- Докторска дисертација -**

**Београд, 2016.**

УНИВЕРЗИТЕТ ЦОН НЕЗБИТ  
Факултет за право, јавну управу и безбедност, Београд

Јасмина Бенмансур

УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТ  
МАТИЧНИХ КЊИГА И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ У  
ДОКАЗНОМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

- Докторска дисертација -

Предмет: Управно право

Име и презиме ментора: Проф. др Неђо Даниловић

Проф. др Живко Кулић

Име и презиме студента: Јасмина Бенмансур

Број индекса: 1001/11

Студијски програм: Докторске студије правних наука

Смер/модул: Право

Матични број: 0402969925010

Београд, март 2016.

## ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ ЗА ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

**Проф. др Мијат Дамјановић,**

професор емеритус Факултета за право,  
јавну управу и безбедност Универзитета  
Џон Незбит, члан

---

**Проф. др Зоран Лончар,**

ванредни професор Правног факултета  
Универзитета у Новом Саду, члан

---

**Проф. др Неђо Даниловић,**

редовни професор Факултета за право,  
јавну управу и безбедност Универзитета  
Џон Незбит, ментор

---

**Проф. др Живко Кулић,**

редовни професор Факултета за право,  
јавну управу и безбедност Универзитета  
Џон Незбит, ментор

---

**Проф. др Драган Васиљевић,**

редовни професор, Криминалистичко-  
полицијска академија, Београд, члан

---

## САДРЖАЈ

УВОД.....	1
I. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА .....	7
1. Проблем истраживања .....	7
1.1. Хипотетички ставови о проблему истраживања .....	9
1.1.1. Хипотетички ставови о структурним проблемима .....	9
1.1.2. Хипотетички ставови о функционалним проблемима .....	9
1.1.3. Хипотетички ставови о везама и односима .....	10
1.2. Резултати досадашњих истраживања.....	10
1.3. Значај истраживања .....	11
2. Предмет истраживања.....	12
2.1. Теоријско одређење предмета истраживања .....	12
2.2. Дефинисање категоријално-појмовног система.....	13
2.3. Операционално одређење предмета истраживања .....	14
3. Циљ истраживања .....	16
3.1. Научно-стручни циљ.....	17
3.2. Друштвени циљеви .....	17
4. Хипотетички оквир истраживања .....	18
4.1. Генерална хипотеза истраживања .....	18
4.2. Посебне и појединачне хипотезе истраживања.....	18
5. Начин истраживања .....	23
5.1. Методе које ће се користити у истраживању .....	24
5.2. Узорци истраживања.....	25
6. Научно-стручна и друштвена оправданост истраживања.....	26
6.1. Научно-стручна оправданост истраживања .....	26
6.2. Друштвена оправданост истраживања.....	26
II. МАТИЧНЕ КЊИГЕ У СИСТЕМУ ПРАВНИХ НАУКА И ЊИХОВА РЕГУЛАЦИЈА .....	28
1. Матичне књиге у систему правних наука .....	28
1.1. Матичне књиге у систему управног права.....	29
1.2. Матичне књиге у систему грађанског права .....	31
1.3. Матичне књиге у систему међународног права .....	34
2. Правна регулација матичних књига .....	35
2.1. Регулација матичних књига у међународном праву.....	36
2.2. Колизине норме .....	42
2.3. Регулација матичних књига у националном законодавству .....	47
III. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ МАТИЧНИХ КЊИГА.....	54
1. Појам матичне књиге.....	54
2. Историјат развоја матичних књига .....	57
2.1. Верске матичних књига .....	57
2.2. Државне матичне књиге .....	60
3. Карактеристике матичних књига.....	66
3.1. Матичне књиге као поверени посао државне управе .....	66
3.1.1. Надлежност .....	69
3.1.2. Сукоб надлежности .....	70
3.2. Матична подручја.....	72
3.3. Матичар .....	76

3.4. Начин вођења матичних књига.....	77
3.4.1. Први примерак – изворник матичне књиге.....	77
3.4.2. Други примерак матичне књиге.....	78
3.4.3. Упис чињеница и података у матичне књиге.....	79
3.4.4. Упис чињеница и података на основу исправа иностраних органа.....	80
3.4.5. Упис забелешке о промени података о личном стању грађана у матичне књиге.....	84
3.4.6. Службена употреба језика и писама у вођењу матичних књига.....	85
3.4.7. Исправке у матичним књигама.....	86
3.5. Чување матичних књига.....	87
3.6. Обнављање матичних књига.....	88
3.7. Јавне исправе које се издају из матичних књига.....	90
3.7.1. Изводи из матичних књига.....	92
3.7.2. Уверења.....	93
4. Врсте матичних књига.....	94
4.1. Матична књига рођених.....	94
4.2. Матична књига венчаних.....	96
4.3. Матична књига умрлих.....	97
4.4. Матична књига у дипломатско-конзуларним представништвима.....	99
IV. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ВОЂЕЊА МАТИЧНИХ КЊИГА.....	101
1. Европски-континентални систем вођења матичних књига.....	103
1.1. Опште карактеристике европско-континенталног права.....	103
1.2. Карактеристике националних права.....	105
1.2.1. Савезна Република Немачка.....	108
1.2.2. Република Француска.....	111
1.2.3. Аустрија.....	112
1.2.4. Естонија.....	113
1.2.5. Република Словенија.....	115
1.2.6. Република Хрватска.....	118
1.2.7. Црна Гора.....	119
1.2.8. Босна и Херцеговина.....	121
2. Англосаксонски систем вођења матичних књига.....	124
2.1. Опште карактеристике англосаксонског права.....	124
2.2. Карактеристике националних права.....	125
2.2.1. Велика Британија.....	125
2.2.2. Нови Зеланд.....	129
2.2.3. Аустралија.....	132
2.2.4. Канада.....	134
3. Упоредни аспект (сличности и разлике) у вођењу матичних књига у европско-континенталном и англосаксонском систему.....	137
V. МАТИЧНЕ КЊИГЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ.....	142
1. Надлежност у управном поступку уписа чињеница и података у матичне књиге.....	142
2. Учесници у поступку.....	146
3. Фазе управног поступка.....	152
3.1. Покретање управног поступка.....	153
3.2. Испитни поступак.....	155
3.3. Претходно питање.....	158
3.4. Доказни поступак.....	160

3.5. Доношење одлуке.....	165
3.6. Жалбени поступак.....	169
3.7. Ванредна правна средства.....	172
4. Дејство управних аката.....	175
5. Управни поступак у вези са утврђивањем чињеница и података које се уписују у матичне књиге.....	176
5.1. Поступак основног уписа чињеница и података у матичне књиге ...	178
5.2. Поступак накнадног уписа чињеница и података у матичне књиге .....	185
5.3. Поступак уписа у матичне књиге на основу исправа иностраног органа.....	187
5.4. Поступак за исправку грешке у матичној књизи .....	189
5.5. Поступак за промену података у матичној књизи .....	191
6. Материјални акти управе и матичне књиге .....	192
7. Матичне књиге у доказном поступку .....	195
<b>VI. ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ</b>	
<b>МАТИЧНИХ КЊИГА.....</b>	<b>197</b>
1. Правни поступци и информатика .....	197
2. Употреба савремене технологије у управном поступку .....	200
3. Управни акти и компјутерска технологија.....	203
4. Аутоматизоване евиденције.....	206
5. Електронске евиденције у области матичних књига .....	209
5.1. Појам и врсте .....	209
5.2. Карактеристике електронске матичне књиге .....	211
5.3. Централни систем за електронску обраду и складиштење података и вођење другог примерка матичних књига .....	213
6. Пружања јавних услуга у области матичних књига употребом савремених информационах технологија као облик управне делатности.....	217
6.1. Употреба савремених технологија у поступку издавања јавних исправа из матичних књига .....	219
6.2. Употреба савремених технологија у поступку уписа у матичне књиге .....	222
<b>VII. ПРИСТУП ПОДАЦИМА И ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ</b>	
<b>У МАТИЧНИМ КЊИГАМА .....</b>	<b>226</b>
1. Право на приватност и заштита података о личности.....	226
2. Подаци о личности и матичне књиге.....	232
3. Заштита података о личности и матичне књиге.....	237
<b>VIII. ПРАВЦИ РЕФОРМЕ – МОДЕЛ УНАПРЕЂЕЊА.....</b>	<b>242</b>
1. Принципи реформе у управној области матичних књига.....	244
2. Модел унапређења.....	247
2.1. Правно-легислативни аспект унапређења.....	248
2.2. Процесно-правни аспект унапређења.....	250
2.3. Организациони аспект унапређења система управљања пословима матичних књига.....	252
2.4. Пројектни аспект унапређења.....	253
2.5. Управљање људским ресурсима.....	256
<b>IX. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....</b>	<b>258</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>266</b>

## РЕЗИМЕ

У овој докторској дисертацији обрађен је управноправни аспект матичних књига и њихов значај у доказном управном поступку, са циљем да се сви елементи њихове управне структуре повежу у целину која их с једне стране, суштински и појмовно дефинише и с друге стране, одређује као огледни пример управе и управних односа у правном систему Републике Србије, полазећи од тога да су демаркациона линија у успостављању таквих веза и односа у управном деловању органа који могу да допринесу законитом и делотворном вођењу свих фаза управног поступка и ефикасном остваривању права и правних интереса странака не само у управним стварима у области матичних књига, већ и у другим сродних управним областима.

Матичне књиге у неком од својих праоблика познате су још од Старог века, али су у државном праву препознате тек с краја XIX века, када добијају статус *spiritus movens* службених евиденција о личном статусу физичких лица, на којима се заснивају све остале службене, квазипубличке и приватне евиденције и поступци у чијој основи су неки од елемената личних или породичних прилика ових субјеката у праву.

Због свог јавноправног карактера у основи припадају управном праву, али како су засноване на подацима који су приватноправне природе, са или без међународног елемента, значајно је њихово место и улога и у дисциплинама које припадају грађанском и међународном праву. Међутим, без обзира на њихово место и улогу у систему, о овим службеним евиденцијама у теорији управног права, али и другим гранама права којима припадају, постоји веома оскудна и несистематизована грађа, због чега су сложен предмет истраживања.

Стога је методолошки приступ у дескрипцији ове појаве у праву у раду представљен кроз логички преглед чињеница садржаних у регулаторним правилима и извршену генерализацију њиховог управног аспекта са становишта националног права Републике Србије, али и општих међународних норми и регулаторних правила држава репрезентата европско-континенталног и англосаксонског правног система.

При томе, управни аспект матичних књига посебно је описан кроз елементе њихове нормативне и практичне функције у успостављању управнопроцесног деловања употребом савремених информатичких решења и експертних правних система за подршку управном одлучивању, који не доводе у питање било који од обележја донетог управног акта.

## ABSTRACT

This doctoral dissertation addresses the administrative law aspect of civil registers and their importance in evidentiary administrative procedures, aiming to link all the elements of their administrative structure into a whole that defines them essentially and conceptually on the one hand, and on the other hand identifies them as an experimental model of administration and administrative relations in the legal system of the Republic of Serbia, starting from their being a demarcation line in establishing such links and relations in administrative actions of the authorities that may contribute to lawful and effective running of all the phases of administrative procedure and to efficiently exercising the rights and legal interest of the parties, not only in administrative matters concerning civil registers, but also in other related administrative fields.

Even though civil registers in some of their earliest forms have been present since the antiquity, in state law they were recognized only in late 19<sup>th</sup> century when they became *spiritus movens* for official records on personal status of natural persons, serving as basis for all other official, quasi-public and private records and procedures whose underlying components include some of the elements of personal or family circumstances of these subject within the law.

Due to their public law character, civil registers belong, in essence, to administrative law; however, since they are based on the data of private law nature, either national or transnational, their place and role are important also in disciplines belonging to civil and international law. However, despite their position and role in the system, there is scarce and largely unsystematised material about these official records in the theory of administrative law, but also in other branches of law they belong to, which is why they are a highly complex subject matter to be studied.

Consequently, this paper presents the methodological approach in describing this law phenomenon through a logical overview of the facts contained in regulatory rules and through performed generalisation of their administrative aspect from the standpoint of the national law of the Republic of Serbia, but also of general international norms and regulatory rules of the countries representing European-Continental and Anglo-Saxon legal systems.

In addition, the administrative aspect of civil registers was described separately through their normative and practical function elements in establishing administrative-procedural actions by using modern information technology solutions and expert legal systems that do not bring into question any of the features of the administrative act made, but serve to support the administrative decision making process.



## УВОД

Управно право – његове опште карактеристике и основна садржина, предмет су значајних расправа и разматрања теоретичара, како оних који су се овом граном права бавили у њеном зачетку с краја XVIII века, тако и наших савременика. Ипак, без обзира на временско одређење, политички систем и друштвене прилике које су пратиле њихов рад, издвојило се мишљење да је управно право у најопштијем смислу скуп правних норми које регулишу с једне стране, рад органа управе и с друге стране, вршење управне функције.<sup>1</sup>

При томе, управно право као научна дисциплина може се посматрати у ужем и ширем смислу, зависно од тога да ли се полази од традиционалне или од савремене концепције управног права. Основна разлика ова два учења лежи у различитом схватању обима и скупа правних норми које чине управну власт. И тако, док управно право у ужем смислу произилази из схватања управе као функције државне власти и организационе целине државних органа који врше управну функцију, управно право у ширем смислу подразумева управну делатност коју врше како државни органи тако и недржавни субјекти који имају управна овлашћења.

Традиционалну концепцију управног права код нас заступао је Радомир Лукић, који је ову грану права дефинисао као скуп правних норми које регулишу организацију и делатност државне управе.<sup>2</sup> Као његови ученици ову концепцију подржали

---

<sup>1</sup> Димитријевић Павле, *Елементи управног права*, Издавачко-штампарско-књижарска радна организација „Савремена администрација“, Београд, 1980, стр. 14-21; Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – прва књига Устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 2-11; Денковић Ђ. Драгаш, *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 25-39 и др.

<sup>2</sup> Лукић Радомир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1974, стр. 417-421.

су Ратко Марковић<sup>3</sup> и Зоран Томић.<sup>4</sup> Сличан приступ имао је и Павле Димитријевић који управно право одређује као скуп правних норми које регулишу организовање, вршење и контролу управне власти.<sup>5</sup>

Насупрот овом схватању, Леон Диги зачетник савремене концепције управног права је још с почетка XX века говорио да модерно јавно право постаје скуп правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и непрекидно вршење, те да основа јавног права није више субјективно право заповедања, већ је то правило о уређењу и управљању јавним службама.<sup>6</sup> И Никола Стјепановић је заступао становиште да је управно право грана права коју чине сви правни прописи који регулишу организацију јавне управе и делатност државе и других јавних тела у вези са управноправним односима и поступак контроле рада јавне управе.<sup>7</sup> О преображају предмета управног права говорио је Драгаш Денковић, истичући да је он проузрокован друштвеним променама у савременом друштву, тако да држава у већој или мањој мери преко својих органа и јавних служби обезбеђује услове за функционисање привредне и друштвене делатности,<sup>8</sup> сврставајући се тако међу теоретичаре присталице савремене концепције управног права.

Значајно је напоменути да је опонент традиционалном и савременом схватању предмета управног права негативно одређење његовог предмета. Ово схватање засновано је на ставу да се предмет управног права не може одредити на позитиван начин, те да је управа све оно што не спада у судство. Ову тезу заступао је Иво Крбек, сматрајући да покушаји позитивног фиксирања овог појма или не обухватају читав појам управе или обухватају и судство и законодавство, означавајући је као сваку друштвену делатност.<sup>9</sup>

Управно право данас представља комплексно подручје савременог права. Оно је последње две деценије забележило динамику развоја која је резултирала укидањем великог подручја друштвених и правних односа који су до тада били под искључивом

---

<sup>3</sup> Види: Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 16-17.

<sup>4</sup> Види: Томић Зоран, *Управно право*, Номос (Завод за графичку технику ТМФ), Београд, 1991, стр. 98.

<sup>5</sup> Димитријевић Павле, Марковић Ратко, *Управно право књига I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1986, стр. 217.

<sup>6</sup> Диги Леон, *Преображај јавног права*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво, Београд, 1998, стр. 51-52.

<sup>7</sup> Стјепановић Никола, *Управно право у СФРЈ – општи део*, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 15.

<sup>8</sup> Денковић Ђ. Драгаш, *Ibid*, стр. 40-56.

<sup>9</sup> Крбек Иво, *Управно право, I књига – Уводна и основна питања*, Тисак и наклада југословенске штампе д. д, Загреб, 1929, стр. 8-9.

административном контролом. Тако читав низ правних аката о „посебним“ условима и управним мерама из периода административне регулације друштвених односа постају „историја“.

Истовремено, у Европској унији настаје и развија се концепт европског административног простора, као скуп управних принципа, вредности и стандарда које чине контуре европског управног права.<sup>10</sup>

Уз то, управно право није остало имуно на процес(е) глобализације, тако да је разлика између модела ове гране права у европско-континенталном и англоамеричком систему све више почела да нестаје.<sup>11</sup>

Тренд развоја и преображаја управног права у средство за остваривање законитог и делотворног рада јавне администрације забележен је свуда у свету, па и у Републици Србији која има дугу традицију развоја управе и административног права. Не треба занемарити чињеницу да је устројавање управе и административног права у Србији започело још с почетка XIX века и да је овом питању дато посебно место у време писања и доношења првих уставних аката Кнежевине Србије. Колико се успостављање управе сматрало неопходним за устројавање српске државотворности говори и чињеница да је Устав Кнежевине Србије од 1838. године, тзв. „Турски устав“ који је формално важио до 1869. године због различитих притисака великих сила, пре свих Отоманске империје, фактички био замењен уставним законима који су се у то време сматрали најзначајнијим за политички систем и утемељење идеје о правној држави – законима о устројству Државног савета, о устројству централне државне управе, о чиновницима и локалној самоуправи.<sup>12</sup>

У складу са основним катактеристикама позитивноправних наука којој припада, наше управно право данас је у сталном процесу мењања, прилагођавања друштвеним потребама и успостављања управноправних односа унутар главних субјеката управног рада и између главних субјеката управне делатности и грађана, у складу са општеприхваћеним принципима ове гране права.

---

<sup>10</sup> Лилић Стеван (приредио), *Зборник радова: Правни капацитети Србије за европске интеграције књига II*, Правни факултет – Центар за издаваштво, Београд, 2008, страна 26.

<sup>11</sup> Томић Р. Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр.82.

<sup>12</sup> Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903*, 1988, стр. 12.

Може се рећи да је структура управноправне гране у Републици Србији у највећем заокружена, али још увек постоји много простора за могућа унапређења, како у организационом, тако и у материјалном и процесном управном праву и то не само зато што, како је већ напоменуто ова грана припада категорији позитивноправних наука које су по својој природи подложне сталним променама и преображају у односу на различите чиниоце, већ често и због систематике и начина на који се планира и приступа реформским процесима. Стога су потребни додатни напори да се садржина управноправне гране коју чини апстрактна правна регулатива управе и управних односа, односно опште правне норме, развију и унапреде до степена који успоставља успешну синтезу општих и посебних правила управног пословања и принципа добре управе у непротивречан и ујединачен систем.

У последњој деценији у најширем смислу започета је укупна реформа структуре управноправне гране права, коју чине управноорганизационе, управноматеријалне и управнопроцесне правне норме. Овај процес одвија се у два основна смера, један који треба да задовољи непосредно садржинско и процесно правно задовољавање јавних потреба унутар државе и други који треба да обезбеди примену општих принципа упоредног права и већ поменутог тзв. европског административног простора, као што су принцип поузданости и предвидивости (правне сигурности), принцип отворености и транспарентности, принцип одговорности и принцип ефикасности и делотворности.

У многим управним областима нормативна активност резултирала је увођењем норми, начела и правних института који на битно другачијим основама прилагођеним потребама савременог друштва уређују питања неопходна за успешно остваривање управних функција у тим областима.

У средишту тих прописа јесу грађани и задовољење њихових потреба, односно процедуре за остваривање њихових права и правних интереса, али је основна претпоставка обезбеђење владавине права и начела легалитета управе што је у складу са суштинском одредницом управног права и његовим јавноправним карактером. Још је Леон Диги говорио да кад администрација делује, она то никада не чини тако као што би то чинио појединац, јер она има циљ који је само њој својствен, а то је законито вршење јавне службе.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Диги Леон, *Ibid*, стр. 119.

Но без обзира на ту чињеницу, поједине управне области иако значајне и општег карактера, јер обезбеђују заједничка начела за унапређење и заштиту људских права, слобода и интереса грађана од самовоље и другог неприкладног коришћења дискреционих управних овлашћења, уз истовремено поступање различитих државних органа у складу са сврхом поверених овлашћења, још увек нису нашле своје право место и улогу у вршењу управне делатности. Ово се пре свега, односи на области које у управнопроцесном делу могу омогућити да се у оквиру доказног поступка изводе процесне радње доказивања засноване на истражном начелу (*инквизициона максима*), дакле по службеној дужности и одлучује о правима и правним интересима на основу претпоставке тачности одлучних чињеница, у којој нема места начелу слободне оцене доказа.

У том смислу, једна од најзначајнијих области јесу матичне књиге, као основне службене евиденције о личном стању грађана у Републици Србији. У теоријском смислу матичне књиге су евиденције које садрже све промене у личном стању од рођења и стицања правне способности до смрти и губитка правне способности сваког физичког лица. У практичном смислу оне су незаобилазни доказ у било којој правној ситуацији у којој се доказује идентитет и утврђују лични подаци или својства физичког лица. Стога, оне обезбеђују аутентичност свих осталих службених евиденција о грађанима или јавних исправа које се издају грађанима, као и поступака који се воде пред надлежним органима.

Међутим, вишедеценијска небрига за овај део важних друштвених и јавних послова које обављају органи управе, онемогућила је свеопшту реформу и успостављање односа који могу да обезбеде вршење управне делатности на новим основама, прилагођеним потребама савремене управе. Такође, иако имају веома важно место не само у систему управног права, већ и других грана као што су породично право и међународноприватно право, матичне књиге нису довољно истражене. У теорији је веома мало систематизоване грађе, која појмовно, суштински и свеобухватно објашњава ову област.

Свеопшта реформа ове управне области која је уследила након последње регулаторне реформе,<sup>14</sup> дала је одређене резултате, који се пре свега односе на

---

<sup>14</sup> Закон о матичним књигама донет је 27. марта 2009. године, а почео је да се примењује 28. децембра исте године. Објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 20/09. Измене овог закона донете су 29. децембра 2014. године, а Закон о изменама Закона о матичним књигама објављен је у „Службеном гласнику РС“, број 145/14.

успостављање нових сродних управноправних односа у систему матичних књига, чије је посебно обележје (*differentia specifica*) стварање конкретних материјалних и процесних услова који треба да обезбеде спровођење доказног поступка и одлучивање о субјективном праву или обавези за неодређени број случајева и неограничени број лица на јединственим основама.

Имајући у виду напред изнето, несумњиво је да су ове службене евиденције у овом тренутку један од полазних основа за разматрање и одлучивање о могућим правцима корените промене традиционалног начина обављања административних и управних процедура не само у управној области матичних књига, већ и у другим сродним областима у систему државне управе у Републици Србији.

## **I. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

### **1. Проблем истраживања**

У смислу управног права службеном евиденцијом сматра се евиденција која је установљена законом или другим прописом, а којом се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно потребе одређених корисника. Оне се воде да би се у сваком тренутку могло тачно утврдити право стање ствари, а поводом или у вези са неким правним актом, нарочито након његовог доношења.

Неспорно је да највећи значај у правном систему сваке државе има категорија јавних, службених евиденција у које се уписују сви битни подаци и чињенице о личном стању грађана – матичне књиге. У ове евиденције превасходно се уписују чињеница рођења, чињеница закључења брака и чињенице смрти, али и велики број других података о физичком лицу који су у вези са овим статусним питањима (стицање и престанак држављанства, губитак и враћање пословне способности, усвојење, старатељство, идр).

Основном упису у ове евиденције, као и каснијим уписима нових података или измени већ уписаних, претходи читав низ управних радњи прецизираних процесним нормама управног поступка, али и великим бројем материјалних прописа који садрже одредбе о упису или у вези са уписом у матичне књиге, при чему се уписи чињеница и података у матичне књиге једнако врше и на основу управних аката и на основу материјалних аката управе.

Из матичних књига, чија се ваљаност претпоставља по сили закона, издају се изводи и уверења, који због своје писмене форме веома личе на декларативне управне акте. Ипак, ове исправе нису управни акти јер не производе правне ефекте, већ само на

формалан начин потврђују постојање или непостојање неке релевантне чињенице. Стога се сматрају најважнијим доказним средством у доказивању личних података или својстава грађана. С обзиром на значај који се прописима даје матичним књигама и њихово место у систему службених евиденција о грађанима, све остале евиденције и исправе које се издају грађанима морају одговарати подацима уписаним у матичне књиге.

Имајући у виду да се матичне књиге, поред папирног, воде и у електронском облику, значајно је осврнути се на могућности које ове службене евиденције пружају када је у питању успостављање односа између управног поступка који се спроводи у њиховом вођењу и савремених технологија.

Активности које се данас предузимају у циљу развоја информационог друштва усмерене су све више ка изградњи електронске управе које треба да задовољи потребе друштва, пре свега грађана, обезбеђењем широке примене информационо комуникационих технологија у државним органима и увођењем електронског документа, потписа и идентитет у услугама јавног сектора.

Као један од значајних корака ка успостављању електронске управе која треба да омогући модернизацију државне управе и лакше и брже остваривање права грађана, без гломазних процедура и непотребних трошкова свакако је и успостављање електронске матичне књиге.

Међутим, полазећи од тога да су се матичне књиге више деценија водиле искључиво у папирном облику успостављање електронске матичне књиге и електронских управних процедура за упис у матичне књиге није једноставан процес и уз одговарајући правни оквир, захтева велике напоре у материјалном, кадровском и организационом смислу.

Отуда се основни проблем у овој докторској дисертацији може формулисати у облику питања да ли и у којим случајевима матичне књиге могу бити одлучне чињенице у управном поступку на основу којих се доносе управни акти без потребе да се изводе друга средства подесна за утврђивање стања ствари и да ли је и колико увођење електронске службене евиденције о личном стању свих грађана у Републици Србији претпоставка за потпуну аутоматизацију управног поступка који се



води у вези са уписом чињеница и података у матичне књиге, али и у другим поступцима из сродних или повезаних области.

## **1.1. Хипотетички ставови о проблему истраживања**

### **1.1.1. Хипотетички ставови о структурним проблемима**

Разноврсност чинилаца структуре матичних књига, манифестована кроз различиту нормативну уређеност ове области од устројавања евиденције до данас, нужно је довео до одређених несагласности у систему њиховог вођења.

Битан проблем је и то што су матичне књиге више деценија и поред постојања правне регулативе вођене тако да нормативни систем није у свему био компатибилан са праксом.

То се једнако односи и на њихову папирну и електронску форму, јер нису развијана стандардизована решења, односно она су различита, а негде и неадекватна, међусобно неповезана и некомпатибилна. Стога је интеграција таквих нестандардизованих решења врло тежак и дуготрајан посао, који отежава успостављање унифицираних управних радњи у вођењу матичних књига, па самим тим и потпуно аутоматизовање управних процедура у овој области.

Поред тога, место и значај матичних књига у систему службених евиденција о грађанима није одувек био на данашњем нивоу. Праћење ове области на потребним основама, које могу да дају одређене предности и унапређења у функционисању система, заправо је присутна тек неколико година уназад.

### **1.1.2. Хипотетички ставови о функционалним проблемима**

Нормативни систем превасходно детерминише функционално одређење области матичних књига.

Међутим, иако је поштовање правних норми нужно неопходно за обезбеђење једнообразности и аутентичности матичних књига, дешавају се честа и непотребна одступања у начину функционисања ове важне области државне управе поверене имаоцима јавних овлашћења (општинама, градовима и граду Београду). Може се

изнети оцена да емпирија у највећем остварује основну концептуалну замисао, али је уочена пракса која одступа од те концепције, пре свега због кадровских, организационих или материјалних проблема.

Ова одступања, између осталог, утичу и на то да сви имаоци јавних овлашћења не обезбеђује грађанима једнак квалитет услуга, односно задовољење њихових потреба и интереса у прописаном обиму. То значи да би примена једног од основних принципа тзв. европског административног простора – заштита легитимних очекивања грађана, у односу на већ примењено начело правне сигурности, захтевала посебна функционална унапређења у вођењу управног поступка у овој области.

### **1.1.3. Хипотетички ставови о везама и односима**

Из свега напред изнетог може се закључити да однос нормативног и функционалног аспекта матичних књига није довољно компатибилан, а разлог томе је што још увек не постоје све предпоставке које могу у оперативном смислу да испуне планове развоја ове области зацртане у регулативи о матичним књигама, али и процесним нормама управног права.

Стога је битно успоставити такав систем односа и веза који може да задовољи функционалну сагласност са нормативним оквиром, као доминантно преовлађујућим.

## **1.2. Резултати досадашњих истраживања**

При вршењу овог истраживања не треба занемарити искуства других земаља у вођењу основних службених евиденција о грађанима.

У државама које су зачетнице француског и немачког управноправног система или које су га прихватиле и уградиле у свој правни систем, област матичних књига уређен је посебним правним актима и ови послови се обављају као послови државне (јавне) управе који се у већини случајева поверавају нижим органима власти. Дакле, државе европско-континенталног система управног права воде евиденције о личном стању грађана као државне матичне књиге, мада и од овог правила има изузетака који умногоме подсећају на англосаксонски систем управног права. На пример, у Грчкој која у основи

припада европско-континенталном систему управног права основне евиденције о личном стању поред надлежних државних органа воде и цркве и верске заједнице. При томе, потпуно је изједначен статус тих евиденција тако да се јавним исправама сматрају и оне које су издате од надлежног државног органа и оне које издају цркве и верске заједнице.<sup>15</sup>

За систем англосаксонског права који је настао независно од традиције римског права, на основама традиције енглеског општег обичајног права и посебних судских одлука познатих као преседенти, карактеристично је да су се евиденције о рођењу, закључењу брака и смрти преваходно водиле изван државних органа, најчешће у црквама и верским заједницама чије су се исправе (изводи) признавале као јавне исправе и имале доказну снагу у различитим поступцима који су се водили за остваривање права и интереса грађана пред државним органима. Међутим и овај систем у области матичних књига претрпео је извесне утицаје европско-континенталног система, па се данас и у земљама англосаксонског система евиденције о личном стању грађана воде и као државне евиденције.

У сваком случају, без обзира на систем управног права који је у основи правног поретка одређене државе, имајући у виду значај података садржаних у евиденцијама о рођењу, браку и смрти и потреби државе да на јединственим основама располаже подацима о својим грађанима, тенденције су да све државе правно уреде област матичних књига, односно службене евиденције о личном стању грађана.

### 1.3. Значај истраживања

Овим радом настоји се истражити област матичних књига, са више повезаних и међусобно условљених аспеката. Посебна пажња ће се посветити месту матичних књига у систему правних наука, пре свега у систему управног права, опису и анализи управноправног аспекта поступака за упис одређених чињеница или података у матичне књиге, нормативном оквиру који уређује ову област, као и сагледавању стања у вођењу матичних књига, разматрању предности и недостатака система, уз истовремено дефинисање потреба и приоритета неопходних за успостављање система који обезбеђује

---

<sup>15</sup> Dimitriadis Androulidakis Ismene, *Family Law in Greece*, AH Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 2010, стр. 49-50.

правилност и законитост значајног броја поступака који се воде ради остваривања права или утврђивања обавеза грађана у овој области.

Имајући у виду место матичних књига у систему службених евиденција о грађанима, као и већ изнету чињеницу да је ова област управног права, данас веома актуелна, а недовољно истражена, значај ове докторске дисертације огледа се и у томе да систематизује теоријски аспект овог појмовног облика, као и да се резултати развојног истраживања могу усмерити на усавршавање већ постојећих начина вођења матичних књига, а резултати стратешког истраживања доведу до тачке када их је могуће практично применити.

## **2. Предмет истраживања**

### **2.1. Теоријско одређење предмета истраживања**

Предмет истраживања у овом случају јесте управноправни аспекти матичних књига и њихов значај у доказном управном поступку.

Позитивним прописима је уређена претпоставка тачности ових евиденција, тако да подаци садржани у њима обезбеђују правну сигурност у свим поступцима које надлежни државни органи воде ради остваривања права или утврђивања обавеза грађана. Све остале службене евиденције о грађанима или јавне исправе које се издају грађанима заснивају се управо на личним подацима уписаним у матичне књиге или чињеницама који произилазе из података уписаних у матичним књигама.

Поред тога, матичне књиге као материјални акти управе имају веома значајно место у доказном управном поступку, с обзиром да садрже чињенице и податке чије постојање закон претпоставља, па им се увек, односно док се супротно не докаже, даје предност како у односу на друге јавне исправе које садрже личне податке, тако и у односу на друга доказна средства (изјаве странке или исказе сведока).

У теорији управног права, али и другим гранама права постоји веома оскудна грађа која појмовно објашњава матичне књиге. Заправо, мали је број теоретичара који су се овим питањем уопште бавили, а још мање је оних који су је суштински и појмовно дефинисали.

Ипак све дефиниције и објашњења појма матичних књига имају исти именитељ, а то је да су матичне књиге службене евиденције, са доказном снагом јавне исправе, које садрже личне податке и својства сваког физичког лица од рођења до смрти.

## 2.2. Дефинисање категоријално-појмовног система

Основни категоријално-појмовни апарат овог рада чине следећи појмови:

**Управноправни аспект матичних књига** – управноматеријални аспект матичних књига чине основни принципи, институти и појмови управног права у области личног статуса грађана којим се пред органима управе (дакле применом материјалноправних норми) остварују утврђена права, док се управнопроцесни аспект матичних књига огледа у основним принципима, институтима и појмовима који се односе на процесне институте управног права (садржане у управнопроцесним нормама) у вези са поступком за упис у ове јавне евиденције, које као предмет (*monumentum*) служе, издавањем исправа – извода и уверења из матичних књига, доказивању личних података или својстава физичког лица.

**Матичне књиге** – основне службене евиденције о рођењу, закључењу брака и смрти и другим законом предвиђеним чињеницама и променама у вези са њима.

**Управни поступак** – процедурална правила (*формалноправне норме садржане у процесним законима*) која се примењују у вези са доношењем одлука у управним стварима (*применом материјалних прописа*), односно поступак решавања у управним стварима доношењем управних аката.

**Доказни управни поступак** – чињенице на основу којих се доноси управни акт (одлучне чињенице) утврђују се у доказном поступку, а као доказ могу се употребити сва средства подесна за утврђивање стања ствари и која одговарају поједином случају, као што су: исправе, искази сведока, изјаве странака, налази и мишљења вештака, увиђај.

**Материјални акт** – управне радње или активности органа управе које имају посредно и несамостално правно дејство на права, обавезе и/или правне интересе лица, а не испуњавају услове предвиђене за управни акт (вођење евиденција и издавање уверења, обавештавање, примање изјава, радње извршења правних аката и друге материјалне радње).

**Управни акт** – појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа из одговарајуће управне области решава о одређеном праву, обавези или интересу странке, укључујући и процесна питања.<sup>16</sup>

**Електронска матична књига** – дигитализација матичних књига из папирног облика у електронски облик.

**Електронски документ** – документ у електронском облику који се користи у правним пословима и другим правним радњама, као и у управном, судском и другом поступку пред државним органом.

**Податак о личности** – свака информација која се односи на физичко лице, без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације, по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнавања информације, или без обзира на друго својство информације.<sup>17</sup>

**Јавне услуге** – обезбеђење престација и услуга које проистичу из правних ситуација и правних односа створених или констатованих правним актом.

### **2.3. Операционално одређење предмета истраживања**

Овако формулисан предмет истраживања биће научно-теориски елабориран разрадом следећих целина - чинилаца предмета, и то:

а) У раду ће, пре свега, бити неопходно указати на место матичних књига у систему правних наука, са посебним освртом на однос матичних књига и управног права, грађанског права и међународног права. Једно од основних разматрања биће посвећено и анализи међународноправне и упоредноправне регулативе, колизионих норми, као и домаћег нормативног уређења области матичних књига, са критичким освртом на досадашње место матичних књига у националном законодавству Републике Србије који је од битног утицаја на ваљаност и законитост многих поступака који се воде ради остваривања права или утврђивања обавеза грађана.

---

<sup>16</sup> Види: Члан 16. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>17</sup> Види: Члан 3. став 1. тачка 1) Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

б) С тим у вези, нужно је теоријски одредити појам матичних књига, указати на њихов историјски развој, објаснити карактеристике и врсте матичних књига као основних службених евиденција о личном стању грађана којима се обезбеђује документовање свих чињеница и података о личном статусу физичких лица (грађана), с једне стране и издавање јавних исправа – извода из матичних књига и уверења која садрже податке, својства и чињенице о којима се води евиденција, с друге стране.

в) У реализацији овог истраживања не могу се занемарити искуства других земаља у вођењу матичних књига јер, без обзира на систем управног права који је у основи правног поретка одређене државе, значај података садржаних у евиденцијама о рођењу, браку и смрти за свако друштво је велики, посебно из разлога што све државе настоје да имају тачне и прецизне податке о својим грађанима. Зато ће се у овој докторској дисертацији посебна пажња посветити упоредној анализи система вођења матичних књига у европско-континенталном и англосаксонском праву.

г) Такође, посебна пажња неопходна је опису и анализи управноправног аспекта поступака за упис одређених чињеница или података у матичне књиге (како управнопроцесних норми, тако и материјалноправних норми), као и стручном објашњењу места и значаја матичних књига у доказном управном поступку, као саставном делу испитног поступка у решавању управних ствари. С обзиром да обављање управне делатности не подразумева само доношење управних аката, већ и других појединачних аката који нису управни, посебан предмет истраживања је још једна од управних карактеристика матичних књига, а то је да су оне и материјални акти управе, који су у веома блиској или непосредној вези са управним актима, било тако што им претходе, било тако што им следе.

д) Поред тога, неопходно је дати стручан осврт на однос правних поступака, пре свих управног и информатике, објаснити узрочно последични значај повезивања компјутерске технологије и поступка доношења управних аката, односно вођења аутоматизованих службених евиденција, дакле и матичних књига. Ово посебно са аспекта обезбеђивања пружања јавних услуга, као облика управних активности. У том смислу је нужно дефинисати појам и карактеристике електронске матичне књиге и представити системе за вођење електронске матичне књиге.

ђ) Будући да се у управном поступку морају заштитити лични подаци, а да су матичне књиге управо основне службене евиденције о личном стању грађана и да садрже све промене личних података и својстава физичког лица од рођења и стицања правне способности до смрти и губитка правне способности, детаљно је потребно истражити и представити структуру података која се води у матичним књигама, као и њихову заштиту, од покретања управног поступка до уписа чињеница и података у матичне књиге.

е) Неизбежни чинилац истраживања су и могући правци реформе матичне евиденције у Републици Србији и предлози за неопходна унапређења како у законодавној области, тако и у стратешким и оперативним правцима реформе, кроз призму управнопроцесне реформе.

*У временском погледу*, ово истраживање ће се спровести у периоду од 1946. године када су доношењем Закона о државним матичним књигама почеле да се воде државне матичне књиге на целој територији Републике Србије до 2016. године где ове евиденције заузимају централно место у систему службених евиденција о грађанима у Републици Србији.

*У просторном погледу*, истраживање се спроводи на територији Републике Србије, за све јединице локалне самоуправе (општине, градове и град Београд) којима је законом поверено вођење матичних књига и решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига.

*У дисциплинарном погледу*, истраживање припада научним дисциплинама управног, породичног и међународног приватног права.

Резултате овог истраживања могу користити све научне дисциплине које истражују овај проблем.

### **3. Циљ истраживања**

Циљ истраживања је да се, пре свега, укаже на друштвени и научно-стручни значај матичних књига у доказном управном поступку, односно поступку утврђивања свих чињеница и околности које су од битног утицаја на решавање управне ствари.



### 3.1. Научни циљеви

Научни циљ истраживања јесте *deskрипција* развоја матичних књига у Републици Србији и њиховог места у систему правних наука, пре свих управном праву, *класификација* и *типологизација* постојеће научне и стручне грађе о овим управним пословима државне управе повереним јединицама локалне самоуправе, те *научно објашњење* нормативног и организационог уређења матичних књига и њиховог значаја у законитости и правилности различитих поступака који се воде пред управним органима ради остваривања права или утврђивања обавеза грађана и коначно утврђивање досадашњих ефеката вођења матичних књига и потребе њиховог даљег развоја који би послужио делотворном и економичном вођењу појединих фаза управног поступка – испитног поступка, посебно доказног поступка, односно омогућио да се многи поступци покрећу по службеној дужности (*ex officio*) и завршавају доношењем управног акта у скраћеном (испитном) поступку.

### 3.2. Друштвени циљеви

У складу са овако дефинисаним научним циљем, основни друштвени циљеви који се желе постићи су сагледавање институционалног, нормативног и организационог уређења матичних књига, као јавних исправа на основу којих се утврђују одлучне чињенице у управном поступку, и то са различитих становишта и дефинисање основних параметара тога уређења (начина вођења, управне структуре, везе и односи са другим доказима у управном поступку, итд), што ће допринети развоју ове друштвене области.

Поред тога, посебни друштвени циљеви су:

1) утврђивање оправданости и обавезности (директних и индиректних) захтева за вођењем матичних књига, као основних службених евиденција о личном стању грађана;

2) утврђивање оправданости и обавезности (директних и индиректних) захтева за вођењем електронске матичне књиге, као предуслова аутоматизације управног поступка;

3) дефинисање тренутне структуре нормативног и организационог уређења матичних књига по појединим фазама управног поступка;

4) дефинисање оцене стања и могућности коришћења матичних књига у појединим фазама управног поступка;

5) указивање на могућности употребе матичних књига за спровођење свих фаза управног поступка – од покретања поступка до доношења управног акта.

#### **4. Хипотетички оквир истраживања**

Хипотетички оквир истраживања садржи једну генералну хипотезу истраживања и седам посебних хипотеза, од којих свака има по неколико појединачних хипотеза истраживања.

##### **4.1. Генерална хипотеза истраживања**

Унапређење нормативно-правног оквира у материјалноправном, процесноправном и организационоправном смислу омогућава корениту промену традиционалног начина управног деловања у вођењу матичних књига, посебно у делу управног одлучивања применом савремених информационих средстава и потпуне аутоматизације управног поступка у вези са уписом чињенице рођења, закључења брака и смрти у ове основне службене евиденције о грађанима.

##### **4.2. Посебне и појединачне хипотезе истраживања**

###### *Прва посебна хипотеза*

У систему правних наука матичне књиге су превасходно предмет проучавања управног права, али у појединим специфичним питањима оне су предмет проучавања и других правних дисциплина, пре свега, грађанског права и међународног права.

###### *Појединачне хипотезе*

1) У теорији и пракси управног права и сродних правних дисциплина (грађанско право и међународно право) још увек преовлађује превазиђен концепт о управи као функцији власти.

Индикатори: Теоријска, емпиријска и стручна грађа.

2) Правна регулатива матичних књига обухвата широк спектар различитих извора права, али у основи преовлађују норме управног права садржане у процесним и материјалним законима.

Индикатори: Међународни прописи, колизионе норме и прописи Републике Србије који уређују област матичних књига, као и прописи из других области (грађанског, посебно породичног права и међународног права) чије су одредбе повезано питање са матичним књигама.

### *Друга посебна хипотеза*

Пошто су матичне књиге јавне исправе у које се уписују подаци о рођењу, браку, смрти и друге законом предвиђене чињенице, које *ex officio* воде надлежни државни органи у складу са прописаним правилима, то оне представљају основне службене евиденције о личном стању грађана.

### *Појединачне хипотезе*

1) Матичне књиге јесу основне службене евиденције о личном стању грађана.

Индикатори: Садржај прописа који уређују област матичних књига, као и прописа који уређују друге службене евиденције и јавне исправе које воде надлежни државни органи (евиденција о држављанству Републике Србије, евиденција о пребивалишту и боравишту грађана, евиденција о јединственим матичном броју грађана и др) и личне исправе које се издају грађанима (лична карта, путна исправа, здравствена легитимација и др).

2) Пошто су матичне књиге изворно послови органа управе, то се оне воде по територијалном принципу, од стране овлашћених службених лица и према прецизно утврђеним правилима.

Индикатори: Подаци о матичним књигама, прописи о матичним књигама и државној управи и пракса успостављеног система.

3) Зато што три групе чињеница одређују лично стање физичког лица (рођење, брак и смрт), неопходно се воде матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих.

Индикатори: Садржај прописа о матичним књигама, матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих.

### ***Трећа посебна хипотеза***

Упис података у матичне књиге не врши се увек и искључиво на основу управних аката, већ и на основу материјалних аката управе (јавних исправа, изјаве странке или исказа сведока).

### ***Појединачне хипотезе***

1) С обзиром да је управни поступак представља скуп процедуралних правних правила која се примењују у вези са доношењем одлука у управним стварима, то су и матичне књиге саставни део тог поступка.

Индикатори: Анализа теоријске грађе и прописа о управном поступку, с једне стране и прописа о матичним књигама и практичних примера из праксе у раду органа који воде матичне књиге, с друге стране.

2) Строга законитост и заштита права и правних интереса странака у управном поступку, доприноси осигурању формалне законитости управних и материјалних аката на основу којих се врши упис чињеница и података у матичне књиге.

Индикатори: Искази садржани у правној теорији и прописима.

3) Сваком упису чињенице и податка у матичну књигу претходи вођење доказног управног поступка, али се сви ови поступци не завршавају доношењем управног акта.

Индикатори: Број поступака који се завршавају управним актом и број поступака који се не завршавају управним актом, као и анализа практичних примера насталих као резултат примене Закона о матичним књигама и Закона о општем управном поступку.

4) Матичне књиге, као и исправе које се издају на основу њих, спадају у доказна средства чија се аутентичност и веродостојност законом претпоставља, па их не треба посебно доказивати, осим у случају када се доказује непостојање тих чињеница и података.

Индикатори: Упоредна анализа садржаја прописа о матичним књигама и прописа који уређују општи управни поступак, као и различитих поступака на основу којих се врши упис одређених чињеница или података у матичне књиге или доказује да оне не садрже тачне податке.

5) Матичне књиге су врста управних радњи које саме за себе не производе правни ефекат, али без чијег се садејства правне ситуације створене или констатоване правним актима не би могле остварити.

Индикатори: Анализа матичних књига.

#### ***Четврта посебна хипотеза***

Без обзира на посебности у основним карактеристикама матичних књига (начину вођења, надлежним органима и лицима овлашћеним за њихово вођење), оне имају исту доказну снагу јавних исправа у европско-континенталном и англосаксонском праву.

#### ***Појединачне хипотезе***

1) У европско-континенталном систему управног права евиденције о личном стању грађана воде се као државне матичне књиге.

Индикатори: Анализа прописа о матичним евиденцијама у изабраним државама Европске уније и југоисточне Европе.

2) Евиденције о рођењу, закључењу брака и смрти у англосаксонском правном систему се воде и изван државних орган, најчешће у црквама и верским заједницама.

Индикатори: Анализа прописа о матичним евиденцијама у изабраним државама англосаксонског правног режима.

#### ***Пета посебна хипотеза***

Иако су матичне књиге предуслов обезбеђивања квалитетног пружања јавних услуга грађанима, само су електронске матичне књиге основа даљег развоја

електронских јавних услуга и модернизације државне управе и локалне самоуправе у Републици Србији.

#### *Појединачне хипотезе*

1) Управноправно одлучивање употребом савремених техничких средстава омогућава планиране и контролисане активност управних органа, у друштвеном, правном и техничком смислу.

Индикатори: Прописане електронске услуге и имплементиране електронске услуге.

2) Употреба савремених технологија у вођењу матичних књига основа је за потпуну аутоматизацију управних радњи у овој, али и другим повезаним областима.

Индикатори: Расположиви капацитети система електронских матичних књига и степен изграђености информационо-комуникационе инфраструктуре.

#### *Шеста посебна хипотеза*

Вођење матичних књига захтева посебну заштиту података о личности, од злонамерне употребе, неовлашћеног коришћења, случајног или неодобреног уништења или губитка, односно дифузије података садржаних у овој евиденцији.

#### *Појединачне хипотезе*

1) Зато што структура података која се уписује у матичне књиге представља збирку личних података о грађанима, то оне подлежу посебном режиму заштите података о личности.

Индикатори: Садржина и анализа прописа који уређују заштиту података о личности и структуру података који се уписују у матичне књиге.

2) Успостављање система заштите података уписаних у матичне књиге у директној је вези са доследном применом законских прописа који уређују заштиту права на приватност и личних података.

Индикатори: Правни прописи који уређују заштиту података о личности, средства заштите података о личности и субјекти заштите података о личности.

### ***Седма посебна хипотеза***

Пошто је вођење матичних књига сложена и динамична управна активност, то се јавља и потреба садржинског и концептуалног преиспитивања законодавног оквира који регулише ову област.

#### *Појединачне хипотезе*

1) Даљи развој матичних књига могућ је само ако се континуирано прати функционисање система и правилно дефинишу унапред утврђени приоритети развоја.

Индикатори: Искази садржани у правној теорији и прописима и усмени искази субјеката који имају искуство и сазнање о садржају, формама, својствима и практиковању нормативних одредаба о матичним књигама.

2) До сада постигнути резултати у вођењу матичних књига, пре свега у електронској форми обезбеђују дефинисање стратешких и оперативних циљева неопходних у процесу успостављања аутоматизованих управних процедура и електронских евиденција у управним пословима различитих органа државне управе.

Индикатори: Идејна и оперативна решења вођења матичних књига у електронском облику, коришћене технологије, архитектуре система за вођење матичних књига у електронском облику и стандарди који су достигнути у аутоматизацији матичних књига.

### **5. Начин истраживања**

Формулација проблема и дефинисање предмета истраживања одредили су битне компоненте садржаја докторске дисертације на који ће се сазнање односити, а циљеви истраживања су одредили нивое очекиваног научног сазнања. Индикатори повезани са хипотезама одредили су методе, технике, инструменте и поступке који ће бити прмењени у пракси истраживања у овој докторској дисертацији.

С обзиром да је ово истраживање теоријско-емпиријско, јер се матичне књиге воде у управном поступку као сегменту управног права, њихове теоријске и емпиријске манифестације су:

- 1) постојећа теорија управног права, грађанског права и међународног права;
- 2) постојећи прописи који регулишу вођење матичних књига;
- 3) писани искази у облику норми (нормативних) ставова и других облика текста правне форме;
- 4) усмени искази субјеката који имају искуство и сазнање о садржају, формама, својствима и примени нормативних одредаба о матичним књигама.

Искази садржани у правној теорији и прописима и усмени искази о њима захтевају да се начин истраживања заснује на:

- 1) својеврсном повезивању методолошких поставки и решења савремених теориско-методолошких праваца и концепција који су се афирмисали позитивним резултатима у истраживачкој пракси;
- 2) научним методама који ће се применити у истраживању предмета докторске дисертације.

### **5.1. Методе које ће се применити у истраживању**

Полазећи од дефинисаног проблема и предмета истраживања и постављених циљева истраживања у изради докторске дисертације биће коришћене:

а) Од основних метода мишљења и истраживања биће коришћене готово све методе, али ће се нагласак ставити на:

- методу анализе и синтезе,
- методу апстракције и конкретизације,
- методу генерализације и специјализације,
- индуктивну и дедуктивну методу.

Посебан акценат се ставља на наведене методе, из разлога што се појединачно морају сагледати сви аспекти ове појаве на начин који ће омогућити увид у целину система.

б) Из корпуса општенаучних метода биће коришћене:

- хипотетичко-дедуктивна метода,
- метода моделовања,



- статистичка метода.

Хипотетичко-дедуктивну метода се примењује у истраживању како би се формирала постулативна основа евидентирањем разноврсних искустава стечених у управном поступку вођења матичних књига. Овом методом у истим и различитим ситуацијама уз више понављања упоредиће се и констатовати истоветност суштине предмета.

Метода моделовања се користи да би се лакше објаснила појава њеним поједностављењем, тј. модалним представљањем структуре матичних књига у систему управног права. Формираће се модел који ће указати на везу истраживане појаве са друштвом, односно грађанима.

Разлози за примену статистичке методе произилазе из чињенице да постоји мноштво документата различитих форми и садржаја и компетентних субјектата. Све то подразумева одређена пребројавања – квантификацију докумената и квантитативних исказа.

в) Од метода за прикупљање података, у докторској дисертацији биће примењене:

- биографска метода,
- метода анализе (садржаја) докумената,
- метода студије случаја.

Индикатори намећу да се посебна пажња посвети биографској методи (којом ће се дати акценат сазнању и разумевању субјективне стране ове појаве посредством реконструисане прошлости), методи анализе (садржаја) докумената (која има својства државних прописа) и методи студије случаја, којом ће се анализирати подаци о функционалном и организационом елементу у вођењу матичних књига.

## **5.2. Узорци истраживања**

**Узорак аргумената** који ће бити подвргнут анализи се формира по правилима намерног узорка. У узорку се издвајају:

1. Устав Републике Србије;
2. закон који уређују област матичних књига у Републици Србији;

3. закони чије су одредбе повезано питање са садржином закона који уређује област матичних књига;

4. подзаконски прописи који ближе уређују област матичних књига;

5. међународни акти који уређују област матичних књига;

6. позитивни прописи који уређују област матичних књига у одабраним државама Европске уније, Југоисточне Европе и англосаксонског правног система;

7. теоријска грађа о матичним књигама;

На основу идентификације основне садржине и својстава докумената, формира се листа докумената који се подвргавају анализи, са образложењем. Сваки документ у листи садржи основне идентификационе податке о себи.

Узорак испитаника обухвата све органе који извршавају поверене послове матичних књига.

## **6. Научна и друштвена оправданост истраживања**

### **6.1. Научна оправданост истраживања**

Научна оправданост овог истраживања изражава се, пре свега, као допринос у спознаји саме појаве матичних књига и њиховог места и значаја у систему правних наука, са посебних освртом на управно право. Такође, научно-стручна оправданост истраживања повезана је са претпостављеним доприносом науци кроз верификаторне резултате истраживања ових управних послова државне управе (проверу и постављање нових хипотеза). У том смислу, научна оправданост резултата истраживања у овој докторској дисертацији се може изразити и као допринос научној теорији у области матичних књига, посебно у појединим, одлучним фазама управног поступка.

### **6.2. Друштвена оправданост истраживања**

Друштвена оправданост истраживања матичних књига и њиховог управноправног аспекта у систему реформе управних процедура изражава се у потреби сагледавања досадашње праксе и постигнутих резултата на вођењу матичних књига, посебно у електронском облику и њихове употребе у доказном управном поступку, ради

предлагања и изналажења најадекватнијих решења за унапређење области матичних књига као једног од кључних предуслова модернизације и професионализације државне управе и локалне самоуправе и корените промене традиционалног начина обављања административних процедура у оквиру државе (на релацији управа – грађани и унутар саме управе).

## II. МАТИЧНЕ КЊИГЕ У СИСТЕМУ ПРАВНИХ НАУКА И ЊИХОВА РЕГУЛАЦИЈА

### 1. Матичне књиге у систему правних наука

Развој правног система и напредак правне науке је непрекидан процес у коме настаје, мења се и престаје велики број правних односа, али без обзира на ту чињеницу несумњиво је да одређене врсте правних норми настале још у време Римљана налазе своје место и у савременој правној науци. Тако је у систему правних наука и данас веома значајна подела на две велике области правних норми – норме приватног права (*ius privatum*) и норме јавног права (*ius publicum*).

И док су у систему наука приватног права субјекти мање-више једнаки, имају слободу одлучивања да ли ће засновати неки однос или не и изјавом воље могу одредити права и обавезе, дотле је у систему наука јавног права држава носилац власти, субјект који има надређен положај у односу на појединца као подређеног субјекта који не може приватним споразумом мењати јавно право.<sup>18</sup>

Овако строга и принципијелна подела на јавно и приватно право данас све више губи на значају, уз образложење да се и јавно и приватно право морају проучавати истим духом и методом. Разлику треба задржати утолико да се направи граница између принудне норме јавног права и диспозитивне норме приватног права.<sup>19</sup>

Матичне књиге, имајући у виду историјат њиховог развоја и еволуцију из евиденција које су се водиле у складу са канонским правом у службене евиденције чије је

---

<sup>18</sup> Станојевић Обрад, *Римско право*, Правни факултет универзитета у Београду – Центар за публикације, Београд, 2000, стр. 114-115.

<sup>19</sup> Крбек Иво, *Управно право, I књига – Уводна и основна питања*, Тисак и наклада југословенске штампе д. д, Загреб, 1929, стр. 92-94.

вођење у искључивој јуриспруденцији државе, данас своје место налазе у систему наука јавног права, али велики број правних односа који су у вези са матичним књигама налазе своје место у систему наука приватног права.

С једне стране, ова област се уређује нормама, пре свега, управног права, а с друге стране многе чињенице о којима се евиденција води у матичним књигама заправо су приватно-правног карактера и предмет прописа који уређују неко лично (статусно или породично) право. У том смислу, њихов јавноправни карактер, иако преовлађујући, не може се посматрати независно од њиховог места у систему приватног права – права које се односи на личност (личног права) или како су то римски правници називали *ius quod ad personas pertinent*.<sup>20</sup>

Такође, матичне књиге налазе значајно место у правним наукама које посебан развој и преображај доживљавају тек у прошлом веку, са почетком експанзије унификације правних стандарда, правила и норми међународног права. Овај период је време великих кодификација како на универзалном, тако и на регионалном плану, при чему није реч о обичним кодификацијама претварања међународних обичаја у уговоре, већ прогресиван развој формулисањем и систематизацијом већ постојећих правила међународног права, али и попуњавањем правних празнина и стварањем нових норми међународног права.<sup>21</sup> Међународно право је посебан успех постигло у материји људских права, грађанског права и конзуларног права, областима које у значајном обиму кодификују норме које на директан начин утичу на успостављање стандарда и правила међународноправног карактера у области матичних књига.

### 1.1. Матичне књиге у систему управног права

Основно обележје јавног права, како је већ истакнуто јесте јавни, а не приватни интерес и начело субординације, а не начело координације субјеката. У овом подручју, како то примећује Иво Крбек, ради се о правном односу између носилаца јавне

---

<sup>20</sup> Пухан Иво, *Римско право*, Научна књига, Београд, 1972, стр. 129.

<sup>21</sup> Кривокапић Борис, *Међународно право, корени, развој, перспективе*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006, стр.81-82.

власти и лица које је тој власти подређено, у коме су *ius cogens* преовлађујуће у односу на *ius dispositivum*.<sup>22</sup>

Управно право, чија је суштина управо то директно сусретање и непосредно повезивање бити општег (јавног) интереса и појединачног, логиком правних правила при регулисању конкретних односа, без изузетка се сврстава у јавно право, као његов значајан (по обиму и садржини) чак класичан део.<sup>23</sup>

Историјски посматрано, управа обухвата велики број најразличитијих односа између којих је потребно успоставити дубљу хармонију, па је управо то разлог зашто се баш управно право, које обухвата укупност правих норми које регулишу организацију управе, управну делатност и контролу управе, сматра највећом „самосталном правном громадом, која има за циљ да ту прашуму среди и сведе на велика заједничка правна начела“.<sup>24</sup> У том конгломерату државног, процесног и казненог права, развој управног права одвија се у смеру његове специјализације, у коме се одређене управне области издвајају у посебно управно право, не губећи свој управноправни значај.

Једна од области управног права која је у процесу специјализације јесте лични статус грађана, као укупност правним прописима одређених елемената који чине основу правног положаја грађана у друштву.

С обзиром да се старање о личном статусу грађана врши у општем интересу ова област преваходно обилује институтима управног права, али како се односи на статусна питања физичких лица у њој налазимо и приватноправне елементе који су додељени у надлежност органима управе, што јој даје основне карактеристике модерног управног права.<sup>25</sup>

Сам појам личног статуса грађана обухвата послове органа управе у вези са елементима личног статуса грађана и вођењем службених евиденција о основним

---

<sup>22</sup> Види: Крбек Иво, *Ibid*, стр. 94-95.

<sup>23</sup> Види: Томић Р. Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 88-90.

<sup>24</sup> Крбек Иво, *Ibid*, стр. 94-95.

<sup>25</sup> У наведеном делу Иво Крбек говори о неминовној узрочно-последичној вези између управно-правних и приватно-правних ствари које су дате у надлежност управним органима. Он истиче да модерно управно право обилује институтима у којима су помешани јавно и приватно-правни елементи, односно о правним институтима код којих су приватно и јавно-правни елементи повезани у органску целину.

елементима личног статуса грађана.<sup>26</sup> Ове управне радње имају за циљ да утврде постојање извесних правно важних чињеница и исправност поступака у којима су те чињенице утврђене.

У матичне књиге уписују се законом прописани елементи личног статуса грађана и све промене тих елемената, а законитост и тачност података садржаних у матичним књигама обезбеђује се у складу са управним овлашћењима у вези са успостављањем и мењањем елемената личног статуса грађана. Посматране са аспекта врсте управне делатности, матичне књиге се у основи везују за просте управне радње документовања, а акти који се издају из матичних књига сматрају за „принципијелно исправне“ – њима се обезбеђује правна сигурност, доказује истинитост и онемогућава злоупотреба,<sup>27</sup> што практично значи да је њихова садржина неспорна док се на законом прописан начин супротно не докаже (*praesumptio iuris tantum*).

## 1.2. Матичне књиге у систему грађанског права

Грађанско право насупрот управном праву спада у изразите представнике приватног права, али се и ту граница не може стриктно поставити, јер је јачањем утицаја државе у друштвеним односима раздвајање грађанског од јавног права постало теже и мање једноставно и у теоријском и у практичном смислу. Све су чешћи случајеви изостанка принципа координације и грађанскоправних односа у којима је једна страна орган јавне власти.

Такође, грађанскоправни односи веома често су основ настанка управноправних односа, а све више је и граничних подручја која су предмет заједничког регулисања грађанског и управног права или пак, потребе познавања норми грађанског права код примене управног права.<sup>28</sup>

Ову ситуацију налазимо и у области матичних књига која је у најнепосреднијој вези са научним дисциплинама које чине грађанско право, пре свих

---

<sup>26</sup> Димитријевић Павле, *Елементи управног права*, Издавачко-штампарско-књижевна радна организација „Савремена администрација“, Београд, 1980, стр.148.

<sup>27</sup> Види: Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – друга књига Делатност управе*, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон а.д, Београд, 1936, стр. 81-86.

<sup>28</sup> Димитријевић Павле, *Ibid*, str.19-20.

породичним правом и грађанско процесним правом, посебно грађанско парничним и грађанско ванпарничним процесним правом.

Породично право је једна од најстаријих правних грана. Оно практично постоји и развија се од настанка људског друштва, најпре као неписано обичајно право, које замењује црквено право, а затим и као грађанско породично право какво познаје савремена правна наука. Темељи ове правне дисциплине ударени су настанком и развојем статусног римског права, које је уређивало положај (*statuere*) физичких лица у праву и друштву. Значај породичном праву које су дали римски правници задржан је до данас, али су прилагођавајући се савременим токовима и друштвеним односима његови институти претрпели бројне промене.

У основи материјално породично право уређује правни положај (статус) једног физичког лица као субјекта права, врсте правне способности физичког лица и њена ограничења, лично име, породичноправне односе родитеља и деце, усвојитеља и усвојеника, старатељство, брачне односе, имовинске породичне односе, као и низ других правних односа који произилазе из правила која регулишу ову грану права.

С обзиром на обимност материјалних породичних односа, процесно породично право је изнедрило одређене специфичности које су донекле последица иницијативе државе да у што већем броју случајева заштити породицу и породичноправне односе. Тако се породично процесно право, иако у основи део грађанског процесног права, у делу где се као заштитник јавља државни органи ослања на управно процесно право, чији коректив налазимо у управном (судском) спору.<sup>29</sup>

Поред поступака који су у области породичноправних односа поверени органима управе (признање очинства пред матичарем, одређивање и промена личног имена, закључење брака, заснивање усвојења и старатељства, идр), овим органима поверени су и послови систематизованог бележења података о успостављеним личним својстава физичких лица и појединим чињеницама о личном стању грађана које произлазе из успостављених породичних односа. У складу са тим, поред статусних елемената који нису одређени породичним правом (рођење, смрт и делимично држављански статус), о личном статусу грађана који произилази из породичноправних односа воде се матичне

---

<sup>29</sup> Почуча Милан, Шаркић Небојша, *Породично право и породично правна заштита*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2011, стр. 20-25.



књиге, као јавне – службене евиденције које обезбеђују правну сигурност, јавни интерес и правну заштиту статусних својстава грађана.

Стога, иако у сваком смислу (материјалном, процесном и организационом) припадају управноправној науци, матичне књиге су предмет изучавања и породичног права.

Даље, природа грађанског процесног права упућује да одређене правне ствари имају потребу за већом правном сигурношћу него што то пружа управнопроцесно право. И управо из тог разлога законодавац те друштвено значајне ствари у којима је изражена потреба појачане заштите ангажованих појединачних или супростављених правних интереса ставља у надлежност судовима. При томе, богатство и вишеслојност облика саме правне ствари чини да се не може увек и до краја у одређеној правној области установити прецизна граница између управног права (управно процесног права) и грађанског процесног права.<sup>30</sup> Ово посебно долази до изражаја у разликовању правних ствари у области матичних књига, јер су многе од њих дате у надлежност истовремено и управним и судским органима (признање очинства може бити пред матичарем, органом старатељства или јавним бележником, али и пред судом).

Уз то, грађанско процесно право има двојаку везу са матичним књигама. С једне стране, матичне књиге и јавне исправе које се издају на основу податак уписаних у матичне књиге или који произилазе из података уписаних у матичне књиге доказно су средство у различитим поступцима пред судовима, а с друге стране судовима је дата надлежност у примени материјалног права на основу кога се утврђује нека од чињеница које одређује лични или породични статус физичког лица који се констатује у матичним књигама.<sup>31</sup>

При томе, за аспект матичних књига једнако су важне норме грађанског парничног и грађанског ванпарничног поступка, будући да се на ову област једнако односе грађански судски поступци са спорном правном ситуацијом (утврђивање или оспоравање очинства или материнства, утврђивање постојања брака, итд) и грађански судски поступци

---

<sup>30</sup> Зоран Р. Томић, *Ibid*, стр. 98.

<sup>31</sup> На пример, Законом о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) прописан је поступак уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти држављана Републике Србије настале у иностранству у матичне књиге које се воде сагласно овом закону. Упис се врши по поднетој пријави месно надлежном органу коме су поверени послови вођења матичних књига, на основу иностраног извода из матичне књиге, прописно легализованог за употребу у нашој земљи. Међутим, ако се не може прибавити извод из матичне књиге иностраног органа, упис чињеница се врши на основу одлуке надлежног суда.

без спорне правне ситуације (утврђивање времена и места рођења, проглашење несталога лица за умрло или доказивање смрти, лишење или враћање пословне способности, итд).

### 1.3. Матичне књиге у систему међународног права

Међународно право у сфери уређења правних односа подељено је на две велике целине – међународно јавно право и међународно приватно право, које и поред знатног прожимања одликују и значајне међусобне разлике.

И тако, док међународно јавно право успоставља међународни поредак и правна правила универзалног карактера, међународно приватно право поставља основне принципе у решавању појединачних правних ствари са иностраним елементом.

Област матичних књига једна је од управних области чији је развој под значајним утицајем међународног јавног права, јер се изградња и успостављање стандарда унутрашњег права у државама „новог доба“ остварује у складу са општеприхваћеним правилима међународног јавног права. То право ствара велики број организација и институција међународног карактера, али су у случају матичних књига сигурно најзначајније правне норме, правила и акти настали у раду Уједињених нација и Савета Европе.

Правне норме које уређују област матичних књига у основи су засноване на *начелу територијалности права*,<sup>32</sup> што подразумева да право једне државе важи на територији те државе. Па, иако је област матичних књига у смислу важења правних норми у простору увек ограничено међународно признатим границама једне државе, примена права у поступку уписа чињенице о рођењу, закључењу брака и смрти у ове службене евиденције није ограничена само нормама материјалног права државе на чијој територији се десило нпр. рођење или смрт неког лица или на чијој територији су нека лица закључила брак. Напротив, веома често у овим правним односима своје место и примену налазе норме међународног приватног права, као и колизионе норме. То право установљава се како нормама које настају између две или више држава, тако и нормама унутрашњег законодавства једне државе и по правилу су нужни услед тзв. „сукоба закона“, односно ради онемогућавања сукоба разних правних поредака.

---

<sup>32</sup> Начело персоналног важења права и принцип тзв. екстериторијалности су изузеци од овог правила који такође, налазе своје место у овој управној области.

Стога је логичан закључак да су норме међународног приватног права правила која се увек примењују у стварним друштвеним односима међу члановима једног друштва који нису држављани државе која је место настанка правног односа који је у вези са утврђивањем неког сегмента личног или породичног статуса физичког лица, али тако да могу бити признати и извршени уписом података у матичну књигу у земљи у којој и треба да произведу правно дејство.<sup>33</sup>

О месту матичних књига у међународном праву посебно ће бити речи у представљању правног оквира који га уређује како на глобалном плану, тако и кроз право ограничене примене на одређени број држава или њихов билатерални уговорни однос.

## **2. Правна регулација матичних књига**

Област матичних књига у регулаторном смислу уређује огроман низ општих и појединачних норми и аката, као и конкретних правних односа. Сваки од тих делова има посебну целину, али је и повезан са осталим деловима тако да чине укупност система који одређује правила понашања у овом подручју рада органа управе.

Извори права у овој области имају опште карактеристике извора управног права. У том смислу, прва подела правне регулације матичних књига је на материјалне и формалне изворе права, док је друга, о којој ће посебно бити речи, у односу на две велике правне области међународно (међудржавно) право и унутрашње право.

Гледано са аспекта правне теорије, изворима права у материјалном смислу у овој области сматрају се друштвени чиниоци који стварају правне норме, док се под изворима у формалном смислу подразумевају различити правни облици, тј. правне норме и правни акти.

У области матичних књига формални извори права класификују се у директне изворе права садржане у општим правним актима који су носиоци норми о матичним књигама и индиректне изворе права у облику разнородних правила углавном ванправног карактера који посредно утичу на стварање норми о матичним књигама. За обе

---

<sup>33</sup> Ово се не односи само на решавање сукоба закона са прописима других земаља у судском поступку признања стране судске одлуке, већ се може односити и на оверу и дејство јавних исправа о личном статусу грађана издатих од органа једне државе за употребу пред органом друге државе и сл.

групе је карактеристична хијерархија и то двојака – хијерархија правне снаге и хијерархија практичног значаја, али ова друга није стриктна већ варира у времену и простору.

Дакле, систематизација права у овој области састоји се у распоређивању правних извора по извесним критеријумима који обезбеђују логички непротивречну целину у којој сваки субјект права у конкретној ситуацији зна како треба да се понаша, тј. да не постоје две или више за њега важећих, обавезних правних норми које му наређују супротно понашање тако да он не зна по којој норми да се понаша, јер понашајући се по једној крши другу.<sup>34</sup>

Ово је посебно важно у сегменту регулације матичних књига у којој се поред примене унутрашњег права обезбеђује и примена међународног права, принципа тзв. екстериторијалности и правила која треба да онемогуће сукоб закона са прописима других држава.

### **2.1. Регулација матичних књига у међународном праву**

Матичне књиге или питања која су у непосреднијој вези са њима у међународном правном саобраћају налазе своје место како у правној регулацији која уређује односе између држава, тако и у правној регулацији односа између појединаца, али са иностраним елементом.

Унификацијом норми у пактове, декларације, уговоре и конвенције мултилатералног карактера, која је започела у другој половини XX века и успостављањем општих правила у одређеним областима, пре свега у домену људских права и грађанског права, али и конзуларном праву, настале су норме међународног јавног права о матичним књигама које су инкорпорирани у унутрашње правне системе држава потписница ових међународних аката или држава које су им након тога приступале њиховом ратификацијом.

Република Србија је ратификовала највећи број међународних аката које садрже норме о личном стању грађана о којима се евиденција води у матичним књигама, тако да они чине део нашег правног система и непосредно се примењују. Поред тога, правна правила и стандарди прокламовани у овим актима даље су гарантовани Уставом

---

<sup>34</sup> Лукић Радомир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1974, стр. 395-396.

Републике Србије<sup>35</sup> и ближе су уређени у унутрашњем праву наше земље, па у том смислу чине директне изворе права у овој области.

Опште међународно право којим настају прва заједничка међународна правила у вези са матичним књигама налазимо у *Универзалној декларацији Уједињених нација о људским правима*.<sup>36</sup> Овом декларацијом прокламовано је да свако има право да буде признат као правни субјект, затим да свако има право на држављанство, да нико не сме самовољно бити лишен свог држављанства нити права да промени држављанство, као и да пунолетни мушкарци и жене, без икаквих ограничења у погледу расе, држављанства или вероисповести, имају право да склопе брак, уз слободан и потпун пристанак и да заснују породицу, али и да су равноправни приликом склапања брака, за време његовог трајања и приликом његовог развода.

Након тога настаје читав низ међународних пактова и конвенција које су у успостављању стандарда и правила међународног карактера у области људских права, садржале и норме у области личног статуса грађана, од којих су најзначајнији *Међународни пакт о грађанским и политичким правима*,<sup>37</sup> којим се гарантује да одмах после рођења, свако дете мора бити уписано у матичну књигу рођених и носити неко име, *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода*,<sup>38</sup> која утврђује да мушкарци и жене одговарајућег узраста имају право да ступају у брак и заснивају породицу у складу с унутрашњим законима који уређују вршење овог права, *Међународна конвенција о уклањању свих облика расне дискриминације*,<sup>39</sup> према којој се државе чланице обавезују да забране и да укину расну дискриминацију у свим њеним облицима и да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања грађанских права која се констатују у матичним књигама – права на склапање брака и избор супружника и лично име и *Конвенција Уједињених нација о правима детета*,<sup>40</sup> која уређује да се дете пријављује одмах након

---

<sup>35</sup> „Службени гласник РС”, број 98/06.

<sup>36</sup> Усвојена и проглашена од стране Генералне скупштине Уједињених нација Резолуцијом 217А(III) од 10. децембра 1948. године.

<sup>37</sup> „Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 7/71.

<sup>38</sup> „Службени лист Србије и Црне Горе” - Међународни уговори, бр. 9/03 и 5/05.

<sup>39</sup> „Службени лист СФРЈ”, број 6/67.

<sup>40</sup> „Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 15/90 и „Службени лист СРЈ” - Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97.

рођења и да од рођења има право на име, право на старање, држављанство и, ако је то могуће, право да зна ко су му родитељ и право на њихово старање.

У вези са матичним књигама бројнији извори права садржани су и у мултилатералним међународним уговорима грађанскоправне материје. Тако се у уводу *Конвенције о престанку на брак, о минималној старости за склапање брака и о регистровању бракова од 26. октобра 1973. године (Њујорк)*, наводи да су државе обавезне да предузму све потребне мере за оснивање матичарске или неке друге службе која региструје све бракове.<sup>41</sup> *Конвенција о грађанском поступку од 1. марта 1954. године (Хаг)*, поред достављања судских аката уређује правила која се односе на достављање вансудских аката и утврђује бесплатно давање извода из аката о грађанским стањима у одређене сврхе, као што је закључење брака, страним држављанима под истим условима као и, како се то наводи у Конвенцији – „домороцима“.<sup>42</sup> Сличне одредбе налазимо и у *Конвенцији о достављању у иностранству аката у грађанским и трговачким стварима од 15. новембра 1965. године (Хаг)*,<sup>43</sup> *Конвенцији о прибављању у иностранству аката у грађанским и трговачким стварима од 18. марта 1970. године (Хаг)*<sup>44</sup> и *Европском споразуму о достављању молби за правну помоћ од 27. јануара 1977. године (Стразбур)*.<sup>45</sup>

У делу конзуларног права за област матичних књига везује се *Бечка конвенција о конзуларним односима од 24. априла 1963. године*.<sup>46</sup> Функција конзуларних представника заснива се преваходно на заштити интереса државе именована, али се она ту не исцрпљује и подразумева низ конкретних правних, административних и других послова који су од великог значаја за међународни правни саобраћа и остваривање права физичких лица,<sup>47</sup> нарочито у вези са личним статусом грађана и вођењем матичних књига. Сагласно овој конвенцији, конзуларна функција састоји се и у делању у својству службеника грађанског стања (матичара), посебно у делу који се односи на конзуларни

---

<sup>41</sup> „Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 13/64.

<sup>42</sup> „Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 6/62.

<sup>43</sup> Ова конвенција је усвојена у Хагу – 15.11.1965. године, на X заседању Хашке конференције за међународно приватно право. Ступила је на правну снагу, али је Република Србија није ратификовала.

<sup>44</sup> Као и претходна и ова конвенција је усвојена у Хагу – 15.03.1970. године, али је Република Србија није ратификовала.

<sup>45</sup> Конвенција је ступила на снагу 28. фебруара 1977, али је наша држава још увек није ратификовала.

<sup>46</sup> „Службени лист СФРЈ”, број 5/66.

<sup>47</sup> Тодоровић Владимир, *Међународна правна помоћ I – мултилатералне конвенције*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1999, стр. 555.

брак, утврђивање непостојања брачних сметњи за закључење брака пред иностраним органом, издавање јавних исправа на основу службених евиденција о личном статусу грађана и др.

Правила међународног карактера која уређују унифицирана специфична правила о вођењу матичних књига или издавању извода из матичних књига садржана су у конвенцијама пре свега, Савета Европе. *Конвенцијом о издавању извода из матичних књига намењених иностранству од 27. септембра 1956. године (Париз)*,<sup>48</sup> по први пут су утврђене заједничке одредбе о издавању неких извода из матичних књига намењених иностранству и обезбеђено међусобно признавање исправа о рођењу, закључењу брака и смрти, без потребе превођења и легализације пред надлежним органима држава потписница ове конвенције. Затим је донета *Конвенција о издавању извода из матичних књига на више језика од 8. септембра 1976. године (Беч)*,<sup>49</sup> којом је престала да се примењује Париска конвенција између држава у односу на које је Бечка конвенција ступила на снагу. У жељи да се олакша међународни проток и разумевање матичних књига, извода из матичних књига и осталих докумената са матичним подацима донета је *Конвенција о кодирању података који се уносе у документа о матичним књигама од 6. септембра 1995. године (Брисел)*.<sup>50</sup>

Такође, посебно правно значење имају препоруке Генералне скупштине Савета Европе (Препорука број 5 у вези хармонизације матичних књига усвојен од стране Генералне скупштине Савета Европе 10. септембра 1987. године у Лисабону,<sup>51</sup> Препорука број 7 о хармонизацији извода из матичних књига усвојен од стране Генералне скупштине 7. септембра 1990. године у Мадриду<sup>52</sup> и Препорука број 8 о компјутеризацији евиденција о личном стању усвојена од стране Генералне скупштине 21. марта 1991. године у Стразбуру<sup>53</sup>), за чије спровођење је задужена Међународна комисија за матичне податке<sup>54</sup> Генералног секретаријата Савета Европе.

---

<sup>48</sup> Уредба о ратификацији Конвенције о издавању неких извода намењених иностранству („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 9/67).

<sup>49</sup> Уредба о ратификацији Конвенције о издавању извода из матичних књига на више језика („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 8/91).

<sup>50</sup> Конвенција је ступила на снагу, али је Република Србија није ратификовала.

<sup>51</sup> Recommandation relative à l'harmonisation des actes de l'état civil, adoptée à Lisbonne le 10.09.1987.

<sup>52</sup> Recommandation relative à l'harmonisation des extraits d'actes de l'état civil, adoptée à Madrid le 07.09.1990.

<sup>53</sup> Recommandation relative à l'informatisation de l'état civil, adoptée à Strasbourg le 21.03.1991.

Извори права у области матичних књига, поред у мултилатералним међународним уговорима, садржани су и у билатералним уговорима који уређују пружање правне помоћи у грађанским стварима (прибављање извода из матичних књига, обавештавање о променама у личном статусу држављана држава уговорница, издавање уверења о способности за брак држављанина државе именована пред надлежним органом државе примаоца, признавање конзуларног брака, узимање изјаве странке или исказа сведока ради утврђивања чињеница или података који се уписују у матичне књиге, ослобађање од легализације исправа (аката) о личном статусу грађана и сл). Ових конвенција је знатно већи број, што не чуди ако се има у виду да се билатерални уговори закључују управо да би се ближе и још прецизније у односу на општа правила успостављена мултилатералним актима уредила правна правила и начин општења између две државе и обезбедило остваривање права правних и физичких лица у области регулисања уговором.<sup>55</sup>

Када ову област посматрамо са аспекта права Европске уније, потребно је нагласити да то право не садржи норме које уређују општа или појединачна правила о вођењу матичних књига. Ова област предмет је уређења унутрашњег права држава

---

<sup>54</sup> <http://www.ciee1.org> (посећен дана 02.01.2015. године).

<sup>55</sup> Види: Тодоровић Владимир, *Међународна правна помоћ II – билатералне конвенције*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1999, стр. 17-837. (Алжир - Уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима од 31. марта 1982. године; Аустрија - Уговор о узајамном правном саобраћају од 16. децембра 1954. године; Белгија - Конвенција о издавању извода из матичних књига и ослобођењу од легализације од 24. септембра 1971. године и Споразум о правној помоћи у грађанским и трговачким стварима од 24. септембра 1971. године; Бугарска - Уговор о узајамној правној помоћи од 23. марта 1956. године; Чешка - Уговор о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима од 20. јануара 1964. године; Словачка - Уговор о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима од 20. јануара 1964. године; Француска - Конвенција о издавању исправа о личном стању и о ослобођењу од легализације од 29. октобра 1969. године, Конвенција о надлежности и о закону који се примењује у области личног и породичног права од 18. маја 1971. године; Хрватска - Уговор о правној помоћи о грађанским и кривичним стварима од 15. септембра 1997. године; Италија - Конвенција о узајамној правној помоћи у грађанским и управним стварима од 3. септембра 1960. године; Кипар - Уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима од 19. септембра 1984. године; Монголија - Уговор о пружању правне помоћи у грађанским, породичним и кривичним стварима од 8. јуна 1981. године; Мађарска - Уговор о узајамном правном саобраћају од 7. марта 1968. године; Пољска - Уговор о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима од 06. фебруара 1960. године; Румунија - Уговор о правној помоћи од 18. октобра 1960. године и Додатни протокол из Уговора о правној помоћи од 21. јануара 1972. године; Русија - Уговор о правној помоћи у грађанским, породичним и кривичним стварима од 24. фебруара 1962. године; Шведска - Споразум о укидању легализације исправа од 22. новембра 1990. године; Босна и Херцеговина - Уговор о правним и кривичним стварима од 24. фебруара 2005. године; Македонија - Уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима од 6. јула 2004. године; Црна Гора - Уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима од 29. маја 2009. године, и др).



чланица, које су у обавези да у уређењу личног статуса грађана обезбеде најмање достигнути степен људских права успостављен напред наведеним актима Уједињених нација и Савета Европе. Међутим, самим чином европских интеграција у току процеса приступања, али и након приступања Европској унији, непрестано се одвија тзв. административна модернизација која подразумева одређену конвергенцију рада органа управе низу европских принципа јавне управе. Због тога и стоји мишљење да је јавна управа у Европској унији четврти невидљиви стуб правних тековина који опет има свој неформални *acquis communautaire*. У вези са тим, потребно је истаћи да су посебно важни принципи чију је примену Европски суд правде препоручио државама чланицама Европске уније приликом примене прописа Уније у својим законодавствима, а то су принцип сразмерности, правне сигурности, заштите легитимних очекивања, недискриминација, право на саслушање у доношењу одлука у управном поступку, беспоговорна одговорност јавне управе и правични услови за приступ појединаца судској контроли рада управе.<sup>56</sup> Стога, ако пођемо од чињенице да послови матичних књига јесу сегмент управног деловања јасно је да се они не могу посматрати и развијати независно од тзв. европског административног простора и у организационом и материјалном смислу морају бити у складу са успостављеним општим европским управним начелима. Исто тако, ако пођемо од чињенице да се у матичне књиге уписују подаци о личности одређене директиве, одлуке и упутства Европског парламента и Савета од непосредног су значаја за ову област државне управе, посебно у делу који се бави заштитом података о личности у односу на обраду тих података и заштиту приватности у електронским комуникацијама.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Трбовић Ана, Ђукановић Драган, Кнежевић Борисав, *Јавна управа и европске интеграције*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010, стр. 71-73.

<sup>57</sup> Упутство 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24. октобра 1995. године о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и слободном протоку тих података, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML> (посећен дана: 12.12.2015); Упутство 2002/58/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. јула 2002. године у вези са обрадом података о личности и заштити приватности у Сектору за електронске комуникације, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0058:en:HTML> (посећен дана: 12.12.2015); Директива 97/66/ЕЗ од 15. децембра 1997. године Европског парламента и Савета у вези са обрадом личних података и заштитом приватности у телекомуникационом сектору, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997L0066:EN:HTML> (посећен дана: 12.12.2015) и Директива 95/46/ЕЗ од 24. октобра 1995. године Европског парламента и Савета о заштити грађана у вези са обрадом личних података и слободном кретању тих података, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:en:HTML> (посећен дана: 12.12.2015).

## 2.2. Колизционе норме

У односима са међународним (страним) елементом значајно место и улогу имају колизционе норме, јер се њима отклања могући сукоб закона и сукоб јурисдикција у решавању правних односа између субјеката права, без обзира на поједина њихова својства и карактеристике, као што је нпр. држављански статус.

Када је реч о примени колизционе норме, постоје два општа правила које је прихватила већина земаља у свету, а према коме се на сва лична и породична права примењује начело *lex patriae* (*lex nationalis*), према коме свако са собом носи своје национално законодавство и све материјалне претпоставке за остваривање личног или породичног права расправљају се према законодавству државе чији је то лице држављанин и правило *locus regis actum* (место одређује форму), према коме се пуноважност форме у којој се заснива правни однос увек процењује према закону земље на чијој је територији заснован један правни однос.<sup>58</sup>

Ово право, као и надлежност за решавање спорних правних односа налазимо како у међународним уговорима, пре свега двостраним, тако и у нормама унутрашњег права.

У једном броју билатералних уговора које је наша земља закључила садржане су одредбе о одређивању меродавног права и надлежности за правну и пословну способност физичких лица, лишење или ограничавање пословне способности физичких лица, као и за њихово проглашење несталим и о доказивању смрти, чиме се елиминише било каква могућност сукоба нашег и поретка друге државе потписнице двостраног уговора.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Младеновић Марко, *Породично право у СР Југославији*, Научна књига, Београд, 1992, стр. 61-62.

<sup>59</sup> Упореди: Тодоровић Владимир, *Ibid*, стр. 173-295. (Бугарска - чл.37. и 41. Уговора о узајамној правној помоћи од 23. марта 1956. године; Чешка - чл. 18-22. Уговора о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима од 20. јануара 1964. године; Словачка - чл. 18-22. Уговора о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима од 20. јануара 1964. године; Мађарска - чл. 23. и 37. Уговора о узајамном правном саобраћају од 7. марта 1968. године; Пољска - чл. 20, 21. и 31. Уговор о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима од 06. фебруара 1960. године; Румунија - чл. 21. и 33. Уговор о правној помоћи од 18. октобра 1960. године и Додатни протокол из Уговора о правној помоћи од 21. јануара 1972. године; Русија - чл. 25. и 35. Уговор о правној помоћи у грађанским, породичним и кривичним стварима од 24. фебруара 1962. године;. Француска - чл. 1. и 2. Конвенција о надлежности и о закону који се примењује у области личног и породичног права од 18. маја 1971. године).

Такође, ови уговори садрже колизионе норме у области брачних односа,<sup>60</sup> сагласно којима је успостављено правило да се као меродавно право у погледу услова за закључење брака одређује национално законодавство супружника (*lex nationalis*), док се у погледу форме закључења брака одређује право државе закључења (*locus regit actum*).<sup>61</sup>

У погледу меродавног права и надлежности у правним односима родитеља и деце са страним елементом – продужење родитељског права, лишење или враћање родитељског права, оспоравање или утврђивање очинства и материнства, усвојење и старатељство, примењују се колизионе норме садржане у билатералним уговорима. У овим односима углавном се као тачка везивања у одређивању меродавног права узима држављанство детета у време рођења или држављанство родитеља или последње заједничко пребивалиште родитеља, осим у питањима усвојења и старатељства. Меродавно право у усвојењу одређује се према националном праву усвојеника или усвојиоца, а ако усвојиоци имају различито држављанство – примењују се кумулативно закони држава чији су држављани. Код старатељства (*tutela* и *cura*) меродавно право одређује се према држављанству лица које треба ставити под старатељство.

Примена колизионих норми у статусним стварима, брачним и породичним односима има есенцијални значај у вођењу матичних књига, јер се њима обезбеђује упис у ове службене евиденције насталих промена личног или породичног статуса физичког лица са иностраним елементом, што је не само у циљу заштите интереса лица на које се промена односи, већ је у интересу правне сигурности и заштите како домаћег правног поретка, тако и међународног правног поретка уопште.

Међутим, правни односи у статусним стварима могу се конституисати и независно од билатералним уговором дефинисаног односа две државе о тим питањима, односно на основу одлуке суда или другог надлежног органа (нпр. јавног бележника) које,

---

<sup>60</sup> Упореди: Тодоровић Владимир, *Ibid*, стр. 209-295. (Чешка - чл. 23-37. Уговора о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима од 20. јануара 1964. године; Словачка - чл. 23-27. Уговора о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима од 20. јануара 1964. године; Мађарска - чл. 26-31. Уговора о узајамном правном саобраћају од 7. марта 1968. године; Пољска - чл. 25-27. Уговор о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима од 06. фебруара 1960. године; Румунија - чл. 22-25. Уговор о правној помоћи од 18. октобра 1960. године и Додатни протокол из Уговора о правној помоћи од 21. јануара 1972. године; Француска - чл. 3-9. Конвенција о надлежности и о закону који се примењује у области личног и породичног права од 18. маја 1971. године).

<sup>61</sup> У односу на ова правила, пуноважност брака закљученог у иностранству цени месно надлежан орган који извршава поверене послове вођења матичних књига.

без обзира на своју правноснажност, могу деловати само на територији државе чији суд, односно други орган их је донео, а не и изван њеног јурисдикционог подручја. Како би ове одлуке имале правно дејство и у некој страниој држави, што је чест случај у вези са уписом одређених чињеница и података у матичне књиге, веома важан институт јесте признавање страних (судских) одлука у грађанским стварима. Извори права који дефинишу овај инструмент јесу међународни уговори и унутрашње законодавство држава, али и међународна судска пракса на основу које се у недостатку међународних уговора формира фактички реципроцитет.

Покушај да се на међународном плану јединствено уреди питање признања и извршења страних судских одлука између држава до сада се није показало много успешним. Усвојену мултилатералну *Конвенцију о признању и извршењу страних судских одлука у грађанским и трговачким стварима 1. фебруара 1971. године (Хаг)*,<sup>62</sup> ратификовао је тек мали број држава чиме су њен домет и дејство значајно умањени.

Иако су ужег домашаја, билатералне конвенције у овој области представљају обимнији извор права, јер је велики број држава приступо међусобном уређивању питања признања и извршења страних судских одлука у двостраним уговорима о узајамном правном саобраћају и правној помоћи.<sup>63</sup> При томе, ови међународни уговори имају посебну правну тежину ако се има у виду да су *lex specialis* у односу на унутрашње законодавство једне државе када се признаје и извршава судска одлука земље са којом је закључен двострани уговор који уређује признање стране судске одлуке.

У нашем националном законодавству на сва ова питања, осим у случају *res iudicata*<sup>64</sup> и *литиспенденције*,<sup>65</sup> примењује се Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља.<sup>66</sup> Овим законом утврђује се појам признања и извршења стране

---

<sup>62</sup> Ова конвенција усвојена је 1. фебруара 1971. године на Хашкој конференцији за Међународно приватно право, а ступила је на правну снагу после депоновања другог ратификационог инструмента. Конвенцију није ратификовала бивша СФРЈ, а касније ни Република Србија.

<sup>63</sup> Одедбе о међусобном признавању и извршењу страних судских одлука наша земља је закључила са Алжиром, Бугарском, Чешком, Словачком, Ираком, Кипром, Мађарском, Монголијом, Пољском, Румунијом, Русијом, Грчком, Француском, Босном и Херцеговином, итд.

<sup>64</sup> Ако у поступку признања суд утврди да је у истој ствари и међу истим странкама надлежни суд у Републици Србији већ донео правноснажну одлуку, страниој судској одлуци ће бити ускраћено признање.

<sup>65</sup> Ако суд који одлучује о признању стране судске одлуке утврди да у истој ствари и између истих странака тече поступак који је раније покренут од поступка у коме је донесена страна судска одлука која је предмет признања, њено признање може бити одбијено.

<sup>66</sup> „Службени лист СФРЈ”, бр. 43/82 и 72/82, „Службени лист СРЈ”, број 46/96 и „Службени гласник РС”, број 46/06.

судске одлуке, услови за признање стране судске одлуке, меродавно право у појединим стварима грађанскоправне материје, као и надлежност и поступак признања и извршења стране судске одлуке у стварима са међународним елементом.

Поред тога, треба нагласити да се, у односу на субјективни критеријум, овде ради о три врсте одлука које могу бити предмет признавања: признање одлука страног суда о личном статусу држављанина државе признања, признање одлука страног суда о личном статусу држављанина државе чији суд је донео одлуку и признање одлуке страног суда којом је одлучено о личном статусу држављанина треће државе.<sup>67</sup>

Такође, како свака држава настоји да самостално решава лични статус својих држављана и у статусним питањима задржи искључиву јурисдикцију својих судова, у случају када са одређеном државом има закључен билатерални уговор којим уређује признање стране судске односе, само признање може бити ограничено додатним условима прописаним унутрашњим правом, нпр. захтевом да одлука страног суда није у супротности са прописима државе признања који би се применили на тај однос да је о њему решавано у држави признања, или да се макар битно не одступа од тога. Ово правило има за циљ да се заштите сопствени држављани, јер се може десити да им се одлуком иностраног органа даје мање права од оних које би уживали да је о спорном питању одлучивао надлежни домаћи орган, чиме се обезбеђује основно начело о равноправности и једнакој заштити права свих грађана пред законом.<sup>68</sup>

За примену унутрашњег права и оцену потребе примене колизионе норме у одређеном броју случајева неопходно је сазнање страног права, посебно у делу који се односи на оцену да ли је то право у складу са прописима државе чији је држављанин лице коме је неко статусно или породично право утврдио инострани орган.

У теоријском и законодавном смислу не постоји јединствен став да ли је страно право – право које надлежни орган примењује исто као и домаћу правну норму. Ипак, већински став је да се страно право не може применити пред домаћим органом и да

---

<sup>67</sup> Тодоровић Владимир, *Ibid*, стр. 567.

<sup>68</sup> Интересантно је да је Србија имала своја правила о примени колизионих норми у статусним стварима много пре успостављања међународних стандарда у тој области. Наиме, Грађански законик Краљевине Србије из 1844. године прописивао је да се на грађанина Србије увек има применити овај законик без обзира да ли је неки правни однос настао у Србији или „туђој земљи“ (параграф 46), а у случају када нека страна држава поступи са Србином као са својим грађанином Грађански законик је прописао да се у том случају страни држављани сматрају као своји и на њих примењује овај законик (параграф 47).

оно није доказ већ материјална норма коју орган официјелно истражује и непосредно примењује према њеном смислу и појмовима које садржи, једнако као и домаћу норму.<sup>69</sup>

Како би се одређена правила у вези са сазнањем и утврђивањем страног права увела у решавање сложених правних односа са иностраним елементом донета је *Европска конвенција о обавештењима о страном праву од 7. јуна 1968. године (Лондон)*.<sup>70</sup> Поред тога, ради очувања унутрашњег правног поретка и онемогућавања тзв. преварног заобилажења закона, норме о сазнању страног права део су и националног законодавства, у нашој земљи инкорпориране су у садржину поменутог Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља. У складу са овим изворима, сазнање страног права се може остварити као сазнање преко одређеног органа, сазнање из јавне исправе и сазнање путем вештака.

Уз све наведено, у вези са вођењем евиденција о личном стању грађана и бележењем чињеница и података са иностраним елементом у матичне књиге неопходно је познавање и успостављених правила о легализацији исправа у међународном правном саобраћају, посебно имајући у виду да се у матичне књиге упис не врши само на основу признате стране судске одлуке, него и на основу јавних исправа које издају надлежни инострани управни органи,<sup>71</sup> а понекад и на основу приватних исправа.

Мултилатерални извор права у овој области је *Конвенција о укидању потребе легализације страних јавних исправа од 5. октобра 1961. године (Хаг)*,<sup>72</sup> која се односи на јавне исправе које је издао суд, административни (управни) орган, јавни бележник, дипломатски или конзуларни агенти, али и службене изјаве које су стављене на приватне исправе. Ова конвенција, пак примењује се само у случају када није на снази билатерални уговор који уређује међусобно признавање јавних исправа које издају надлежни органи једне односно друге стране уговорнице. У недостатку билатералних

---

<sup>69</sup> Тодоровић Владимир, *Ibid*, стр. 533.

<sup>70</sup> „Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 7/91.

<sup>71</sup> Сагласно члану 76. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС”, бр. 20/09 и 145/14), ако чињенице рођења, закључења брака и смрти држављанина Републике Србије настала ван њене територије нису уписане у матичне књиге које се воде у дипломатско-конзуларним представништвима, уписују се у матичне књиге које се воде по овом закону. Пријава за упис подноси се преко дипломатско-конзуларног представништва на чијем подручју је та чињеница настала или непосредно месно надлежном органу из члана 6. овог закона. Упис се врши на основу извода из матичне књиге иностраног органа, ако међународним уговором није друкчије одређено.

<sup>72</sup> „Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 10/62.

уговора или у питањима која нису уређена Хашком конвенцијом о укидању потребе легализације страних јавних исправа, примењују се домаћи прописи, у нашој земљи Закон о легализацији исправа у међународном правном саобраћају.<sup>73</sup>

Ослобођење од легализације подразумева да се јавне исправе које издају надлежни органи једне државе могу употребити као доказно средство пред надлежним органима друге државе ако су снабдевене службеним печатом органа и потписом овлашћеног лица, без било какве друге надове. Ослобођење од легализације заснива се по правилу на билатералним уговорима,<sup>74</sup> а понекад и на принципу реципроцитета.

Делимична легализација („*apostille*“) је на снази са државама чланицама Хашке конвенције о укидању потребе легализације страних јавних исправа. У овој врсти легализације страних јавних исправа није потребно вршити било какву легализацију класичног типа, већ је довољно да се за потврду веродостојности издате јавне исправе – у погледу печата органа и потписа овлашћеног лица, изврши формална овера стављањем на самој исправи посебне потвре – „*apostille*“, од стране надлежног органа државе из које исправа потиче.

Пуна легализација је на снази са државама са којима није закључен билатерални уговор који уређује оверавање јавних исправа, а нису приступиле Хашкој конвенцији о укидању потребе легализације страних јавних исправа. У том случају примењује се унутрашње право и овај вид легализације се сматра најсложенијим поступком потврђивања доказне снаге стране јавне исправе за употребу пред надлежним иностраним органом.

### 2.3. Регулација матичних књига у националном законодавству

У нашем правном систему, као и у осталим државама европско-континенталног система, уставни пропис је полазећи од његове природе, правне снаге и

---

<sup>73</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 6/73.

<sup>74</sup> Билатерални уговори о правној помоћи које је закључила Република Србија у грађанским стварима, а који садрже одредбе о ослобађању од надоверавања јавних исправа на снази су са Алжиром, Аустријом, Белгијом, Босном и Херцеговином, Грчком, Ираком, Италијом, Кипром, Македонијом, Мађарском, Монголијом, Румунијом, Русијом, Белорусијом, Украјином, Француском, Хрватском, Чешком и Словачком.

садржине, почетни директни извор целокупног права.<sup>75</sup> Лични статус грађана и послови матичних књига у Уставу Републике Србије одређени су с једне стране, одредбама које уређују положај државне управе, поверавање јавних овлашћења и поверавање надлежности, а с друге стране, гарантованим људским и мањинским правима и слободама (право на правну личност, право на држављанство, право на закључење брака и равноправност супружника, права детета, права и дужности родитеља, заштита података о личности, право на очување посебности припадника националних мањина).

Законски прописи уређују ближе ове уставне категорије у складу са начелом легалитета свих аката и радњи субјеката управе, како државних тако и недржавних и успостављају правна правила у области личног статуса физичких лица и вођењу матичних књига.

Основни извор права у овој области је Закон о матичним књигама из 2009. године,<sup>76</sup> који у XII глава уређује питања значајна за функционисање области матичних књига. Законом се утврђују да су матичне књиге основне службене евиденције о личном стању грађана у Републици Србији, врсте и „садржина матичних књига, надлежност за њихово вођење и решавање у управном поступку у области матичних књига“, начин вођења матичних књига, други примерак матичних књига, чување матичних књига и увид у матичне књиге, обнављање матичних књига, упис у матичне књиге на основу исправа иностраног органа, матичне књиге у дипломатско-конзуларним представништвима, врсте извода из матичних књига и издавање извода и уверења на основу матичних књига, услови за обављање послова матичара, надзор над применом прописа о матичним књига и казнене одредбе“.<sup>77</sup>

Овај законски пропис, као уосталом и значајан број других закона управноправне гране права, у односу на врсту и природу предмета уређења не може се сврстати искључиво у материјалне законе, јер има претежне карактеристике и организационог и процесног закона. Заправо, може се рећи да спада у конструктивне законе, јер има специјалан предмет уређења – организовање једног сегмента деловања у систему државне управе чија је основна функција пружање јавних услуга, иначе блиских систему

---

<sup>75</sup> Види: Томић Р. Зоран, *Ibid*, стр.107-108.

<sup>76</sup> „Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14.

<sup>77</sup> Члан 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).



јавних служби.<sup>78</sup> Уз то, без обзира на ово његово својство, намеће се и оцена да је законодавац доношењем Закона о матичним књигама покушао специјализацију области личног статуса грађана, али та идеја у нормативном смислу није у потпуности изведена, с једне стране због сложености и обима материје, а с друге стране због потребе да се овај закон не пренормира одредбама које су суштински предмет уређења других сродних области.

У поступцима за упис одређених чињеница и података о личном или породичном статусу физичког лица у матичне књиге, од посебног значаја је примена материјалног закона у области породичноправне заштите.<sup>79</sup> Зато је овај закон један од најважнијих допунских извора права у области матичних књига. Породични закон уређује односе родитеља и деце, признање и оспоравање очинства и материнства, усвојење, старатељство, лично име, услове за закључење и престанак брака, надлежност органа у решавању ових статусних и породичних ствари, а посебно су значајне одредбе којима се органима који извршавају поверене послове матичних књига, поверавају и послови у вези са утврђивањем очинства, закључењем брака и одређивањем и променом личног имена.

Међутим, Породични закон није једини који регулише друштвене односе који у свом једном делу допуњују основни закон у области матичних књига, односно који се делом својих норми бави питањима која се односе на матичне књиге.

Тако норме садржане у Закону о држављанству Републике Србије<sup>80</sup> налазе своје место у вођењу матичних књига. Овај законски пропис на истим основама као и Породични закон, послове државне управе који се односе на вођење евиденција о држављанима Републике Србије поверава органима који сагласно *lex specialis*-у о матичним књигама извршавају поверене послове матичних књига. Веза ових службених евиденција са матичним књигама је тим већа ако се има у виду законско решење сагласно ком се евиденција о држављанима Републике Србије води у матичним књигама рођених, а држављанство доказује, између осталог и изводом из матичне књиге рођених.

---

<sup>78</sup> Диги Леон, *Преображај јавног права*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво, Београд, 1998, стр. 69-70.

<sup>79</sup> Породични закон („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

<sup>80</sup> „Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 90/07.

Иако Закон о матичним књигама прописује одређена правила посебног управног поступка која нужно изискују специфичности у вођењу матичних књига,<sup>81</sup> у свим осталим процесним питањима примењује се закон којим се уређује општи управни поступак. Одступања садржана у Закону о матичним књигама усаглашена су са основним начелима општег управног поступка<sup>82</sup> и одражавају јасну намеру законодавца да посебни поступци не могу бити целовити, већ да се одступања могу вршити само у мери неопходној за успостављање целисходнијих решења у складу са неким карактеристичним својствима одређене управне области.<sup>83</sup>

Такође, како сама легислатива о општем управном поступку у одређеним питањима упућује на примену одредаба закона којим се уређује парнични поступак, то је формални извор права у области матичних књига и Закон о парничном поступку.<sup>84</sup>

Судска контрола рада органа управе и заштита законитости и права грађана у области матичних књига остварује се у складу са одредбама Закона о управним споровима.<sup>85</sup>

Повезано питање са матичним књигама јесу и одредбе Закона о ванпарничном поступку,<sup>86</sup> будући да се овим законом одређују правила по којима судови поступају и одлучују о личним и породичним правним стварима које се извршавају на основу правноснажног решења суда уписом одговарајуће чињенице или податка у матичне књиге. Посебна глава овог закона посвећена је уређењу личних стања грађана, као што су лишење пословне способности, проглашење несталог лица за умрло, утврђивање времена и места рођења, продужење родитељског права и давање дозволе за ступање у брак.

Поред овог закона, значајни допунски извори права у овој области су закони који уређују државну управу,<sup>87</sup> локалну самоуправу,<sup>88</sup> територијалну организацију

---

<sup>81</sup> Одступања су дефинисана посебно у односу на рокове за предузимање радњи у управном поступку – рок за пријаву рођења (члан 48. Закона о матичним књигама), рок за пријаву смрти (члан 62. Закона о матичним књигама), рок за одређивање личног имена детета пред матичаром (члан 54. Закона о матичним књигама), рок за упис пријављених података у матичну књигу (члан 23. и 25. Закона о матичним књигама) и сл.

<sup>82</sup> Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10)

<sup>83</sup> Упореди: Милков Драган, Простран Чедомир, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1998, стр. 18-19.

<sup>84</sup> „Службени гласник РС”, број 72/11.

<sup>85</sup> „Службени гласник РС”, број 111/09.

<sup>86</sup> „Службени гласник РС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС”, бр.46/95-др.закон, 18/05-др.закон, 85/12, 45/13-др.закон и 55/14.

<sup>87</sup> Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>88</sup> Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07).

Републике Србије,<sup>89</sup> заштиту података о личности,<sup>90</sup> културна добра,<sup>91</sup> информациони систем Републике Србије,<sup>92</sup> електронски документ,<sup>93</sup> електронски потпис,<sup>94</sup> и др.

Изворе права у области матичних књига представљају и прописи са нижом правном снагом од законских, односно *подзаконски прописи*. У односу на општа својства и класификацију подзаконских акта, у овом подручју управног деловања најбројнији су правилници које доноси надлежан орган државне управе на основу изричитог законског овлашћења, а којим се разрађују поједине одредбе закона.

Правилником о издавању извода из матичних књига намењених иностранству<sup>95</sup> уређује се начин издавања извода из матичних књига рођених, матичних књига венчаних и матичних књига умрлих намењених за употребу у иностранству, обрасци извода из матичних књига намењени иностранству и садржина и начин вођења евиденције о издатим изводима из матичних књига намењених иностранству. Овај правилник донет је ради извршења одредаба уредби са законском снагом – Уредбе о ратификацији Конвенције о издавању извода из матичних књига на више језика<sup>96</sup> и Уредбе о ратификацији Конвенције о издавању неких извода из матичних књига намењених иностранству,<sup>97</sup> којима је прописано да свака држава има могућност ближег уређења одређених питања у вези са издавањем извода, пре свега да обрасце приложене уз ове конвенције допуни рубрикама и знацима који садрже друге податке или напомене из матичних књига у односу на предвиђене конвенцијом.

Правилником о садржини и начину вођења евиденције о датим овлашћењима за обављање послова матичара<sup>98</sup> ближе се разрађују одредбе материјалног закона о условима за обављање послова матичара, у делу који се односи на овлашћење за обављање послова вођења матичних књига и решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига које матичарима и заменицима матичара даје

---

<sup>89</sup> Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07 и 18/16).

<sup>90</sup> Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>91</sup> Закон о културним добрима („Службени гласник РС”, бр. 71/94, 52/11-др.закон и 99/11-др.закон).

<sup>92</sup> Закон о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 12/96)

<sup>93</sup> Закон о електронском документу („Службени гласник РС”, број 51/09).

<sup>94</sup> Закон о електронском потпису („Службени гласник РС”, број 135/04).

<sup>95</sup> „Службени гласник РС”, бр. 15/10 и 102/11-испр.

<sup>96</sup> „Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, број 8/91.

<sup>97</sup> „Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 9/67.

<sup>98</sup> „Службени гласник РС”, број 72/11.

министар надлежан за послове државне управе. Уз истоветне разлоге, нормативно је Правилником о програму и начину полагања посебног стручног испита за матичара<sup>99</sup> уређена обавеза матичара и заменика матичара да према утврђеном програму положе посебан стручни испит за матичата.

Правилницима су уређени поступци издавања пријаве рођења детета и образац пријаве рођења детета у здравственој установи<sup>100</sup> и издавања потврде о смрти и образац потврде о смрти.<sup>101</sup>

Квалификатив директног извора права у нашем законодавству има и Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига,<sup>102</sup> којим се усмерава управни рад ималаца јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига.

Поред напред наведених директних извора права, у области матичних књига значајно место заузимају индиректни извори права – *правна пракса државних органа* (управна пракса и судска пракса).

*Управну праксу* у области матичних књига чини скуп управних аката органа државне управе и ималаца јавних овлашћења о истоврсним стварима којима су оне решаване на исти начин. Ова пракса, иако формалноправно необавезујућа, као и мишљења органа државне управе о примени одредаба прописа из њихове надлежности,<sup>103</sup> може обезбедити правилну примену основних начела управног поступка (начела законитости и начела материјалне истине), што је полазна претпоставка за потпуно утврђено чињенично стање и правилност и законитост појединачне одлуке. Такође, управна пракса посебно другостепеног органа, доприноси уједначавању праксе у раду и примени прописа, како материјалних тако и формалних од стране првостепених органа у конкретним правним ситуацијама.

*Судска пракса* у области матичних књига непосредно утиче на оцену ваљаности директних извора права у овој области или остваривање крајње правне заштите основних права и слобода – што је случај са уставносудском праксом, или представља

---

<sup>99</sup> „Службени гласник РС”, бр. 101/09 и 122/14.

<sup>100</sup> Правилник о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој установи („Службени гласник РС“, бр. 25/11, 9/16 и 16/16).

<sup>101</sup> Правилник о поступку издавања потврде о смрти и обрасцу потврде о смрти („Службени гласник РС“, број 25/11).

<sup>102</sup> „Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10-исправка, 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13.

<sup>103</sup> Види: Члан 80. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

фактичку снагу уједначавања праксе органа држане управе и ималаца јавних овлашћења, као у случају управносудске праксе.

Судска пракса има огромну улогу у обликовању, чак и стварању правног оквира у овој области. Она утиче стваралачки не само обезбеђењем јединствене судске праксе и примене права у поступцима који су у вези са уписом чињеница и података у матичне књиге,<sup>104</sup> већ и својим појединачним одлукама. Може се рећи да судска пракса иако *de iure* није извор права *de facto* у овој области значајно утиче на живот правних норми које је уређују, на њихово сужавање, или проширење, па чак и на њихову измену.<sup>105</sup>

Генерално посматрано правна пракса државних органа има значајну улогу и у широком тумачењу правних норми, тзв. *правних стандарда*, с обзиром да закон не може све да пропише, већ се задовољава општом директивом и оставља надлежним органима да њену садржину ближе одређују својим појединачним одлукама.

*Правна наука* није извор права у области матичних књига у формалном смислу, али посредно утиче на ставове органа надлежних у овим пословима државне управе и управну праксу.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Види: Члан 31. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11- др. закон, 101/11, 101/13 и 40/15 - др. закон).

<sup>105</sup> Младеновић Марко, *Ibid*, стр. 15-16.

<sup>106</sup> Промена пола у Републици Србији није уређена законом који на целовит начин и јединственим основама утврђује све медицинске и правне претпоставке за признавање права на промену полног идентитета и поступак легализације статусних промена насталих по овом основу, односно признавања права која су резултат промене полног идентитета. Стога, не постоје правне претпоставке да се посебним прописима уреде поједина питања која су од значаја за остваривање низа права лица након промене пола, па тако ни да се у Закону о матичним књигама и подзаконским прописима ближе уреди начин остваривања права на упис податка о промени пола у матичне књиге. У недостатку правних прописа, правна наука, тј. мишљење истакнутих правника и теоретичара утицало је на управну праксу органа надлежних за вођење матичних књига, према којој се упис податка о промени пола у матичној књизи рођених више од једне деценије врши аналогном применом одредаба Закона о матичним књигама које уређују поступак за исправку грешке у матичној књизи рођених.

### III. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ МАТИЧНИХ КЊИГА

#### 1. Појам матичне књиге

Лични статус грађана је множина правно исказаних ознака физичког лица по којима се оно дефинише као личност особеног почетног правног положаја.<sup>107</sup> Његови елементи – лично име, држављанство, породични статус и пословна способност, представљају основу целине правног положаја једног физичког лица и дају могућност уживања одређених права или утврђивања обавеза у држави и друштву уопште.

Још је краљ Сервије Тулије (*Servius Tullius*), који је владао од 578-534. пре нове ере, увидео значај прикупљања података о личним и породичним приликама физичких лица, па је тако увео попис грађана (*census*) који се обављао сваке пете године, у коме је сваки *pater familias* морао под заклетвом изнети податке о својим личним и породичним приликама.<sup>108</sup> Нешто касније, хеленистичко „хибридно“ право увело је правило да брак није само приватни уговор, већ је држава почела да региструје, поред износа мираза и његово закључивање. Уговор о заједничком животу (*syngaphe synoikisios*) у пракси су стварали грчки нотари („матичари“).<sup>109</sup>

Данас правна сигурност и јавни интерес, али и правна заштита физичких лица, налажу потребу да држава у сваком тренутку има тачне и прецизне податке о личном статусу својих грађана. У зависности од делокруга рада државног органа воде се по врсти, садржини и сврси различите службене евиденције о грађанима: евиденције о

---

<sup>107</sup> Томић Р. Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 243.

<sup>108</sup> Пухан Иво, *Римско право*, Научна књига, Београд, 1972, стр. 40.

<sup>109</sup> Аврамовић Сима, Станимировић Војислав, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 135.

пребивалишту, боравишту, држављанству, личном броју грађана, издатим личним картама, путним исправама, возачким дозволама, здравственим легитимацијама, евиденција власника оружја и моторних возила итд.

Ипак, најзначајније службене евиденције о личном стању грађана су матичне књиге (рођених, венчаних и умрлих).

Матичне књиге воде се у неком од својих праоблика још од времена Старог века (Египат, Месопотамија, Персија, Грчка, Рим), па прве дефиниције појма ове евиденције датирају још из тог периода развоја људске цивилизације. У то време матична евиденција је била папир који заправо потврди ко сте и да приступ правима, привилегијама и обавезама. У основи оне су биле витални запис о рођењу и служиле су између осталог, доказивању статуса субјекта права, тј. врсте носиоца одређених права и дужности. У том степену развоја људске цивилизације и правних односа, ово питање било је посебно важно будући да је постојало мноштво грађанинских статуса оних који су имали својство субјекта права и не мали број физичких лица који је био у статусу објекта права.<sup>110</sup>

У савременом друштву, матичне књиге се дефинишу као службене писмене исправе у којима јавна власт утврђује, на веродостојан начин, основне догађаје од којих зависи лични и породични статус физичког лица: рођење, склапање брака и смрт, као и све промене које то лице доживи мењајући у току живота поједина обележја свог статуса.<sup>111</sup> Даље се наводи да су матичне књиге јавне књиге о личном статусу грађана за чије вођење важе правила принудног права.<sup>112</sup>

Такође, препознатљиво је одређење појма матичне књиге као јавне исправе, односно докумената који се издају на основу чињеница уписаних у матичне књиге и имају статус јавне исправе.<sup>113</sup>

У правној теорији матичне књиге се одређују и као службене евиденције о елементима личног статуса грађана чије се вођење као скуп активности поверава органима

---

<sup>110</sup> Види: Ромац Анте, *Речник римског права*, Информатор, Загреб, 1983, стр. 394-404.

<sup>111</sup> Младеновић Марко, Стјепановић Станка, Живановић Милорад, *Породично право*, Правни факултет Универзитета у Српском Сарајеву, Пале, 2003. стр.50.

<sup>112</sup> Младеновић Марко, *Породично право у СР Југославији*, Научна књига, Београд, 1992, стр. 56.

<sup>113</sup> Почуча Милан, Шаркић Небојша, *Породично право и породично правна заштита*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2011, стр.84.

управе, при чему се природа делатности у њиховом вођењу састоји у обављању материјалних радњи регулисаних законом.<sup>114</sup>

Према нашем позитивном законодавству под овим појам дефинишу се основне службене евиденције о личном стању грађана у Републици Србији. У матичне књиге уписују се чињенице о рођењу, браку, смрти и друге законом предвиђене чињенице и промене у вези са њима, а води их матичар, који може имати заменика.<sup>115</sup> Ове службене евиденције о личном стању грађана воде се за матична подручја. Матичне књиге, изводи из матичних књига и уверења која се издају на основу матичних књига јавне су исправе.<sup>116</sup> Подаци уписани у матичне књиге и чињенице које се њима доказују сматрају се истинитим док се на законом прописани начин не докаже супротно.<sup>117</sup>

Готово идентичну дефиницију појма матичних књига налазимо и у највећем броју прописа који уређују ову област у земљама европског-континенталног, али и англосаксонског права.

На основу правне природе матичних књига, као основних службених евиденција о личном стању грађана, произилазе основна начела на којима се оне заснивају,<sup>118</sup> а то су:

1) *начело официјелности* – матичне књиге су основне службене евиденције о личном стању грађана које воде надлежни органи по службеној дужности;

2) *начело територијалности* – матичне књиге се воде према територијалном принципу који садржи посебна обележја организације засноване на одређивању граница управног деловања у њиховом вођењу која по правилу не одговарају политичко-територијалној подели државе заснованој на највишим општим правним актима;

3) *начело веродостојности* – све чињенице и подаци који се уписују у матичне књиге треба да буду веродостојни, јер ове исправе имају доказну снагу јавних исправа, због чега упису чињеница и података у матичне књиге претходи доказни поступак у коме нема места слободној оцени доказа;

---

<sup>114</sup> Димитријевић Павле, *Елементи управног права*, Издавачко-штампарско-књижарска радна организација „Савремена администрација“, Београд, 1980, стр. 149.

<sup>115</sup> Милков Драган, *Управно право II књига – Управна делатност*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011, стр. 294.

<sup>116</sup> Види: Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Приручник за полагање посебног стручног испита за матичара*, Београд, 2012, стр.43.

<sup>117</sup> Чл. 3. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>118</sup> Упореди: Младеновић Марко, *Ibid*, стр. 57-58.



4) *начело једнообразности* – на истим основама у матичне књиге уписују се чињенице о рођењу, браку и смрти и друге законом предвиђене чињенице и промене у вези са њима;

5) *начело јавности* – матичне књиге, изводи из матичних књига и уверења која се издају на основу матичних књига су јавне исправе у које се право увида остварује у складу са основним начелима заштите података о личности;

6) *начело аутентичности (претпостављене тачности)* – чињенице уписане у матичне књиге и чињенице које се њима доказују сматрају се истинитим, док се на законом прописан начин не докаже супротно, што подразумева да претпоставка тачности није законски необорива (*presumption iuris et de iure*), већ законски оборива претпоставка (*presumption iuris tantum*).

Поред основних начела о матичним књигама, у теорији се могу срести и допунска начела као што је *начело световности* матичних књига,<sup>119</sup> јер су ове евиденције све до секуларног уређења држава, односно јасног разграничења државне од црквене власти, водиле цркве и верске заједнице.

## 2. Историјат развоја матичних књига

### 2.1. Верске матичне књиге

Систематски приступ и успостављање матичних књига у форми и садржају који је најприближнији данашњем законски регулисаном начину вођења ових службених евиденција везује се за Тридентски концил (1545-1563), којим је католичким жупанијама прописана обавеза бележења података о крштеним и венчаним.<sup>120</sup>

На основу овог Концила, папа Павле V у енклитици „*Rituale Romanum*”<sup>121</sup> 1616. године прописао је вођење пет врста матичних књига, које се и данас чувају у облику књига *Matricula*:

1) матична књига крштених (*Liber baptisatorum*),

---

<sup>119</sup> Милан Почуча, Шаркић Небојша, *Ibid*, стр. 85.

<sup>120</sup> Предојевић Ненад, *Заштита црквених и државних матичних књига*, <http://www.arhivns.rs/lat/25nenad1.html> (посећен дана 08.01.2015).

<sup>121</sup> Види: Кашић Бартоломеј, *Ritual rimski/istomaccen slovinski po Bartolomeu Kassichiu*, In Roma : из Uticstenicae Spet: Skuppa od Razplodyenya S. Vierrae, 1640.

- 2) матична књига венчаних (*Liber copulatorum*),
- 3) матична књига умрлих (*Liber defunctorum*),
- 4) матична књига крижманих (*Liber confirmatorum*),
- 5) матична књига породица (*Liber status animarum*).

Поред ритуала, молитва и црквене музике која је пратила обреде крштења,<sup>122</sup> закључења брака<sup>123</sup> и сахранивања,<sup>124</sup> *Rituale Romanum* описује многобројна правила на којима се заснивало вођење матичних књига, од оних основних која су се односила на римске бројеве, слова и календар из *Rimskog MISSALA*, до оних која су стварала суштинске претпоставке за одређивање података на којима су се темељили уписи у књиге.<sup>125</sup>

По угледу на католичку цркву, правила о вођењу матичних књига успоставиле су и остале цркве и верске заједнице у складу са својим унутрашњим правом, пре свих православна црква, јеврејски рабинат и муслиманска верска заједница.<sup>126</sup>

У највећем делу територије данашње Републике Србије све до 1946. године, матичне књиге водиле су цркве и верске заједнице. Њихови свештеници су поред разних верских обреда обављали и функцију матичара. Они су водили евиденције и правили спискове рођених, венчаних и умрлих, те податке уписивали у главне протоколе и издавали изводе из матичних књига како за потребе државних органа, тако и приватним лицима. Тада, у првој половини XIX века, када је уведена обавеза вођења матичних књига, сасвим је било логично и оправдано да овај посао обављају свештеници, јер су и крштење и венчање и смрт били праћени верским обредима.<sup>127</sup> Истовремено, свештеници су били писмени и могли су све податке о рођењу, венчању и смрти да забележе. Како је државна управа била тек у развоју,<sup>128</sup> може се закључити да је за тадашње прилике пронађено адекватно решење, које је прилично добро функционисало цео један век.

---

<sup>122</sup> Кашић Бартоломеј, *Ibid - Nacin Krstenya od odraslih*, стр. 21-42.

<sup>123</sup> Кашић Бартоломеј, *Ibid - Od Sakramnt Xenidbae/Matrimonia ili Vencanja*, стр. 74-82.

<sup>124</sup> Кашић Бартоломеј, *Ibid - Nacini od vkoppayua*, стр. 140-148.

<sup>125</sup> Кашић Бартоломеј, *Ibid*, стр. 1-14.

<sup>126</sup> Арсић Мирољуб, *Црквене матичне књиге у законским прописима Кнежевине Србије*, [http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/arhiv\\_sr/1996\\_1997\\_1-4/d002/download\\_ser\\_lat](http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/arhiv_sr/1996_1997_1-4/d002/download_ser_lat) (посећен дана 09.01.2015).

<sup>127</sup> Арсић Мирољуб, *Ibid*, стр.52.

<sup>128</sup> Устројена је Уставом Кнежевине Србије из 1835. године, тзв. Сретењским уставом.

Ако изузмемо да су се на територији данашње Аутономне покрајине Војводине матичне књиге за све признате конфесије водиле од доношења царског декрета Аустро-угарске монархије из 1784. године<sup>129</sup> и Београд где су се ове матичне књиге водиле и пре званичног устројавања (од 1816. године),<sup>130</sup> верске матичне књиге у Кнежевини Србији почињу да се воде 1837. године.

Сматра се да највећа заслуга за устројавање матичних књига у Србији припада Петру Јовановићу, митрополиту београдском и српском.

Обрасци матичних књига штампани су на славенкосрпском језику, а интересно је да је 12. јула 1835. године кнез Милош донео уредбу која је прописивала да црквене матичне књиге могу да штампају само „државне типографије”.<sup>131</sup>

Након тог периода, иако су матичне књиге водиле цркве и верске заједнице, држава је све више узимала учешће у уређивању правила у њиховом вођењу. Већ су Грађанским закоником Краљевине Србије из 1844. године,<sup>132</sup> који у првом делу говори о личним правима, успостављена претходна правила за утврђивање многих чињеница и података о којима се евиденција водила у верским матичним књигама. У вези са уписом чињенице рођења утврђено је право на лично име, право детета на родитељско старање (отац је носио више права и обавеза од мајке, због чега је по правилу он био пријавилац података о рођењу детета), које дете се сматра брачним, а које ванбрачним, да се отац ванбрачном детету, осим у случају кривичних дела одвођења или силовања, не сме истраживати, да ванбрачно дете сме носити само презиме мајке, те да се у „црквене књиге“ не сме увести на име другог, осим ако отац сам не призна дете и одобри да се његово име уведе у књиге.<sup>133</sup> Поред тога, Грађански законик је прописао обавезну садржину матичних књига, па се тако у поглављу о правима и дужностима супружника уређује да свештеник по венчању мора „сваки брак у књигу венчаних увести, забележивши име и презиме

---

<sup>129</sup> Предојевић Ненад, *Ibid*, стр. 2.

<sup>130</sup> Арсић Мирољуб, *Ibid*, стр. 53.

<sup>131</sup> Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији : од 5. августа 1877. до 12. јуна 1878. године, Државна штампарија, Београд, 1878, стр.86.

<sup>132</sup> Никетић Гојко, Збирка закона – Грађански законик Краљевине Србије, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1927, стр. 7-89.

<sup>133</sup> Упореди: Никетић Гојко, *Ibid* - Параграф 112-130. Грађанског законика Краљевине Србије, стр. 73-77.

венчаних, њихових родитеља, и кума, њихово стање и место обитавања, дан венчања, с додатком, који им је брак и са потписом свештеника који је њих венчао“.<sup>134</sup>

Временом је држава успостављала и друга правила за вођење верских матичних књига доношењем уредби (о начину вођења матичних књига, издавању извода из матичних књига, достављању спискова рођених, венчаних и умрлих државним органима, нпр. министарствима финансија, просвете, војске, итд).

Будући да је Сретењски устав из 1835. године јемчио „заклињање људи који нису православног источног вјероисповједанија” на слободно исповедање своје вере,<sup>135</sup> то су верске матичне књиге у Кнежевини и касније Краљевини Србији водиле све признате цркве и верске заједнице.

## 2.2. Државне матичне књиге

Државне матичне књиге по први пут устројене су у једном делу територије данашње Републике Србије (Банату и Бачкој) Матичним законом који је донет 1894. године, а ступио на снагу 1. октобра 1895. године. Овај закон ударио је темеље и установио правила за вођење државних матичних књига, која су у основи и нашег данашњег правног система.

Матични закон је садржао 96 чланова (опште одредбе, одредбе за сваку матичну књигу посебно, исправке, казнене одредбе и прелазна и мешовита наређења), а измењен је и допуњен 1904. године у погледу устројавања надзора, као и појединих убелешки у вођењу матичних књига.<sup>136</sup>

На основу овог закона наредбом министра унутрашњих дела – 1. јануара 1907. године, ступило је на снагу Упутство за вођење државних матица, којим су раније издате наредбе за вођење матичних књига, уколико нису овим упутством јасно задржане, изгубиле своју важност. Упутство је у 185 тачака детаљно уређивало начин вођења државних матица (матичних књига).

---

<sup>134</sup> Упореди: Никетић Гојко, *Ibid* - Параграф 92. Грађанског законика Краљевине Србије, стр. 68.

<sup>135</sup> Види: Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903*, 1988, стр. 55.

<sup>136</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 21.

Посебно је запажен начин именовања водитеља матица (матичара) и њихових заменика, као и њихов јавнослужбенички положај. Према Упутству, матичари су могли своје звање отпочети тек након положене заклетве пред непосредном матичарском влашћу, о чему се сачињавао записник, а датум заклетве бележио у Декрет о именовању.

Први закон којим је на јединственим основама уређено вођење матичних књига на целој територији Републике Србије, заправо, донела је Народна скупштина Федеративне Народне Републике Југославије – 9. априла 1946. године, а ступио је на снагу 9. маја исте године.

Законом о државним матичним књигама<sup>137</sup> устројено је вођење евиденција о рођењу, браку и смрти – *државне матичне књиге* на целој територији Републике Србије, јер како је наведено до доношења овог закона државне матичне књиге вођене су само у Банату и Бачкој, а на осталом подручју матичне књиге водиле су цркве и верске заједнице делимично у складу са законима државе, а делимично у складу са својим канонским правом.

Закон о државним матичним књигама у седам глава и 57 чланова уредио је најзначајнија питања у области матичних књига. Према овом закону матичне књиге су водили месни и градски, односно регионални народни одбори као првостепени органи, а надлежни орган управе у чијем су делокругу били ови послови била су министарства унутрашњих послова народних република. Овим законом државне матичне књиге дефинисане су као јавне исправе у које се уписују чињенице о рођењу, склапању брака, проглашењу брака неважећим, разводу брака, смрти, проглашењу несталога лица умрлим, усвојењу, позакоњењу, признању односно одрицању и утврђивању очинства и материнства, продужењу очинске или старатељске власти, као и промени породичног или рођеног имена.<sup>138</sup> Затим, по први пут утврђено је да државне матичне књиге води матичар кога поставља службеник народног одбора и одређује му заменика, с тим што је за матичара могло бити постављено лице које врши и другу јавну службу.<sup>139</sup> Поред тога, Закон о државним матичним књигама је по први пут установио вођење матичних књига венчаних, а тамо где има потребе и рођених и умрлих, у дипломатским и конзуларним

---

<sup>137</sup> „Службени лист ФНРЈ”, број 29/46.

<sup>138</sup> Члан 2. Закона о државним матичним књигама („Службени лист ФНРЈ”, број 29/46).

<sup>139</sup> Чл. 4-6. Закона о државним матичним књигама („Службени лист ФНРЈ”, број 29/46).

представништвима и упис рођења, склапања брака и смрти домаћег држављанина настале у иностранству у матичне књиге које су се водиле сагласно том закону.<sup>140</sup>

На основу овлашћења из овог закона донети су подзаконски прописи за његово спровођење (Општа упутства за састав и вођење државних матичних књига,<sup>141</sup> Општа начела за преписивање матичних књига (књига рођених, венчаних и умрлих) које су вођене на подручју где нису постојале државне матичне књиге,<sup>142</sup> Општа начела за реконструкцију уништених матичних књига рођених,<sup>143</sup> Обавезно тумачење члана 54. Закона о државним матичним књигама,<sup>144</sup> Упутства министра унутрашњих послова Народне Републике Србије о вођењу матичних књига,<sup>145</sup> Посебна упутства за преписивање матичних књига (рођених, венчаних и умрлих) које су вођене на подручју где нису постојале државне матичне књиге,<sup>146</sup> Посебна упутства за реконструкцију уништених матичних књига рођених<sup>147</sup>).

Посебно је потребно указати да је Закон о државним матичним књигама из 1946. године у систем државних матичних књига инкорпорирао верске матичне књиге, дајући им доказну снагу јавних исправа о чињеницама уписаним у ове књиге пре ступања на снагу тог закона.<sup>148</sup> С тим у вези, прописана је обавеза преписивања матичних књига које су водиле цркве и верске заједнице на подручју где нису постојале државне матичне књиге. Преписивање ових матичних књига био је у обавези да изврши надлежни државни матичар до 31. децембра 1950. године, у складу са прописаним правилима (за подручје месног – градског, рејонског или народног одбора, у два примерка и сл).<sup>149</sup>

---

<sup>140</sup> Члан 44. Закона о државним матичним књигама („Службени лист ФНРЈ”, број 29/46).

<sup>141</sup> „Службени лист ФНРЈ”, број 29/46.

<sup>142</sup> „Службени лист ФНРЈ”, број 109/47.

<sup>143</sup> „Службени лист ФНРЈ”, број 65/47.

<sup>144</sup> „Службени лист ФНРЈ”, број 90/46.

<sup>145</sup> „Службени гласник НРС”, број 30/46.

<sup>146</sup> „Службени гласник НРС”, број 18/48.

<sup>147</sup> „Службени гласник НРС”, број 2/48.

<sup>148</sup> Члан 48. Закона о државним матичним књигама („Службени лист ФНРЈ”, број 29/46).

<sup>149</sup> Ова обавеза државних органа није извршена ни до данас. Влада Републике Србије је донела Закључак 05 број 464-4270/2010-1 од 10. јуна 2010. године, којим је утврђено да се матичне књиге (рођених, венчаних и умрлих) које су у моменту преузимања ради преписивања сагласно Закону о државним матичним књигама, биле у власништву цркава и верских заједница, враћају црквама и верским заједницама односно њиховим правним следбеницима. Наведеним закључком Владе усвојен је текст Споразума о враћању (реституцији) матичних књига које су преузете ради преписивања сагласно Закону о државним матичним књигама, који се закључује са црквама и верским заједницама од којих су матичне књиге преузете ради преписивања. До сада су споразуми закључени са Српском православном црквом, Римокатоличком

Овај закон измењен је и допуњен 1949. године доношењем Закона о изменама и допунама Закона о државним матичним књигама<sup>150</sup>.

Сваки следећи закон који је уређивао област матичних књига задржао је основне принципе устројене Законом о државним матичним књигама, уз одређена унапређења регулисањем нових института који су настали као резултат измењених друштвених околности и с тим у вези, организације државне управе, увођења међународних стандарда и правила у систем матичних књига, односно његовог усклађивања са обавезујућим међународним актима, као и прилагођавања савременим потребама и технологијама.

Тако је након доношења Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године,<sup>151</sup> у складу са Уставним законом о спровођењу Устава,<sup>152</sup> Закон о државним матичним књигама усклађен са одредбама новог Устава, а измене и допуне текста овог закона интегрисане су у нови Закон о матичним књигама<sup>153</sup> који је донет 1965. године. Овај закон садржао је седам глава (основне одредбе, матична књига рођених, матична књига венчаних, матична књига умрлих, заједничке одредбе, прелазне и завршне одредбе). Као најзначајније новине уведене овим законом, који је имао 41 члан, издвојиле су се као прво, измењена надлежност органа за вођење матичних књига у земљи, према којој су њихово вођење обезбеђивали општински органи унутрашњих послова, а непосредно их водили посебно овлашћени службеници (матичари)<sup>154</sup> и као друго, сагласно одредбама ратификоване Бечке конвенције о конзуларним односима из 1963. године, унапређена су правила за вођење матичних књига у дипломатским и конзуларним представништвима тада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије у иностранству и овлашћена лица за њихово вођење.<sup>155</sup>

---

црквом и Савезом јеврејских општина Србије.

<sup>150</sup> „Службени лист ФНРЈ“, број 4/49.

<sup>151</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

<sup>152</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 14/63.

<sup>153</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 8/65.

<sup>154</sup> Члан 3. Закона о матичним књигама („Службени лист СФРЈ“, број 8/65).

<sup>155</sup> Чл. 30. и 31. Закона о матичним књигама („Службени лист СФРЈ“, број 8/65).

На основу Закона из 1965. године донето је Упутство о вођењу матичних књига,<sup>156</sup> којим је детаљно уређен начин вођења матичних књига пред надлежним органима у земљи и дипломатско-конзуларним представништвима у иностранству.

Практично ово је био последњи закон којим је на јединственим основама уређена укупна област матичних књига на целој територији тадашње савезне државе, јер је након усвајања амандмана на Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1963. године надлежност за доношење закона у овој области пренета на републички ниво. У складу са тим, на савезном нивоу 1973. године донет је Закон о основним подацима за матичне књиге<sup>157</sup> који је у осам чланова утврдио појам матичне књиге, врсте и садржину матичних књига и овлашћења за вођење матичних књига у дипломатско-конзуларним представништвима, а уређење свих осталих питања неопходних за несметано функционисање области препуштено је законодавним органима република чланица савезне државе, али и скупштинама аутономних покрајина. У извршењу Закона о основним подацима за матичне књиге донети су Уредба о вођењу матичних књига у дипломатским и конзуларним представништвима Југославије и о издавању извода и уверења на основу тих књига<sup>158</sup> и Правилник о издавању извода из матичних књига намењених иностранству.<sup>159</sup>

Први закон<sup>160</sup> који је уређивао област матичних књига само за територију Србије донет је 1973. године, а пречишћени текстови овог закона објављени су 1979. године<sup>161</sup> и 1986. године.<sup>162</sup>

Највећи број новина у области матичних књига уведен је доношењем Закона о матичним књигама<sup>163</sup> из 1990. године, а као једна од најзначајнијих било је то да су по први пут створене законске предпоставке за вођење матичних књига, односно другог примерка матичних књига и на средствима за аутоматску обраду података.<sup>164</sup>

---

<sup>156</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 42/68.

<sup>157</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 6/73.

<sup>158</sup> „Службени лист СФРЈ“, бр. 39/75 и 3/76.

<sup>159</sup> „Службени лист СФРЈ“, број 55/91.

<sup>160</sup> Закон о матичним књигама („Службени гласник СРС“, број 46/73).

<sup>161</sup> Закон о матичним књигама – пречишћен текст („Службени гласник СРС“, број 23/79).

<sup>162</sup> Закон о матичним књигама – пречишћен текст („Службени гласник СРС“, број 27/86).

<sup>163</sup> „Службени гласник СРС“, број 15/90 и „Службени гласник РС“, бр. 57/03, 101/05- други закон.

<sup>164</sup> Чл. 9. и 10. Закона о матичним књигама („Службени гласник СРС“, број 15/90 и „Службени гласник РС“, број 57/03).



Тренутно важећи Закон о матичним књигама донет је 2009. године, а с обзиром на просторно и временско одређење овог рада, у наредним сегментима истраживања садржина овог закона биће посебан предмет дескрипције.

Полазећи од основне карактеристике матичних књига као скупа чињеница и података који одређује лични или како се још наводи грађански статус<sup>165</sup> физичких лица, јасно је да су на њихов развој велики утицај имале друге правне области. У том смислу, превасходан утицај имало је породично право и закони о личном имену, браку, односима родитеља и деце, усвојењу и старатељству. Важни су пре свега из разлога што без њихових одредаба не би могли до краја и јасно да се установе, успоставе или имају свој преображај многа правила у вођењу матичних књига. С тим у вези, потреба је истаћи да је на напред наведени етапни развој матичних књига утицало неколико фаза у развоју породичног права, прва – од доношења Устава 1946. године и првих закона из области породичног права до усвајања Уставних амандмана од 1971. године, друга – од уставне реформе 1971. године до дезинтеграције СФРЈ почетком деведесетих година прошлог века и најзад – период од конституисања државне заједнице Србија и Црна Гора, преко њеног распада и настанка Републике Србије као самосталне државе, до последње коју представља позитивно, важеће, право – већ поменути Породични закон.<sup>166</sup>

Такође, једнаку правну важност у еволуцији државних матичних књига имали су прописи о држављанству од првог закона који је уређивао ту област – Закона о држављанству Демократске Федеративне Југославије<sup>167</sup> из 1945, преко Закон о држављанству Народне Републике Србије<sup>168</sup> из 1950. године, Закона о југословенском држављанству<sup>169</sup> из 1964. године, Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије<sup>170</sup> из 1965. године, Закон о држављанству Социјалистичке Федеративне Републике Југославије<sup>171</sup> из 1976. године, Закон о држављанству Социјалистичке Републике Србије<sup>172</sup>

---

<sup>165</sup> Младеновић Марко, *Ibid*, стр. 56.

<sup>166</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 69.

<sup>167</sup> „Службени лист ДФЈ”, број 64/45.

<sup>168</sup> „Службени гласник НРС”, број 5/50.

<sup>169</sup> „Службени лист СФРЈ”, број 38/64.

<sup>170</sup> „Службени гласник СРС”, број 13/65.

<sup>171</sup> „Службени лист СФРЈ”, број 58/76.

<sup>172</sup> „Службени гласник СРС”, бр. 45/79 и 13/83.

из 1979. године, Закон о југословенском држављанству<sup>173</sup> из 1996. године, до сада важећег Закона о држављанству Републике Србије из 2004. године.<sup>174</sup>

### 3. Карактеристике матичних књига

Карактеристике матичних књига као основних службених евиденција о личном статусу грађана заснивају се на организационим и функционалним специфичностима ове управне области садржаним у позитивноправним регулаторним решењима о матичним књигама, пре свега оним који чине прописи унутрашњег права,<sup>175</sup> али и одређени међународни акти који уређују статусна питања грађана.<sup>176</sup>

Стога се у овом сегменту приступа аналитичком представљању својстава и обележја матичних књига, као и успостављеним везама и односима карактеристичним за ову врсту службених евиденција – од материјално правних, преко организационо правних до процесно правних, кроз призму важећег нормативног оквира.

#### 3.1. Матичне књиге као поверени посао државне управе

У складу са савременим схватањем државе, управу је могуће организовати по децентралистичком или централистичком принципу. Иако је чак и у државама са мање сложеним друштвено-политичким системом, веома комплексно питање изградње и одрживости централизоване организације власти и управљања само из једног центра, принцип децентрализације, посебно суштинске, заступљен је у знатно мањем броју држава. Разлог за то може се наћи, између осталог и у чињеници да се организација управе и вршење власти у централизованог држави може организовати и по моделу делегације власти (*delegation*) – поверавањем јавних овлашћења недржавним субјектима, задржавањем пуне јурисдикције централних органа<sup>177</sup> или поверавањем појединих послова

---

<sup>173</sup> „Службени лист СРЈ”, број 33/96.

<sup>174</sup> „Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 90/07.

<sup>175</sup> Закон о матичним књигама („Службени гласник РС”, бр. 20/09 и 145/14) и Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13)

<sup>176</sup> Напред наведеним мултилатерарним и билатерарним међународним конвенцијама.

<sup>177</sup> Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – прва књига Устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 119.

државне власти нецентрализованим органима, који су им подређени у одређеном степену.<sup>178</sup>

Овај принцип, уз модел деконцентрације власти (*deconcretion*), у коме орган централне власти обавља послове државне управе изван седишта чинећи јавне услуге тако доступнијим грађанима и модел преношења власти (*devlution*), у коме се преноси значајни део државних овлашћења у искључиву надлежност нижих нивоа власти, један је од облика децентрализације државне управе заступљен у нашем правном систему.

При томе, свакако значајније место у децентрализацији власти у Републици Србији заузима територијална децентрализација – поверавање јавних овлашћења јединици локалне самоуправе или аутономној покрајини, у односу на функционалну децентрализацију – у којој се одређеним јавним службама признају права на извршан степен независности и учествовање у управљању и руковођењу.

У извршавању поверених послова територијално децентрализованог управе је законом призната могућност да иступа у односу на друге субјекте ауторитативно, са јачом вољом и доноси нормативне (опште) акте, појединачне управне акте или врши друге управне радње – издаје јавне исправе, води јавне евиденције и слично.<sup>179</sup> Такође, територијално децентрализованог управе дају се иста овлашћења при вршењу поверених послова као и органу државне управе у чијем су делокругу ти послови. Међутим, она није и не може бити потпуно самостална, јер органи централне власти и после поверавања задржавају одговорност за извршавање поверених послова, а у складу са природом делегације власти, поверавање може бити и опозвано (ревоцирано) од стране централних органа.<sup>180</sup>

Матичне књиге, од устројавања законским прописима до данас, посао су државне управе. У прво време обављали су их органи државне управе, уз деконцентрацију као модел децентрализације власти. Ову карактеристику бележимо у периоду од 1946. до 1979. године, када су матичне књиге биле посао државне управе у делокругу министарства надлежног за унутрашње послове и када су послове вођења матичних књига и решавања у

---

<sup>178</sup> Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 399.

<sup>179</sup> Поповић Б. Славољуб, Петровић Милан, Прица Милош, *Управно право – Општи део*, Свен, Ниш, 2011, стр. 124.

<sup>180</sup> Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 37.

првостепеном управном поступку у области матичних књига обављале унутрашње организационе јединице тог министарства изван седишта, организоване за месне, народне или регионалне одборе, а касније са територијално-политичким променама, за подручје општина. Након тога до данас, ови управни послови у делокругу су министарства надлежног за послове државне управе<sup>181</sup> и обављају се по моделу делегације власти, тачније као поверени послови јединица локалне самоуправе.<sup>182</sup>

Јединице локалне самоуправе, као имаоци јавних овлашћења при вршењу поверених послова матичних књига имају иста права и дужности као и орган државне управе у чијем су делокругу ови послови. У том смислу је и установљено правило да сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким или правним лицима у вршењу поверених послова.<sup>183</sup>

У складу са већ поменутиим задржавањем одговорности за вршење поверених послова матичних књига надлежан орган државне управе има сва општа и посебна овлашћења надзорног органа која су утврђена законом.<sup>184</sup>

Такође, материјалним законом у управној области матичних књига уређено је да надзор над спровођењем тог прописа врши министарство надлежно за послове државне управе, као и надзор над извршавањем послова поверених овим законом. Поред тога, министарство надлежно за послове државне управе виши инспекцијски надзор преко управне инспекције.<sup>185</sup>

У односу на све наведено, надлежан орган државне управе врши унутрашњи надзор над имаоцима јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига, који се састоји од надзора над радом и од других наведених облика надзора утврђених законом који уређује област матичних књига.

При томе, значајно је напоменути да се надзор над радом састоји од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада имаоца јавних овлашћења у вршењу поверених послова матичних књига, као и да се надзором над

---

<sup>181</sup> Сагласно члану 10. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14), послови државне управе који се односе на матичне књиге у делокругу су Министарства државне управе и локалне самоуправе.

<sup>182</sup> Члан 6. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>183</sup> Члан 5. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>184</sup> Чл. 55. и 56. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>185</sup> Члан 85. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

законитошћу рада испитује спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврсисходност организације послова органа коме су ти послови поверени.<sup>186</sup>

Орган државне управе у чијем су делокругу послови матичних књига, у вршењу општих овлашћења надзора над радом овлашћен је да захтева извештаје и податке о раду, који морају да садрже приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство, као и друге релевантне податке; утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; издаје инструкције; наложи предузимање мера које сматра потребним; покрене поступак за утврђивање одговорности; непосредно изврши неки посао ако оцени да се другачије не може извршити закон или други општи акт, као и да предложи Влади предузимање мера на које је овлашћена.<sup>187</sup>

Поред тога, има и посебна овлашћења надзорног органа која се састоје од преузимања повереног посла матичних књига и надзора над законитошћу прописа ималаца јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига.<sup>188</sup>

За обављање поверених послова матичних књига средства се обезбеђују у буџету Републике Србије, а посебним прописима се утврђују критеријуми и поступак по којима се врши финансирање ових послова.<sup>189</sup>

### **3.1.1. Надлежност**

Приближавање управе грађанима и њено стављање у функцију заштите њихових права и правних интереса, уз примену начела ефикасности и економичности поступка, само су неки од разлога опредељујућих за примену принципа делегације власти у повереним пословима матичних књига. Задржавање одређеног степена аутономне власти државе у овим пословима одраз је потребе да се на јединственим основама обезбеди вођење основних службених евиденција о грађанима, уз пуну примену начела на којима се заснива вођење матичних књига, пре свих начела аутентичности.

---

<sup>186</sup> Члан 46. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>187</sup> Члан 47. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>188</sup> Чл. 56. и 57. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>189</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 99/13 и 125/14).

Послови вођења матичних књига и решавања у првостепенем управном поступку у области матичних књига поверени општинама, градовима и граду Београду, уз изузетак када су у питању матичне књиге које се воде за јединице локалне самоуправе са подручја Аутономне покрајине Косово и Метохија.<sup>190</sup>

Како поверене послове извршавају органи управе, то у овом случају послове поверене јединицама локалне самоуправе извршавају општинске и градске управе и Градска управа града Београда.<sup>191</sup> Надлежан орган државне управе је у овим пословима у позицији надзорног (другостепеног) органа, а контролни однос између првостепених органа (општинских и градских управа) – субјекта подвргнутог контроли и другостепеног органа (надлежног министарства) – носиоца контроле, успостављен је законом.<sup>192</sup>

Начело двостепености решавања у управном поступку у области матичних књига поред основног значења, односно обезбеђивања редовне управне контроле одлука<sup>193</sup> донетих у повереним пословима решавања у првостепенем управном поступку у овој области посредно обезбеђује органу државне управе да прати и утврђује стање у области из свог делокруга, проучава последице утврђеног стања и предузима мере или предлаже Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћен.<sup>194</sup>

### 3.1.2. Сукоб надлежности

С обзиром да је управа „жив организам“ извесно је да се у одређеним ситуацијама могу десити неслагања органа управе око надлежности за решавање

---

<sup>190</sup> Сагласно члану 6. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), послови вођења матичних књига за ово подручје поверени су: граду Нишу (за град Приштину и општине Подујево, Глоговац, Обилић, Липљан и Косово Поље), граду Крагујевцу (за општине Пећ, Исток и Клина), граду Краљевицу (за општине Косовска Митровица, Србица, Зубин Поток, Вучитрн, Звечан и Лепосавић), граду Крушевцу (за општине Призрен, Ораховац, Сува Река и Гора), граду Јагодини (за општине Ђаковица и Дечани); граду Врању (за општине Гњилане, Витина, Косовска Каменица и Ново Брдо) и граду Лесковцу (за општине Урошевац, Качаник, Штимље и Штрпце).

<sup>191</sup> Извршавање послова вођења матичних књига и решавања у првостепенем управном поступку у области матичних књига за подручје Аутономне покрајине Косово и Метохија, у складу са чланом 6. став 4. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), поверени су по истом принципу градским управама градова: Ниша (за град Приштину и општине Подујево, Глоговац, Обилић, Липљан и Косово Поље), Крагујевца (за општине Пећ, Исток и Клина), Краљева (за општине Косовска Митровица, Србица, Зубин Поток, Вучитрн, Звечан и Лепосавић), Крушевца (за општине Призрен, Ораховац, Сува Река и Гора), Јагодине (за општине Ђаковица и Дечани), Врања (за општине Гњилане, Витина, Косовска Каменица и Ново Брдо) и Лесковца (за општине Урошевац, Качаник, Штимље и Штрпце).

<sup>192</sup> Члан 7. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>193</sup> Томић Р. Зоран, *Ibid*, стр. 330.

<sup>194</sup> Члан 13. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

појединачне управне ствари. Ти неспоразуми могу бити двојаки, или два органа арогирају надлежност сваки за себе, односно сматрају се надлежним да сами реше управну ствар, или пак оба дерогирају, одбијају надлежност од себе. Тада настаје тзв. конфликт или *сукоб надлежности*, који је у првом случају *позитиван сукоб надлежности*, а у другом случају *негативан сукоб надлежности*. При томе, сукоб надлежности може бити око стварне или око месне надлежности, а овај други је чешћи случај када су у питању поверени послови.<sup>195</sup>

С обзиром да у таквим ситуацијама није потпуно извесно који је орган заиста надлежан за решавање у конкретној управној ствари, то захтева претходно решавање сукоба надлежности. Зато се за решавање оваквих случајева морају предвидети органи који, како то сликовито дефинише Лаза М. Костић, „имају надлежност да одређују надлежност“. Ти органи могу бити образовани законом, у ком случају им се ова надлежност додељује као споредна или могу бити образовани *ad hoc* само да реше конкретну спорну ситуацију.<sup>196</sup>

У нашем позитивном праву који уређује општи управни поступак није до краја изведено који је орган надлежан за решавање сукоба надлежности, већ су уређена само правила која се односе на решавање сукоба надлежности.<sup>197</sup> Стога је пропуст у томе што су у кодексу какав је Закон о општем управном поступку изостављене одредбе о сукобу надлежности између, како органа државне управе, тако и између ималаца јавних овлашћења у повереним пословима државне управе, донекле превазиђен одредбама закона који уређују систем државне управе. Наиме, тим законом уређено је да о сукобу надлежности између органа државне управе, као и између органа државне управе и ималаца јавних овлашћења, решава Влада.<sup>198</sup>

У односу на напред изнето, у повереним пословима матичних књига, намеће се закључак да се сукоб надлежности, по правилу, дешава око месне надлежности будући да су свим јединицама локалне самоуправе делегирана иста овлашћења. О сукобу

---

<sup>195</sup> Види: Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 31-39.

<sup>196</sup> Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 38.

<sup>197</sup> Члан 28. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), односно члан 38. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>198</sup> Члан 58. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

надлежности два органа – имаоца јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига, без обзира да ли се изјасне као надлежни или као ненадлежни за решавање у истој управној ствари, решава Влада, с тим што предлог за решавање сукоба надлежности подноси орган који је последњи одлучивао о својој надлежности, а може га поднети и странка.<sup>199</sup>

### 3.2. Матична подручја

Органи управе стварну надлежност (обављање службених радњи управног поступка) по правилу остварује само у оквиру своје месне надлежности. При томе, одређивање месне надлежности може имати различите упоришне тачке у зависности од конкретне животне ситуације или специфичног положаја појединих лица која се појављују као странке у поступку.

У значајном броју случајева, месна надлежност се везује за одређену територију, па се сходно томе регулише прописима о политичко-територијалној подели и прописима о организацији појединих органа. Овим прописима се дефинише подручје на коме се простире месна надлежност појединих органа и утврђују границе појединих територијалних јединица којима је одређена стварна надлежност у вршењу управних послова.<sup>200</sup>

Један од примера који на целовит начин осликава овај критеријум у одређивању месне надлежности за предузимање управних радњи и одлучивање о правима и правним интересима странака јесте територијални принцип уређивања подручја за која се воде матичне књиге.

Наиме, правило је да се у матичне књиге уписују чињенице и подаци о рођењу, закључењу брака и смрти према месту где је настала нека од наведених чињеница, а ради одређивања просторног ограничења надлежности за вођење матичних књига утврђују се матична подручја.

---

<sup>199</sup> Члан 28. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10).

<sup>200</sup> Милков Драган, Простран Чедомир, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1998, стр. 38.



Према важећим прописима у Републици Србији, матично подручје чини једно или више насељених места која према Закону о територијалној организацији Републике Србије<sup>201</sup> чине територију општине, односно града, односно града Београда.

С тим у вези, јединицама локалне самоуправе поред поверених послова вођења матичних књига и решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига, законом је поверено и доношење општег правног акта – одлуке о матичним подручјима.

Матична подручја одређује скупштина општине, скупштина града и Скупштина града Београда, својом одлуком, али тек по прибављеном мишљењу министарства надлежног за послове државне управе о усклађености предлога одлуке са прописима који уређују област матичних књига, територијалну организацију Републике Србије и систем државне управе.<sup>202</sup>

У складу са посебним овлашћењима надзорног органа, орган државне управе у чијем су делокругу послови матичних књига обавезан је да на захтев имаоца јавних овлашћења да мишљење о законитости прописа, односно образложени предлог како да одлуку усагласи са прописима, јер у поступку давања мишљења надлежан орган државне управе има овлашћење да на предложену одлуку о одређивању матичних подручја ставља примедбе и то не само у погледу законитости предложених одредаба са правним системом, већ и у погледу целисходности, економичности, ефикасности и сврсисходности предложених решења, с обзиром да су имаоци јавних овлашћења у извршавању поверених послова дужни да се воде овим разлозима у организацији послова вођења матичних књига.

Међутим, законодавац није ближе уредио питање полазних критеријума који се имају узети у обзир приликом оцене целисходности, економичности, ефикасности и сврсисходности предложених решења организације матичних подручја на територији одређене јединице локалне самоуправе, што се може користити као приговор у погледу

---

<sup>201</sup> Чл. 16. и 20. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07 и 18/16).

<sup>202</sup> Члан 8. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), тачка 3. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13), чл. 16. и 20. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС бр. 129/07 и 18/16) и члан 57. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

објективности датог мишљења, иако постоји више елемената који могу бити употребљени у ту сврху: укупан број матичних књига које се воде за одређено матично подручје; број уписа у матичним књигама које се воде за одређено матично подручје; број издатих извода из матичних књига; број запослених који тренутно обављају послове матичара, односно број матичара и заменика матичара који имају овлашћење за обављање послова матичара за одређено матично подручје на неодређено време, водећи рачуна да број матичних подручја одговара обезбеђеним кадровским капацитетима тако да се за једно матично подручје одређује један матичар и један или више заменика матичара; да ли су за одређено матично подручје обезбеђени технички услови за вођење другог примерка матичних књига у електронском облику и њихово достављање надлежном министарству на чување и слично. Уз наведене полазне критеријуме свакако се не могу занемарити и допунски критеријуми, као што су демографски разлози за вођење матичних књига на одређеном матичном подручју (нпр. број становника у насељеним местима која чине одређено матично подручје); витална статистика (број рођене деце, закључених бракова или умрлих на одређеном подручју у току једне календарске године); географски разлози за вођење матичних књига на одређеном матичном подручју (специфичности географских локалитета); број права која се остварују на месту настанка одређене чињенице која се уписује у матичне књиге односног матичног подручја и број извода издатих из матичних књига које се воде за односно матично подручје, у поређењу са бројем тих права која се остварују у седишту органа управе и слично. Сви ови критеријуми могу се посебно образложити од стране предлагача одлуке и у том смислу представљају неопходну полазну основу на основу које се може дати мишљење не само у погледу законитости решења, већ и у погледу целисходности, економичности, ефикасности и сврсисходности, због чега стоји оправдани захтев у погледу нормативног уређења овог питања.

Но, без обзира на ову околност, према важећим прописима уколико ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу надлежног органа државне управе, његово овлашћење састоји се у дужности да „Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис имаоца јавног овлашћења ако он није у сагласности с другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, а ако он није у сагласности са Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од

извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости“.<sup>203</sup>

У одлуци о матичним подручјима скупштина општине, скупштина града и Скупштина града Београда одређује и седиште матичног подручја, односно седишта матичних подручја ако их има више од једног. Као седиште матичног подручја увек се одређује насељено место које је обухваћено односним матичним подручјем.<sup>204</sup>

С обзиром да се матичне књиге (рођених, венчаних и умрлих) у једној календарској години воде јединствено за сва насељена места која чине матично подручје ради обезбеђења остваривања основних принципа на којима се заснива њихово вођење, одлуком о матичним подручјима одређује се почетак њене примене на начин да се „у случају доношења одлуке о новом одређивању матичних подручја у току календарске године за коју је започето вођење матичних књига по ранијој одлуци, нова одлука примењује истеком те календарске године, до када се матичне књиге воде према ранијој одлуци о матичним подручјима“.<sup>205</sup>

Новом одлуком о матичним подручјима се може уредити спајање или подела организованих матичних подручја на територији одређене јединице локалне самоуправе, при чему, спајање матичних подручја подразумева поступак у коме се преузимају све матичне књиге спојених матичних подручја у једно матично подручје, а подела матичног подручја (у два или више матичних подручја) преузимање матичних књига у матично подручје у чијем саставу је већи број насељених места матичног подручја које је подељено.<sup>206</sup>

Такође, у складу са прописаним правилима у извршавању повереног посла доношења одлуке о матичним подручјима, њен обавезан елемент јесу одредбе о објављивању у службеном гласилу Републике Србије.<sup>207</sup> Ово обезбеђује да надлежни орган државне управе може пратити поступање имаоца јавних овлашћења у складу са датим мишљењем, па у складу

---

<sup>203</sup> Члан 57. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>204</sup> Члан 9. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>205</sup> Тачка 3. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> Члан 53. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

са тим и да покрене одговарајући поступак поништавања или укидања пропис имаоца јавног овлашћења, односно оцене законитости или уставности одлуке.

### 3.3. Матичар

Матичне књиге води матичар, који може имати заменика. За једно матично подручје одређује се један матичар и један или више заменика матичара, а само изузетно, може се одредити да матичне књиге за више матичних подручја води један матичар.<sup>208</sup>

Матичари и заменици матичара обављају послове вођења матичних књига и решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига који су поверени општинама, градовима и граду Београду.<sup>209</sup>

Ове послове обављају применом одредаба закона који уређује област матичних књига и других управних области које садрже уређење питања која су предмет утврђивања ради вођења евиденције у матичним књигама, док у процесном делу поступке за упис одређених чињеница и података у матичне књиге спроводе у складу са општим прописом који уређује процесно поступање управних органа.

Оно што је потребно навести као посебну карактеристику у обављању послова матичара јесте то да њихова овлашћења нису једино и искључиво утврђена прописима о матичним књигама и везана за послове матичних књига. Наиме, законодавац дефинише овлашћења матичара и у прописима који уређују сродне или повезане правне области. У многим од тих прописа као извршиоци јавних овлашћења изричито се одређују матичари, а не орган управе као ималац јавних овлашћења, нпр. у поступку одређивања личног имена, призивања очинства, утврђивања услова за закључење брака, итд.<sup>210</sup>

Полазећи од тога да матичари обављају поверене послове државне управе, у погледу услова за обављање послова матичара прописани су исти они услови које државни службеник мора да испуњава за давање овлашћења за вођење управног поступка и одлучивање о правима и обавезама физичких и правних лица. У том смислу матичар, односно заменик матичара може бити лице које има стечено високо образовање на

---

<sup>208</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 27.

<sup>209</sup> Упореди: члан 6. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>210</sup> Чл. 15, 31, 51, 292-300, 302-310, 326, 339, 343, 350. и 359. Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године,<sup>211</sup> а наведени услов је општи законски минимум који не искључује могућност да матичар, односно заменик матичара може имати и виши степен стручне спреме од прописане.

Такође, матичар и заменик матичара морају имати положен посебан стручни испит за матичара и овлашћење за обављање послова матичара.<sup>212</sup> Посебан стручни испит за матичара полаже се пред комисијом министарства надлежног за послове државне управе, по програму<sup>213</sup> који доноси министар надлежан за послове државне управе. Овлашћење за обављање послова матичара, такође, даје министар надлежан за послове државне управе на предлог функционера који руководи органом коме су поверени послови, након положеног посебног стручног испита за матичара.<sup>214</sup>

Матичар је дужан да се за све време обављања послова стручно „усавршава и да учествује у свим облицима стручног усавршавања“, као и да учествује у провери знања стеченог на стручном усавршавању које организује надлежни орган државне управе у чијем су делокругу послови матичних књига.<sup>215</sup>

### **3.4. Начин вођења матичних књига**

Матичне књиге се воде у два примерка. Први примерак представља изворник матичне књиге, док је други примерак матичне књиге препис изворника. Матичне књиге се воде у седишту матичног подручја, за читаво матично подручје.<sup>216</sup>

#### **3.4.1. Први примерак – изворник матичне књиге**

Први примерак – изворник матичне књиге се води у облику књиге тврдог повеза у којој су све стране нумерисане. На корици и првој нумерисаној страни књиге

---

<sup>211</sup> Члан 11. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>212</sup> Упореди: Члан 11. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>213</sup> Правилником о програму и начину полагања посебног стручног испита за матичара („Службени гласник РС“, број 101/09) ближе је уређено ко може полагати посебан стручни испит за матичара, програм посебног стручног испита за матичара, испитни предмети, полагање посебног стручног испита за матичара и др.

<sup>214</sup> Члан 12. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>215</sup> Члан 13. став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>216</sup> Тачка 2. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

одштампан је назив одговарајуће врсте матичне књиге, а затим се уписују „подаци о општини, односно граду, матичном подручју и његовом седишту, датуму првог уписа са ознаком првог текућег броја и датум последњег уписа у матичну књигу са ознаком последњег текућег броја, уз потпис матичара и оверу печатом органа“ – имаоца јавних овлашћења. Уколико се промени назив општине, односно града или назив матичног подручја, „нови назив уписује се у продужетку ранијег назива са датумом када је промена настала“. Такође, на последњој нумерисаној страни уписује се одговарајућа забелешка о броју нумерисаних страна коју потписује матичар и оверава печатом органа – имаоца јавних овлашћења.<sup>217</sup>

Матичне књиге се закључују на крају сваке календарске године (31. децембра и тај дан и месец, уз годину за коју се води матична књига, уписује се као датум закључења матичне књиге), уписом одговарајуће забелешке коју потписује матичар, а оверава потписом и печатом органа – имаоца јавних овлашћења, функционер који руководи тим органом.<sup>218</sup>

### 3.4.2. Други примерак матичне књиге

„Други примерак матичне књиге се води применом електронских средстава за обраду и складиштење података“, а „матичар овлашћен за вођење првог примерка – изворника матичне књиге“ води други примерак матичне књиге за текућу годину тако што „истовремено са уписом података у изворник матичне књиге, исте податке уноси у други примерак матичне књиге“.<sup>219</sup>

Вођење другог примерка матичних књига обезбеђује се према јединственој методологији у оквиру Централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига у министарству надлежном за послове државне управе. Централни систем је заправо јединствена база података у којој се складиште и чувају подаци другог примерка матичних књига које се

---

<sup>217</sup> Тач. 4-5. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>218</sup> Тачка 6. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>219</sup> Чл. 33-36. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

воде применом електронских средстава за обраду и складиштење података за сва матична подручја свих јединица локалне самоуправе на територији Републике Србије.

### 3.4.3. Упис чињеница и података у матичне књиге

У матичне књиге се уписују само подаци прописани законом и другим прописима донетим на основу закона, а који су пријављени, односно „садржани у акту надлежног органа или установе“.<sup>220</sup> Чињенице и подаци који се уписују у матичне књиге утврђују се, пре уписа, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак. Ако постоји основана сумња да је податак који се уписује у матичну књигу нетачан, матичар је дужан да га провери пре уписа“.<sup>221</sup>

Уписи у матичне књиге врше се, по правилу, оним редом како су приспеле пријаве за упис, при чему се у пријави морају навести истинити подаци. Пријаве за упис могу се поднети писмено или усмено, а о усменој пријави сачињава се записник на прописаном обрасцу.<sup>222</sup>

Подаци који се пријављују надлежном матичату уписују се без одлагања у матичну књигу, а упис се може одложити само изузетно „ради провере, односно утврђивања података који недостају, а који се уписују у матичну књигу“.<sup>223</sup> О овим уписима води се посебна евиденција.<sup>224</sup>

Чињенице рођења, закључења брака или смрти се уписују у матичне књиге под текућим бројевима, и то почев од броја 1 до броја којим се завршава последњи упис истеком календарске године.<sup>225</sup> Текући бројеви се у матичне књиге уписују арапским бројевима. Датуми рођења, закључења брака и смрти уписују се тако што се дан уписује арапским бројевима (од 01-31), а поред тога у загради и словима, месец се уписује само словима, година арапским бројем, часови бројевима од 00-24, а минути од 00-60.<sup>226</sup>

---

<sup>220</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 29.

<sup>221</sup> Члан 21. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>222</sup> Тачка 24. став 2. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>223</sup> Члан 23. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>224</sup> Упореди: Члан 23. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>225</sup> Тачка 12. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>226</sup> Тач. 13-14. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

У матичне књиге се као место рођења, закључења брака или смрти, односно пребивалишта и боравишта могу уписати само она насељена места која су као таква утврђена законом који уређује територијалну организацију Републике Србије.

Пре закључења основног уписа чињенице рођења и смрти у матичну књигу, матичар је дужан да податке о рођењу или смрти прочита лицу које их је пријавило. Такође, пре закључења основног уписа чињенице закључења брака уписане податке дужан је да прочита супружницима и сведоцима. Након тога уписује одговарајућу забелешку у матичну књигу, а упис потписује „лице које је извршило пријаву, односно супружници и сведоци“, као и пуномоћник ако је брак закључен преко пуномоћника, односно тумач ако присуствовао закључењу брака.<sup>227</sup>

Основни уписи у матичној књизи се закључује уписивањем датума уписа и потписом матичара који је извршио упис.

Када се чињеница рођења, односно смрти пријављује „по истеку 30 дана од дана када се десила, матичар може извршити упис ових чињеница“ у матичну књигу „само на основу решења надлежног органа“ за решавање у првостепенем управном поступку у области матичних књига или на основу правноснажних одлука других надлежних органа (нпр. суда или органа старатељства који у поступцима који се воде сагласно посебним законима утврђују одређене чињенице о којима се евиденција води у матичним књигама).

Такође, у случају када се због „више силе, ванредне ситуације или других сличних разлога“ неки од података у поступку основног уписа одређене чињенице не упишу у матичну књигу, може се извршити накнадни упис тих података на основу решења надлежног органа за решавање у првостепенем управном поступку у области матичних књига.<sup>228</sup>

#### **3.4.4. Упис у матичне књиге на основу исправа иностраног органа**

Упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге може се вршити и на основу исправа иностраних органа, под условом да је чињеница рођења,

---

<sup>227</sup> Члан 24. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>228</sup> Члан 26. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).



закључења брака или смрти држављанина Републике Србије настала ван њене територије и није уписана у матичне књиге које се воде у дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству.<sup>229</sup>

Пријава за упис чињенице рођења, закључења брака и смрти подноси се преко дипломатско-конзуларног представништва на чијем подручју је та чињеница настала или непосредно надлежном органу коме су поверени послови у области матичних књига.<sup>230</sup>

Изузев у случајевима одређеним међународним уговорима, упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у домаће матичне књиге врши се на основу извода из матичне књиге надлежног иностраног органа.<sup>231</sup> При томе, извод из матичне књиге иностраног органа подлеже легализацији у складу са међународним уговорима на које се Република Србија обавезала ратификацијом, односно у складу са домаћим прописима о легализацији исправа у међународном правном саобраћају. Такође, инострани извод из матичне књиге мора бити преведен од стране овлашћеног судског тумача, осим у случају када се као доказ у поступку уписа прилаже извод из матичне књиге издат на међународном обрасу (по Париској или Бечкој конвенцији). У ситуацији када се не може прибавити извод из матичне књиге иностраног органа, упис се може извршити само на основу одлуке надлежног суда.

Одређивање месне надлежности у поступку уписа чињенице о рођењу, закључењу брака или смрти у домаће матичне књиге на основу исправа иностраног органа засновано је на другачијим основама у односу на опште правило у одређивању месне надлежности за вођење матичних књига (према месту настанка одређене чињенице). У овом случају одступање је не само у односу на правила у одређивању месне надлежности утврђена *lex specialis* у области матичних књига, већ садржи посебности које се разликују и од правила утврђених *lex generalis* који уређује процесно правне односе у управном праву, јер се одређује супсидијерно и много шире у односу на правила успостављена законом који уређује општи управни поступак.

---

<sup>229</sup> Члан 76. став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>230</sup> Члан 76. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>231</sup> Види: Члан 76. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

Тако се чињеница рођења држављанина Републике Србије настала ван њене територије, која није уписана у матичну књигу рођених која се води у дипломатско-конзуларном представништву, уписује се у матичну књигу рођених „по месту последњег пребивалишта родитеља у време рођења детета“, а ако родитељи нису имали заједничко пребивалиште – „по месту пребивалишта једног од родитеља“, а ако је место пребивалишта родитеља непознато – „по месту рођења једног од родитеља“, осим у случају уписа чињенице рођења лица које је пријемом стекло држављанство Републике Србије, односно „држављанина СФРЈ који је имао држављанство друге републике СФРЈ или је држављанин друге државе настале на територији СФРЈ и који је стекао држављанство Републике Србије“, односно „држављанина Црне Горе који се према прописима о држављанству сматра држављанином Републике Србије или је стекао држављанство Републике Србије“, у ком случају се месна надлежност конституише према месту пребивалишта, односно боравишта тог лица.<sup>232</sup>

Чињеница закључења брака држављанина Републике Србије настала ван њене територије, која није уписана у матичну књигу венчаних која се води у дипломатско-конзуларном представништву, уписује се у матичну књигу венчаних „по месту последњег пребивалишта супружника у време закључења брака“, а ако супружници нису имали заједничко пребивалиште – „по месту пребивалишта једног од супружника“, а ако је последње пребивалиште супружника непознато – „по месту рођења“ једног од њих. Чињеница закључења брака лица које је пријемом стекло „држављанство Републике Србије, односно држављанина СФРЈ који је имао држављанство друге републике СФРЈ или је држављанин друге државе настале на територији СФРЈ и који је стекао држављанство Републике Србије“, односно „држављанина Црне Горе који се према прописима о држављанству сматра држављанином Републике Србије или је стекао држављанство Републике Србије“ уписује се у матичну књигу венчаних по месту његовог пребивалишта, односно боравишта.<sup>233</sup>

Чињеница смрти држављанина Републике Србије настала ван њене територије, која није уписана у матичну књигу умрлих која се води у дипломатско-конзуларном представништву, уписује се у матичну књигу умрлих „по месту последњег

---

<sup>232</sup> Упореди: Члан 77. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>233</sup> Упореди: Члан 77. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

пребивалишта умрлог“, а ако је последње пребивалиште непознато – „по месту рођења“. Чињеница смрти „држављанина СФРЈ који је имао држављанство друге републике СФРЈ или је држављанин друге државе настале на територији СФРЈ и који је стекао држављанство Републике Србије“, као и „држављанина Црне Горе који се према прописима о држављанству сматра држављанином Републике Србије или је стекао држављанство Републике Србије“ уписује се матичну књигу умрлих по месту његовог пребивалишта, односно боравишта.<sup>234</sup>

Када се месна надлежност за упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге не може утврдити на основу ових критеријума уписује се у одговарајућу матичну књигу која се води за матично подручје града Београда које одреди Скупштина града Београда.<sup>235</sup>

У вези са уписом у матичне књиге на основу иностраних јавних исправа, поступак веома често не подразумева само *ad hoc* евидентирање података из иностраног извода у домаће матичне књиге, већ захтева спровођење испитног поступка у коме се посебно утврђује чињенично стање и изводе одређене процесне радње ради потпуног и законитог уписа у ове службене евиденције.

Ову ситуацију имамао пре свега у случају када лично име детета држављанина Републике Србије није одређено у складу са домаћим прописом или ако на основу података садржаних у иностраном изводу из матичне књиге није могуће одредити презиме супружника, посебно држављанина Републике Србије, које су узели приликом закључења брака.

Ако лично име детета уписано у инострани извод из матичне књиге рођених није одређено у складу са домаћим прописима о личном имену, посебан испитни поступак подразумева обавезу матичара да пре уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених затражи од родитеља да лично име детета одреде у складу са законом којим се уређује лично име. Изјаву о одређивању личног имена детета у складу са домаћим

---

<sup>234</sup> Упореди: Члан 77. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>235</sup> Одлука о одређивању матичног подручја Стари град за уписивање одређених чињеница у матичне књиге („Службени лист града Београда“, број 69/09).

прописима родитељи могу дати и пред дипломатско-конзуларним представништвом приликом подношења пријаве за упис чињенице рођења у матичну књигу рођених.<sup>236</sup>

Такође, у случају када на основу извода иностраног органа није могуће одредити презиме супружника које су узели приликом закључења брака, пре уписа чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних матичар прибавља тај податак од иностраног органа пред којим је брак закључен, а ако ни на тај начин није могуће утврдити презиме супружника ову чињеницу утврђује на основу изјаве супружника. Изјава се може дати и пред дипломатско-конзуларним представништвом приликом подношења пријаве за упис чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних.<sup>237</sup>

Посебан испитни поступак у наведеним правним ситуацијама има за циљ да с једне стране утврди чињенично стање у складу са прописима, а с друге стране странкама омогући да остваре и заштите своја права и правне интересе.

#### **3.4.5. Упис забелешке о промени података о личном стању грађана у матичну књигу**

Одлуке о чињеници рођења, закључењу брака и смрти, као и одлуке о променама у вези са овим чињеницама надлежни органи су дужни да доставе „надлежном матичару ради уписа у матичну књигу“, и то најкасније „у року од 15 дана од дана када је одлука постала правноснажна“.<sup>238</sup>

У матичну књигу рођених као забелешке о промени података о личном стању грађана уписују се: „признање очинства, утврђивање и оспоравање материнства и очинства, промена личног имена, имена или презимена детета и родитеља, усвојење и престанак усвојења, лишење и враћање родитељског права, продужење родитељског права и престанак продуженог родитељског права, стављање лица под старатељство и престанак старатељства, лишење и враћање пословне способности, закључење и престанак брака, смрт, проглашење несталог лица за умрло и смрт доказана у судском поступку“.<sup>239</sup>

---

<sup>236</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 41.

<sup>237</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 42.

<sup>238</sup> Упореди: Члан 28. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>239</sup> Упореди: Члан 45. став 1. тачка 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

У матичну књигу венчаних као забелешке о промени података о личном стању грађана уписују се: промена личног имена, имена или презимена супружника и престанак брака.<sup>240</sup>

У матичну књигу умрлих као забелешке о промени података о личном стању грађана уписују се: накнадно утврђени идентитет лица чији је леш нађен и да је решење о проглашењу несталог лица за умрло укинато.<sup>241</sup>

### 3.4.6. Службена употреба језика и писма у вођењу матичних књига

Подаци се у матичне књиге уписују на српском језику, ћириличким писмом.<sup>242</sup>

Лично име детета, родитеља, супружника и умрлог уписује се на српском језику, ћириличким писмом, а припадници националне мањине имају право на упис личног имена према језику и правопису националне мањине, што не искључује паралелан упис личног имена и на српском језику, ћириличким писмом.<sup>243</sup> С обзиром на Уставом загарантовано право слободе националне припадности, сагласно коме нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, лично име детета, родитеља, супружника и умрлог припадника националне мањине уписује се по поднетом захтеву у матичну књигу на језику и писму националне мањине, после уписа на српском језику ћириличким писмом, испод њега истим обликом и величином слова. Лично име детета, родитеља, супружника и умрлог држављанина Републике Србије уписано у извод из матичне књиге иностраног органа према правилима језика и писма државе издавања, уписује се у матичне књиге у складу са правилима српског језика и ћириличног писма.<sup>244</sup> Међутим, презиме детета држављанина Републике Србије коме је одређено презиме родитеља који је страни држављанин, као и презиме супружника држављанина Републике Србије који је приликом закључења брака узео презиме другог супружника који је страни држављанин, може се

---

<sup>240</sup> Упореди: Члан 55. став 1. тач. 3. и 4. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>241</sup> Упореди: Члан 59. став 1. тачка 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>242</sup> Члан 16. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), а у вези са чл. 1-3. Закона о службеној употреби језика и писма („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон и 101/05 – др. закон).

<sup>243</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 31.

<sup>244</sup> *Ibidem*

уписати у матичну књигу рођених, односно венчаних, поред уписа на српском језику ћириличким писмом и у изворном облику. Лично име страног држављанина, поред уписа на српском језику, ћириличким писмом, уписује се у матичну књигу венчаних, односно матичну књигу умрлих и према правилима језика и писма државе чији је држављанин, у облику садржаном у изводу из матичне књиге рођених иностраног органа.<sup>245</sup>

У матичне књиге „називи места у страним државама и називи страних држава“ такође се уписују према правилима српског језика и ћириличког писма, али је остављена и могућност уписа и у изворном облику.<sup>246</sup>

### 3.4.7. Исправке у матичним књигама

У матичним књигама се не смеју прецртавати, брисати и преправљати већ уписани подаци. Грешке у матичним књигама могу се уочити пре закључења основног уписа и после закључења основног уписа и у односу на то одређује се начин и поступак исправке грешке. Грешке у матичним књигама које се уоче пре закључења основног уписа исправља матичар, тако што у одговарајућу рубрику уписује забелешку о томе шта се исправља. Међутим, грешке у матичним књигама које су уочене после закључења основног уписа, матичар може исправити само на основу решења надлежног органа за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига, као и на основу правноснажних одлука других надлежних органа. Поступак исправке грешке води се по службеној дужности или на захтев странке, односно лица које за то има непосредан и на закону заснован правни интерес, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак.<sup>247</sup>

Дакле, институт исправке грешке у основи омогућава доказивање да матична књига садржи нетачан податак који није последица промене у личном или породичном статусу неког лица, већ погрешно уписаног тачно утврђеног податка и у

---

<sup>245</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 32.

<sup>246</sup> Члан 18. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) и тачка 15. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>247</sup> Чл. 29-32. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) и тач. 17-19. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

основи је инструмент којим се омогућава примена једног од основних начела на којима се заснива вођење матичних књига – начела аутентичности (претпостављене тачности) матичних књига, у делу који се односи на законски обориву претпоставку истинитости података садржаних у матичној књизи (*presumption iuris tantum*).

Међутим, у пракси органа који воде матичне књиге овај поступак се примењује и у случају који фактички није последица очигледне грешке – погрешно уписаног податка у поступку основног уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених, већ промене личног својства неког лица настале после уписа у матичну књигу рођених. Пример за то налазимо у вези са уписом податка о промени пола. Наиме, како у нашем систему није нормиран одговарајући правни поступак за одобрење промене пола, то нису прописани ни поступци у којима би се, након медицински спроведене промене полног идентитета, променио податак о полу у односним службеним евиденцијама. С обзиром да је после медицинске промене полног идентитета податак о полу оборива претпоставка, правна наука иако није формални извор права, утицала је на ставове органа који воде матичне књиге и управну праксу према којој се ова правна празнина превазилази применом института исправке грешке, а која је касније и преображена у уставносудску праксу.<sup>248</sup>

### 3.5. Чување матичних књига

Према архивистичким стандардима матичне књиге сматрају се архивском грађом прве категорије, па у том смислу подлежу посебним мерама физичко-техничког обезбеђења, укључујући „противпожарне, противпоплавне и друге заштитне мере за безбедно чување матичних књига и списа“.<sup>249</sup> Поред тога, „матичне књиге и списи на основу којих се врши упис у матичне књиге спадају у категорију регистратурског материјала који има трајни рок чувања“ и по истеку 100 година од последњег уписа у

---

<sup>248</sup> Поводом уставне жалбе коју је поднео грађанин коме је извршена медицинска промена пола Уставни суд је у Одлуци број Уж - 3238/2011 од 8. марта 2012. године („Сл. гласник РС“, број 25/2012), утврдио да су имаоци јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига стварно надлежни да одлучују о захтеву за упис промене пола.

<sup>249</sup> Тачка 81. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

матичну књигу, заједно са списима на основу којих је извршен упис у те књиге, предају се као целина (архивски фонд) на чување надлежном архиву.<sup>250</sup>

Матичне књиге и списи на основу којих се врши упис у матичне књиге морају се чувати у сређеном и безбедном стању, на начин који обезбеђује заштиту од неовлашћеног коришћења, случајног или неодобреног уништења или губитка, што је и један од разлога због којих се изворник матичне књиге и други примерак матичне књиге не смеју чувати у истој згради.<sup>251</sup> Према важећим прописима први примерак – изворник матичне књиге чува матичар, а други примерак се чува у министарству надлежном за послове државне управе.<sup>252</sup>

Мере техничке заштите матичних књига, као покретног културног добра, „могу се предузимати само ако се обаве претходна истраживања“ помоћу физичко-хемијских и других метода, у циљу утврђивања хемијског „састава материјала, технологије и технике израде, стања културног добра и узрока његовог пропадања и утврди метода или техника извођења мера техничке заштите на основу резултата претходних истраживања“. Услове и начин предузимања мера техничке заштите на матичним књигама, као покретном културном добру, прописује Архив Србије.<sup>253</sup>

### 3.6. Обнављање матичних књига

Матичне књиге као основне службене евиденције су прва полазна основа у доказивању личног или породичног статуса једног лица, али како оне физички могу бити уништене (потпуно или делимично) или нестале у различитим околностима, од немара и непажње њихових руковалаца до узрока који можемо да подведемо под *vis maior*, то је успостављено правило њихове реконструкције, односно како то законодавац назива обнављања матичних књига.

---

<sup>250</sup> Упореди: Чл. 37-40. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>251</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 33.

<sup>252</sup> С обзиром да се други примерак матичне књиге може водити само путем савремених средстава за електронску обраду и складиштење података, надлежно министарство је успоставило Централни систем за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних (члан 91. Закона о матичним књигама).

<sup>253</sup> Упореди: Члан 111. Закона о културним добрима („Службени гласник РС“, број 71/94).



У том случају, реконструкцији уписа одређених чињеница и података које је садржала уништена или нестала матична књига приступа се без одлагања, а сам поступак обнављања матичне књиге разликује се у односу на околност да ли је уништен само један примерак матичне књиге, а други је сачуван или су уништени и први и други примерак матичне књиге.

Ако се изворник или други примерак матичне књиге уништи или нестане, обнавља се на основу сачуваног примерка матичне књиге на начин и у року који одреди министар надлежан за послове државне управе, с тим да када се обнавља изворник матичне књиге на првој нумерисаној страни матичне књиге се наводе подаци о врсти књиге, општини, односно граду и матичном подручју за које се води матична књига, преписане стране, текући бројеви и године преписаних уписа, а тачност података у обновљеном изворнику матичне књиге оверава матичар својим потписом пуним именом и презименом.<sup>254</sup>

Међутим, ако су оба примерка матичне књиге уништена или нестала, министар надлежан за послове државне управе „решењем одређује обнављање уништених или несталих матичних књига, као и поступак и рок у коме ће бити обновљене“, а образује и комисију која ће се старати о законитости, ефикасности и економичности поступка обнављања матичних књига.<sup>255</sup>

Орган надлежан за вођење матичних књига и решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига, а коме је одређено обнављање уништених или несталих матичних књига предузима потребне мере да се на основу расположивих података о грађанима о којима се води службена евиденција обнове нестале или уништене матичне књиге. Ако овим подацима, односно евиденцијама не располаже орган који обнавља уништене или нестале матичне књиге, а подацима не располажу ни други органи (у оквиру своје надлежности), грађани су у обавези да поднесу захтеве и приложе доказе којима располажу ради обнове уписа одговарајуће чињенице у матичне књиге, а ако не

---

<sup>254</sup> Члан 44. став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) и тачка 90. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>255</sup> Члан 44. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) и тачка 91. ст. 1. и 2. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

располажу доказима дужни су да дају податке који су им познати, тако што у захтевима наводе предлоге како би се, по службеној дужности, могли утврдити подаци који се уписују у обновљену матичну књигу. За малолетна лица захтеве подносе родитељи, односно старатељи, а за умрлог – лица која за то имају правни интерес. Обновљене матичне књиге у овом случају сачињавају се у два примерка, и то: први примерак – изворник матичне књиге као књига тврдог повеза, а други примерак матичне књиге у електронском облику.<sup>256</sup>

Како се и после протеча рока одређеног за обнову уништених или несталих матичних књига може утврдити да у матичне књиге нису уписане одређене чињенице рођења, закључења брака или смрти, а постоје писмени докази о томе, на захтев странке, надлежни орган за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига може донети решење о упису, који ће се извршити у матичну књигу која се води за одговарајуће матично подручје, за годину у којој је донето решење.<sup>257</sup>

У случају када надлежни орган за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига није у могућности да прибави по службеној дужности доказе на основу којих се врши упис одређених чињеница у обновљене матичне књиге, а ни грађани (странке) не располагају доказима, тај орган ће уколико странка поднесе захтев за упис одређене чињенице у матичну књигу донети одговарајуће решење, а странку ће упутити на одговарајући поступак пред надлежним судом ради утврђивања одговарајућих чињеница. Упис ће се извршити по добијању правноснажне судске одлуке којом се утврђује упис одређених чињеница и података у обновљену матичну књигу.<sup>258</sup>

### **3.7. Јавне исправе које се издају из матичних књига**

Одређење матичних књига као основних службених евиденција о личном стању грађана и њихово вођење од стране овлашћеног службеног лица у складу са

---

<sup>256</sup> Тачка 91. ст. 3. и 4. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>257</sup> Тачка 92. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>258</sup> Тачка 93. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

законом, издавање извода и уверења из матичних књига квалификује као управни посао, који у највећем делу чини управно-оперативни рад.<sup>259</sup>

На основу чињеница и података садржаних у матичним књигама издају се „изводи из матичних књига и уверења која садрже поједине податке уписане у матичне књиге или поједине чињенице о личном стању грађана које произлазе из тих података“.<sup>260</sup>

Изводе из матичних књига и уверења издају матичар, односно заменик матичара, на основу података садржаних у изворнику матичне књиге, а могу се издати и на основу „података из другог примерка матичне књиге који се води применом електронских средстава за обраду и складиштење података“.<sup>261</sup> Када се извод из матичне књиге издаје на основу података из другог примерка матичне књиге која се води применом електронских средстава за обраду и складиштење података матичар, односно заменик матичара једног матичног подручја одређене општине, односно града, односно града Београда може издати извод из матичне књиге која се води за друга матична подручја те или других општина, односно градова, односно града Београда.<sup>262</sup>

Изводи из матичних књига и уверења који се издају морају да садрже последње податке уписане у матичну књигу до времена издавања извода, а издати извод из матичне књиге док садржи последње податке уписане у матичну књигу нема ограничени рок важења, при чему је „за употребу издатог извода из матичне књиге који не садржи последње податке уписане у матичну књигу одговорно је лице које га стави у правни саобраћај“.<sup>263</sup>

Ове јавне исправе могу се издати само лицу на које се ти подаци односе, члану његове уже породице, усвојитељу или старатељу, а другим лицима се могу издати само на начин и под условима утврђеним „законом који уређује заштиту података о личности и законом који уређује право на приступ информацијама од јавног значаја“.<sup>264</sup>

О издатим изводима и уверењима из матичних књига води се евиденција и то посебно за сваку врсту матичне књиге из које се издају изводи и уверења.<sup>265</sup>

---

<sup>259</sup> Види: Зоран Р. Томић, *Ibid*, стр.241-242.

<sup>260</sup> Тачка 94. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>261</sup> Чл. 80-81. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>262</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 43.

<sup>263</sup> Члан 82. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>264</sup> Члан 83, а у вези са чланом 41. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>265</sup> Тач. 116-121. и 141-142. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени

### 3.7.1. Изводи из матичних књига

С обзиром на три врсте основних службених евиденција о личном стању грађана, из матичних књига се издају извод из матичне књиге рођених, извод из матичне књиге венчаних и извод из матичне књиге умрлих.

Садржај образаца извода из матичних књига по правилу прописује се подзаконским актом.<sup>266</sup> Како би се обезбедило начело једнообразности у њиховом издавању, поред садржаја, прописују се изглед и обавезни елементи заштите у изради образаца извода из матичних књига.<sup>267</sup>

У изводе из матичних књига подаци се уписују читко, тако да ниједан податак не сме бити прецртан, преправљан или брисан.

У изводе из матичних књига не уписују се забелешке о основу уписа, исправкама грешака, о пријавиоцу и датуму уписа у матичне књиге, али се уписују у:

а) *извод из матичне књиге рођених* – „забелешке да је дете рођено мртво, о потпуном или делимичном лишењу или враћању родитељског права, продужењу и престанку продуженог родитељског права, стављању лица под старатељство и престанку старатељства, лишењу и враћању пословне способности, закључењу брака, престанку брака и смрти“;<sup>268</sup>

б) *извод из матичне књиге венчаних* – забелешка о престанку брака;<sup>269</sup>

---

гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>266</sup> Обрасци извода из матичних књига који су употреби у Републици Србији прописани су тач. 131 -137. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10-исправка, 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>267</sup> У складу са чланом 80. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), обрасце извода из матичних књиге који су прописани израђује и штампа Народна банка Србије – Завод за израду новчаница. Ови обрасци израђују се од заштићене 100-грамске хартије са елементима: водени знак са текстом „Република Србија“, УВ влаканца која флуоресцирају под УВ светлом, четворостепена хемијска заштита и папир без оптичких избељивача. Заштитни елементи у штампи су: anti-cору елементи, невидљива боја и нумерација која флуоресцира црвеном бојом под УВ светлом, уз примену графичких технологија: офсет штампа (тонска гијош подлога, микротекст који се разликује у односу на врсту извода и грб обрађен модулационом линијом), дубока штампа (гијош рам) и сито штампа. Обрасци извода из матичних књига садрже ОВД елементе: Кинеграм са мотивом грба Републике Србије и ЗИН шифт. Образац извода из матичне књиге рођених израђује се са штампом у црвеној боји, образац извода из матичне књиге венчаних израђује се са штампом у плавој боји, а образац извода из матичне књиге умрлих израђује се са штампом у браон боји и садрже грб Републике Србије у заглављу и средини обрасца.

<sup>268</sup> Упореди: Тачка 104-106. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>269</sup> Упореди: Тачка 110. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

в) извод из матичне књиге умрлих – забелешка ако је решење о проглашењу несталог лица за умрло укинуто.<sup>270</sup>

### 3.7.2. Уверења

Уверења која се издају из матичних књига садрже последње податке уписане у матичне књиге или поједине чињенице које произлазе из тих података. Њима се потврђује постојање или непостојање одређене чињенице, податка или својства физичког лица. Дакле, ова уверења су тзв. *документарне исправе* којима се не заснива правни однос, већ се само издају да потврде постојање правног односа који је независно од њих настао, односно да потврде постојање појединих чињеница и околности.

У том смислу, уверења која се издају из матичних књига треба разликовати од тзв. *комбинованих уверења*, тј. таквих уверења која уједно садрже и конститутивни акт у најужем смислу (*фаворабилни акт*), јер она како је истакнуто само потврђују постојање неке чињенице или податка који је већ уписан у матичну књигу или произилази из података уписаних у ову службену евиденцију, у односу на ова друга уверења која заправо дају дозволе, стварају права или успостављају способности.<sup>271</sup> Најбољи пример у разликовању ове две врсте уверења јесу уверења о слободном брачном стању и уверења о способности за ступање у брак (тзв. *nulla osta*). Прва се издају на основу података о којима се евиденција води у матичним књигама и садрже последње податке уписане о брачном статусу у матичну књигу рођених, односно венчаних за одређено лице или поједине чињенице које произлазе из тих података, док друга не потврђују само поједине податке уписане у матичну књигу или поједине чињенице које произилазе из тих података (нпр. да лице није у браку или да је брак престао), већ доказују непостојање брачних сметњи, односно признају право и способност одређеном лицу да према прописима државе чији је држављанин, може закључити брак са другим лицем пред надлежним иностраним органом. Уверење о способности за ступање у брак одговара појму *instrumenta* у грађанско судском поступку, за разлику од уверења из матичних књига који је „прост“ документ којим се само нешто посведочи.

---

<sup>270</sup> Упореди: Тачка 112. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>271</sup> Види: Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – друга књига Делатност управе*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д, Београд, 1936, стр. 61 и 86.

Као и у случају извода из матичних књига, подзаконским актом прописан је изглед и садржина обрасца уверења која се издају из матичних књига, као и посебни обавезни елементи заштите у техничкој изради и штампани, који су поред чињеница, података и стања која потврђују, потписа овлашћеног лица и печата органа, један од елемената на основу којих се утврђује аутентичност издатог уверења. Аутентичност уверења предуслов је његове пуне доказне вредности, јер сваки недостатак који би то доводио у питање посебан је разлог за понављање управног поступка.

Поступак у вези са прибављањем уверења само је начелно регулисан процесним законом, тако да материјални прописи у области матичних књига уређију основна правила која се односе на захтевање и издавање уверења. Приликом подношења захтева за издавање уверења обавезно се наводе подаци уписани у матичну књигу, односно чињенице о личном стању грађана које произлазе из података уписаних у матичну књигу које уверење треба да садржи, као и сврха издавања.<sup>272</sup> Након тога цени се основаност захтева у односу на легитимисаност подносиоца као странке у поступку и садржине захтева, а затим се или издаје уверење или доноси решење о одбијању захтева.

#### **4. Врсте матичних књига**

С обзиром на три групе чињеница на основу којих се одређује лично стање физичког лица, о личном стању грађана воде се:

- 1) матична књига рођених,
- 2) матична књига венчаних, и
- 3) матична књига умрлих.

##### **4.1. Матична књига рођених**

Матична књига рођених, имајући у виду које се чињенице и подаци у њу уписују, свакако је једина основна евиденција о личном стању грађана која садржи све промене у личном стању од рођења и стицања правне способности до смрти и губитка правне способности сваког физичког лица.

---

<sup>272</sup> Тачка 113-115. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

У матичну књигу рођених уписују се: подаци о рођењу (име и презиме детета; скраћено лично име; пол детета; дан, месец, година и час рођења; место и општина рођења, а ако је лице рођено у иностранству и назив државе рођења; јединствени матични број грађана и држављанство детета); затим, подаци о родитељима детета (име и презиме и ако су родитељи у брак, презиме пре закључења брака; јединствени матични број грађана; дан, месец и година рођења; место и општина рођења, а ако је родитељ рођен у иностранству и назив државе рођења; држављанство; пребивалиште и адреса стана), као и други подаци одређени законом и другим прописима донетим на основу закона (нпр. о материнству утврђеном или оспореном судском одлуком; признању очинства; очинству утврђеном или оспореном судском одлуком; усвојењу и престанку усвојења; стављању под старатељство и престанку старатељства; лишењу и враћању родитељског права; закључењу и престанку брака; промени личног имена, имена или презимена детета и родитеља, односно усвојитеља или старатеља; стицању и престанку држављанства; смрти).<sup>273</sup>

Надлежном матичару рођење детета пријављује се, усмено или писмено, ради уписа у матичну књигу рођених.<sup>274</sup> О усменој пријави рођења сачињава се записник, на прописаном обрасцу. Ако је дете рођено у здравственој установи пријаву рођења детета подноси установа, а ако је дете рођено ван здравствене установе дужност пријављивања има „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“.<sup>275</sup> Рок за пријаву рођења детета је 15 дана од дана рођења, осим у случају мртворођеног детета када се мора пријавити у року од 24 часа од његовог рођења.<sup>276</sup>

Чињеница рођења по правилу се уписује у матичну књигу рођених матичног подручја у чијем саставу је насељено место у коме је дете рођено, осим ако је дете рођено „у превозном средству у току путовања“, када се уписује „у матичну књигу

---

<sup>273</sup> Упореди: Члан 45. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>274</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 36.

<sup>275</sup> Члан 47. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>276</sup> Упореди: Члан 48. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

рођених матичног подручја у чијем саставу је насељено место где се путовање мајке завршило“.<sup>277</sup>

Рођење детета чији су родитељи непознати или без родитељског старања које се пријављује по истеку рока од 30 дана од дана када се та чињеница десила, уписују се у матичну књигу рођених по месту боравишта детета у време покретања поступка за упис те чињенице у матичну књигу рођених и то на основу решења надлежног органа старатељства.<sup>278</sup>

Усвојено дете се уписује у матичну књигу рођених на основу решења о новом упису рођења усвојеника, које доноси орган старатељства, а којим се поништава ранији упис рођења усвојеника. У случају поништења усвојења, у матичну књигу рођених се уписује и овај податак, на основу решења о поништењу решења о новом упису рођења усвојеника које доноси орган старатељства. Решењем органа старатељства о поништењу решења о новом упису рођења усвојеника оснажује се први упис рођења детета.<sup>279</sup>

Лично име детета се уписује у матичну књигу рођених на основу пријаве лица која су по прописима о личном имену<sup>280</sup> овлашћена да одреде лично име детета, најкасније у року од 30 дана од дана рођења детета. У случају када се ова лица не споразумеју о личном имену детета или га не одреде у прописаном року, „упис личног имена детета се врши на основу решења надлежног органа старатељства“.<sup>281</sup>

#### 4.2. Матична књига венчаних

У матичну књигу венчаних уписују се: „подаци о закључењу брака (дан, месец, година и место закључења брака; име и презиме супружника; јединствени матични број грађана; дан, месец и година рођења, место и општина рођења, а ако је супружник рођен у иностранству и назив државе рођења; држављанство; пребивалиште и адреса супружника и изјава супружника о новом презимену)“; након тога, „име и презиме родитеља супружника; име и презиме и пребивалиште сведока при закључењу брака; име и презиме тумача ако је његово присуство при закључењу брака било неопходно; име и

---

<sup>277</sup> Упореди: Члан 49. став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>278</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 36.

<sup>279</sup> Члан 51. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>280</sup> Породични закон („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

<sup>281</sup> Упореди: 54. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).



презиме и пребивалиште пуномоћника ако при закључењу брака једног супружника заступа пуномоћник“; име и презиме матичара; промена личног имена, имена или презимена супружника, и престанак брака.<sup>282</sup>

Будући супружници своју намеру да закључе брак пријављују, усмено или писмено, надлежном матичару, о чему се сачињава записник у складу са правилима општег управног поступка. Закључење брака може се уписати само у матичну књигу венчаних која се води за насељено место у коме је брак закључен. Онај брак који није закључен пред матичарем може се уписати у ову основну евиденцију о личном стању грађана само „на основу правноснажне одлуке суда о утврђивању постојања брака“.<sup>283</sup>

### 4.3. Матична књига умрлих

Матичну књигу умрлих чини скуп података који се односе на смрт неког физичког лица, његове личне податке и брачни статус („име и презиме умрлог; његово презиме пре закључења брака; пол умрлог; дан, месец, година и час смрти; место и општина смрти, а ако је умро у иностранству и назив државе; дан, месец и година рођења; место и општина рођења, а ако је рођен у иностранству и назив државе; брачни статус; јединствени матични број грађана; држављанство; пребивалиште и адреса умрлог“; као и „име и презиме супружника умрлог, његово презиме пре закључења брака, ако је умрли био у браку; име и презиме родитеља умрлог; име и презиме и пребивалиште лица које је пријавило смрт; назив и седиште установе или организације која је пријавила смрт, и проглашење несталог лица умрлим и смрт утврђена у судском поступку“).<sup>284</sup>

Чињеница смрти се пријављује надлежном матичару, ради уписа у матичну књигу умрлих, у року од три дана од дана смрти, односно од дана налажења леша. Ако се ради о смрти у вези са којом је вршен увиђај, пријава се подноси најкасније у року од 15 дана од дана извршеног увиђаја.<sup>285</sup> У случајевима када је посебним прописом за сахрану умрлог лица одреди рок краћи од три дана, чињеница смрти се мора пријавити пре сахране. Сахрањивање умрлог пре пријаве чињенице смрти надлежном матичару могуће је

---

<sup>282</sup> Упореди: Члан 45. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>283</sup> Чл. 56-58. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>284</sup> Члан 59. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>285</sup> Члан 64. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

само уз претходну дозволу надлежног органа, која се даје само из нарочито оптавданих разлога.<sup>286</sup>

Обавезу пријављивања чињенице смрти сагласмо прописима имају чланови породице са којима је умрли живео, „а ако ових лица нема или нису у могућности да то учине - друга лица са којима је умрли живео или други чланови породице који су сазнали за смрт, односно лица у чијем је стану смрт наступила, а ако нема ни ових лица чињеницу смрти дужно је да пријави лице које је прво сазнало за смрт“,<sup>287</sup> док је смрт лица „у здравственој установи, војном објекту, заводу за извршење кривичних санкција, установи за смештај ученика и студената или у другој установи или организацији дужна је да пријави установа или организација у којој је лице умрло“.<sup>288</sup>

Уз пријаву чињенице смрти обавезно се подноси потврда о смрти коју издаје здравствена установа - ако је лице умрло у здравственој установи, а ако је лице умрло ван здравствене установе - лекар који је утврдио смрт,<sup>289</sup> јер се без овог доказа не може у управном поступку утврдити та чињеница и уписати у матичну књигу умрлих.<sup>290</sup> Када чињеницу смрти пријављује орган који врши увиђај, поред потврде о смрти, доставља се и примерак записника о увиђају.

Месна надлежност за упис чињенице смрти одређује се према насељеном месту где је смрт наступила, тако што се уписује у матичну књигу умрлих која се води за матично подручје у чијем саставу је насељено место у коме је смрт наступила, а ако ово место није познато уписује се у матичну књигу умрлих која се води за матично подручје у чијем саставу је насељено место наласка леша. Само изузетно, „ако је смрт наступила у ванредним ситуацијама, чињеница смрти се уписује у матичну књигу умрлих матичног подручја у чијем саставу је насељено место где се умрли сахрањује“.<sup>291</sup> У матичну књигу умрлих матичног подручја у чијем саставу је насељено место у коме је то лице имало последње пребивалиште, на основу правноснажне одлуке суда, уписује се проглашење

---

<sup>286</sup> Чл. 62. и 65. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>287</sup> Упореди: Члан 61. став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>288</sup> Чл. 60-61. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>289</sup> Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Ibid*, стр. 38.

<sup>290</sup> Начин и образац потврде о смрти ближе је уређен Правилником о поступку издавања потврде о смрти и обрасцу потврде о смрти („Службени гласник РС“, број 25/11).

<sup>291</sup> Члан 66. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

несталог лица умрлим и смрт утврђена у судском поступку. Међутим, „када је последње пребивалиште умрлог непознато или у иностранству“, чињеница смрти се уписује у „матичну књигу умрлих матичног подручја у чијем саставу је место рођења тог лица, а ако је умрли рођен у иностранству у матичну књигу умрлих матичног подручја у чијем саставу је место у коме је седиште суда“.<sup>292</sup>

#### 4.4. Матична књига у дипломатско-конзуларном представништву

О личном стању држављана Републике Србије у иностранству матичне књиге воде дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије.<sup>293</sup> Министар надлежан за спољне послове, уз претходну сагласност министра надлежног за послове државне управе, одређује које ће се матичне књиге и у ком дипломатско-конзуларном представништву водити.<sup>294</sup>

Месна надлежност дипломатско-конзуларних представништава за упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге за држављане Републике Србије стално настањене у иностранству одређује се у односу на врсту чињенице која одређује лични статус грађана о којој се води евиденција у матичним књигама. Тако се у матичну књигу рођених уписује чињеница рођења држављанина Републике Србије стално насељеног на подручју дипломатско-конзуларног представништва; у матичну књига венчаних се уписује чињеница закључења брака држављана Републике Србије у том

---

<sup>292</sup> Чл. 66-67. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>293</sup> Упореди: Члан 68. став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>294</sup> Министар надлежан за спољне послове, уз претходну сагласност министра надлежног за послове за државне управе донео је Решење о врсти матичних књига и дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству у којима ће се водити матичне књиге, број: 5/2895/2010 од 09.04.2010. године и Решење о допуни Решења о врсти матичних књига и дипломатско-конзуларним представништвима Републике Србије у иностранству у којима ће се водити матичне књиге, број: 416-5735-КС15/2015-6 од 12.05.2015. године.. Овим решењима одређује се да дипломатско-конзуларна представништва Републике Србије у иностранству воде матичну књигу венчаних у коју се уписује брак држављана Републике Србије закључен у дипломатско-конзуларном представништву. Матичну књигу венчаних воде: *Амбасаде Републике Србије* у Бриселу, Софији, Минску, Атини, Риму, Триполију, Будимпешти, Скопљу, Ослу, Варшави, Букурешту, Москви, Братислави, Анкари, Пекингу, Загребу, Сарајеву, Прагу, Паризу, Берлину, Каиру, Абу дабију, Хагу и Подгорици;; *Генерални конзулати Републике Србије* у Солуну, Милану, Трсту, Темишвару, Истанбулу, Шангају, Вуковару, Ријеци, Франкфурту, Минхену, Хамбургу, Штутгарту, Дизелдорфу и Херцег Новом и *Конзулат Републике Србије* у Стразбуру. Дипломатско-конзуларна представништва у којима су вођене матичне књиге рођених и матичне књиге умрлих по ранијим прописима настављају да у те књиге уписују само забелешке о промени података о личном стању грађана (накнадне забелешке) и исправци грешке, у складу са прописима којима се уређују матичне књиге.

дипломатско-конзуларном представништву, а у матичну књигу умрлих чињеница смрти држављанина Републике Србије који је био стално настањен на подручју дипломатско-конзуларног представништва. Изузетак је само у случају када се у евиденције о личном стању грађана државе домаћина не уписује чињеница рођења и смрти страног држављанина који је на привременом боравку у тој земљи, када се та чињеница за држављанина Републике Србије уписује у матичне књиге које се воде у нашем дипломатско-конзуларном представништву.<sup>295</sup>

У складу са међународним правилима о конзуларним односима, дипломатско-конзуларни службеник из састава дипломатско-конзуларног особља, кога овласти шеф дипломатско-конзуларног представништва, има сва овлашћења матичара.<sup>296</sup>

Сва установљена правила која се односе на вођење матичних књига у земљи једнако се примењују и на вођење матичних књига у дипломатско-конзуларним представништвима. Одређене специфичности односе се на посебно уређење питања у вези са поступком исправке грешке (о којој решава шеф дипломатско-конзуларног представништва), другим примераком матичне књиге (који се чува се и води у министарству надлежном за спољне послове, применом електронских средстава за обраду и складиштење података) и обнављањем уништених или несталих матичних књига (о чијој реконструкцији одлучује министар надлежан за спољне послове).

---

<sup>295</sup> Члан 69. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>296</sup> Ово питање уређено је чланом 70. Закона о о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), према правилима садржаним у Бечкој конвенцији о конзуларним односима од 24. априла 1963. године („Службени лист СФРЈ“, број 5/66).

#### IV. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ВОЂЕЊА МАТИЧНИХ КЊИГА

Велики допринос сагледавању националног права у различитим областима нормативног уређења државе и његовом усавршавању, стварању опште теорије права и системској унификацији права, али и развоју међународних односа стварањем претпоставки за јачање веза између држављања различитих држава, као и сарадње самих тих држава, свакако има функција упоредног права (*comparative law*).<sup>297</sup>

Поређење различитих правних система може се вршити на ширем и ужем нивоу, у зависности од тога да ли се правни системи пореде према њиховом духу и стилу, законодавним техникама, кодификацијама или методима у тумачењу закона (*макропоређење*) или се разматрају одређене, конкретне правне институције и проблеми (*микропоређење*). С обзиром да је граница између макро и микро поређења у суштини танка, веома често се дешава да се оба морају остварити истовремено и равноправно.

Упоредно право, као посебна научна дисциплина, отвара једну нову димензију у сагледавању правне културе и нормативног оквира различитих држава и бољем упознавању властитог права и разлога појединачних правних решења садржаних у прописима националног законодавства. Не треба занемарити чињеницу да у савременом свету постоји много држава и њима својствених правних поредака, али иако се они разликују по одређеним карактеристикама, у основи сваког од тих система садржани су и елементи трајне природе.

Есенција упоредног права је сазнање о предмету поређења, које понекад може да изгледа, условно речено, као обично поређење, а понекад као утврђивање сличности и разлике међу супростављеним предметима поређења. С тим у вези, у теорији

---

<sup>297</sup> Види: Кошутић П. Будимир, *Увод у велике правне системе данашњице*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЦИД Подгорица, Београд, 2008, стр. 18-20.

се често наилази на опречна мишљења о томе да ли два права могу бити предмет поређења или том поступку недостаје нешто с чиме се врши поређење, у коме је преовладао став да се поређењу не мора прибегавати тако што се супростављају установе два права, већ је могуће, чак пожељно, поредити већи број права, односно анализирати једну установу у размерама ширим од оних које нуди двојно поређење.<sup>298</sup>

У односу на изложено, предмет упоредне анализе у овим случају је конкретна правна институција – матичне књиге или службене евиденције у којима се констатују све чињенице и подаци који чине лична, статусна и породична обележја физичког лица, посматрана кроз призму националних права које припадају највећим правним системима.

Чињеница је да се као велики правни системи данашњице могу издвојити европско-континентално право, англосаксонско право и шеријатско право,<sup>299</sup> међутим полазећи од тога да је шеријатско право прожето јаким утицајем религије и моралних норми садржаних у Курану<sup>300</sup> које су нашле своје место и у нормативном уређењу личних и статусних, а пре свега породичних ствари физичких лица које се бележе у матичним књигама, дајући му тако карактеристике које нису својствене вођењу матичних књига у остатку света који није под директним утицајем шеријата, то ће се у анализи вођења ових службених евиденција пажња посветити њиховој кодификацији само у државама друга два велика правна система.

Уз то матичне књиге, као службене евиденције о грађанима, у основи припадају управном праву, па је размартање и анализа заснована пре свега са аспекта посебне правне дисциплине у оквиру упоредног права, која уређује ову област – упоредног управног права.

Такође, полазећи од тога да се успостављање службене евиденције о грађанима (физичким лицима) сматра једном од најзначајнијих претпоставки у обезбеђењу

---

<sup>298</sup> Види: Поповић Драгољуб, *Увод у упоредно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2008, стр.23-34.

<sup>299</sup> У теорији се још издвајају социјалистички правни систем (који у Европи данас више не постоји), правни систем Индије (хинду право), правни систем Далеког истока (Кина) и афрички правни систем (традиционално обичајно право).

<sup>300</sup> Попов Даница, *Грађанско право (опити део)*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр. 41.

првог од три основна елемента суверености државе (људи, територија и власт),<sup>301</sup> то је за укупно сагледавање њиховог места и улоге у државама европско-континенталног и англосаксонског правног система, поред систематизовања и класификовања садржаја нормативног уређења матичних књига у земљама репрезентима једног, односно другог правног система, потребно сагледати и преовлађујуће сличности и разлике у овом предмету поређења, односно видети да ли у оквиру ових система постоје и подсистеми који се издвајају по неким особинама блиским другом правном систему, а не оном коме у основи припадају.

## 1. Европско-континентални систем вођења матичних књига

### 1.1. Опште карактеристике европско-континенталног права

Европско-континентално право представља велики правни систем који се развио на тлу европског континента, али се проширио и изван Европе, тако да му данас припада читав Латинска Америка, велики део Африке, али и Азије.<sup>302</sup> За потпуно сагледавање националних права европско-континенталног система пре свега, потребно је сагледати опште карактеристике европско-континенталног права.

Европско-континентално право одликује деоба права на правне гране и кодификацију права, која је израженија у приватном праву – праву које се односи на појединце. То и не чуди ако се узме у обзир да његове корене налазимо у римском праву,<sup>303</sup> али и школи природног права која је имала велики утицај на развој европске правне мисли и кодификацију националних права.<sup>304</sup>

Ова друга карактеристика имала је у односу на свој обим и технике разноврсне резултате, тако да су се неки од кодификованих националних права европско-континенталног правног система издвојили као родоначелници ужих система, породица

---

<sup>301</sup> Михајловић Владан, *Уставно право*, ЗМ Сору, Краљево, 2009, стр.230-231.

<sup>302</sup> Поповић Драгољуб, *Ibid*, стр.58.

<sup>303</sup> Сматра се да основу европско-континенталног права представља Јустинијанова кодификација која је садржала четири правна зборника: Институције, Дигесте или Пандекте, *Codex repetitae praelectionis* и Новеле, који су током средњег века добили назив *Corpus iuris civilis*. Сва четири дела уређују, поред осталог и статусно и породично право и садрже посебну вредност у изучавању елемената личног и породичног статуса физичких лица.

<sup>304</sup> Посебан утицај у стварању природноправне теорије имали су Гроцијус, Хобс, Лок и Русо.

или подсистема.<sup>305</sup> Два најзначајнија подсистема у европско-континенталном праву представљају германистичка правна породица, коју предводи немачко право<sup>306</sup> и романистичка правна породица, чији је родоначелник француско право.<sup>307</sup>

Писано право (устав, закон и подзаконски акти) се у европско-континенталном праву сматра најважнијим извором права. Због правила о доследном и стриктном тумачењу прописа у европско-континенталном праву узима се да судија није везан ранијим пресудама, већ једино законом, па се судска пракса (судске пресуде) узима као супсидијаран извор права.

Дакле, европско-континентално право у основи одликује иста структура, тј. подела на одређене правне области и правне гране и у потпуности кодификован систем правних норми у уређењу било које правне области. У складу са тим и област матичних књига у овом систему уређена је прописима са законском правном снагом.

Како би се изнела одређена сазнања и представили правни модели у вођењу матичних књига јединствени за све или највећи број земаља које припадају европско-континенталном правном систему, као и стандарди који указују на нормативну унификацију области примењиву на неодређени број земаља овог система, па и наше домаће законодавство, потребно је најпре сумирати појединачна регулаторна решења

---

<sup>305</sup> Кошутић П. Будимир, *Ibid*, str. 53-59.

<sup>306</sup> Немачки систем управног права полази од концепције да управно право обухвата и регулише разнородне активности и делатност управе помоћу којих држава „остварује своје свакодневне циљеве“ ради унапређивања општег благостања друштва. У том смислу, за разлику од француског, према немачком систему активности управе не морају да буду подгврнуте једном посебном режиму јавног, односно административног права. Разлог томе је што, будући да је закон само оквир и средство остваривања других циљева (тј. благостање друштва), основни циљ управе и није извршење закона, већ тзв. вођење послова државе. У том смислу, делатност управе обухвата како разнородне правне норме ауторитативног и неауторитативног карактера, тако и разне правно регулисане и нерегулисане активности „стваралачког вођења управних послова“. Схватања о управном праву у смислу активности којима управа остварује циљеве државе заступљена су и у старијој и у новијој немачкој теорији.

<sup>307</sup> Француски систем управног права полази од концепције о постојању посебних правних норми које регулишу управу. У том смислу, правно регулисање управе у земљама које полазе од овог система почива на ставу о постојању посебних управноправних норми, које се разликују како од правних норми општег права (мисли се, пре свега, на грађанскоправне норме за које се сматра да имају карактер општег права), тако и од других правних норми које имају посебан карактер (нпр. уставно право). У том контексту, управно право чине оне правне норме које рад управе подвргавају једном „посебном правном режиму“ и за који је карактеристично да се у потпуности издваја од других сличних целина. Приступ према којем управно право представља скуп правних норми које управу подвргавају посебном правном режиму настао је у Француској и проширио се на оне земље на које је Француска имала одговарајући утицај (нпр. Италија, Белгија, Шпанија, делимично Швајцарска и др). Посебну улогу у формирању овакве концепције управног права у Француској имао је и Државни савет, чије су одлуке биле практични основ за настанак и развој француског управног права.



држава које су извршиле највећи утицај на успостављање принципа и правила у вођењу матичних књига, од оних које спадају у традиционалне представнике европско-континенталног правног система (Немачка и Француска), преко држава које су у последњој деценији под утицајем савремених технологија имале забележен напредак у нормативном уређењу области матичних евиденција (Аустрија и Естонија), до држава које су у једном периоду новије историје биле део нашег правног система (Словенија, Хрватска, Црна Гора и Босна и Херцеговина).<sup>308</sup>

## 1.2. Карактеристике националних права

### 1.2.1. Савезна Република Немачка

Национално право Немачке је изразити представник европско-континенталног правног система и покретач германистичког подсистема који претендује кодификацији појединих материја у посебне нормативне акте, а не свеобухватном приступу општег уређења читавог друштвеног живота. Овај подсистем имао је своје различите модалитете од периода првих идеја о приклањању кодификацији права у оквиру правних грана у XVIII веку до данас, а његове идеје извршиле су утицај не само на национална законодавства у државама немачког говорног подручја већ и шире, па се данас сматра да се већина националних законодавстава европско-континенталног система приклонила германском подсистему.

Зато је област матичних књига у Немачкој уређена посебним законом – Законом о личним стањима из 2007. године,<sup>309</sup> који је последњи пут измењен и допуњен 2013. године. На основу овлашћења из овог закона донета је Уредба за спровођење Закона о личним стањима.<sup>310</sup>

Међутим, у поступку уписа одређених чињеница у матичне књиге примењују се и закони чије су одредбе повезано питање са Законом о личним стањима, као

---

<sup>308</sup> Види: Аврамовић Сима, Станимировић Војислав, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 309-315.

<sup>309</sup> Personenstandsgesetz (Bundesgesetzblatt – BGBl. I S. 122/2007, BGBl. I S. 3458/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/pstg/BjNR012210007.html> (посећен дана 02.08.2015).

<sup>310</sup> Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (BGBl. I S. 2263/2008, BGBl. I S. 3474/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/pstv/gesamt.pdf> (посећен дана 02.08.2015).

што је Закон о промени личног имена и одређењу пола у посебним случајевима<sup>311</sup> или закони на основу којих се утврђују чињенице о којима се евиденција такође, води у матичним књигама, као у случају закона који уређује стицање и престанак немачког држављанства.<sup>312</sup>

Такође, потребно је напоменути да је Закон о личним стањима материјалне природе и да не садржи процесноправне елементе, изузев у погледу рокова за пријаву чињенице рођења или смрти надлежном матичару. У том смислу, поступци за упис у матичне регистре спроводе се у складу са немачким Законом о управном поступку из 1976. године, који је имао више измена и допуна интегрисаних у пречишћен текст Закона објављен 2013. године.<sup>313</sup>

Лична стања грађана у немачком законодавству произилазе из породичноправних односа једног лица. Она обухватају чињенице и податке који се односе на рођење, лично име, брак и смрт, као и све промене које у вези са овим чињеницама и подацима настану после основног уписа у матични регистар.

Место и значај матичних књига огледа се у томе да су то послови државне управе који су ради обезбеђења делотворног приступа грађана правима из личног статуса поверени нижим органима власти (локалним самоуправама).

Матичне регистре води матичар, при чему службеник може бити именован на ове послове тек након похађања обуке и стручног оспособљавања пред надлежним органом. Поред тога, даје се овлашћење федералним јединицама да пропишу и додатне услове које неко лице мора да испуњава да би могло да обавља послове матичара.

У Савезној Републици Немачкој воде се Регистар рођења, Регистар бракова и Регистар умрлих, а у складу са Законом о животном партнерству из 2001. године,<sup>314</sup> који уређује услове за заснивање истополне заједнице и Регистар животног партнерства.

---

<sup>311</sup> Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen (BGBl. I S. 1654/1980, BGBl. I S. 1978/2009), <http://www.gesetze-im-internet.de/tsg/BJNR016540980.html> (посећен дана 02.08.2015).

<sup>312</sup> Staatsangehörigkeitsgesetz (BGBl. I S. 3458/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/rustag/BJNR005830913.html> (посећен дана 02.08.2015).

<sup>313</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (BGBl. I S. 102/2003, BGBl. I S. 2749/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> (посећен дана 02.08.2015).

<sup>314</sup> Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft (BGBl. I S. 266/2001, BGBl. I S. 786/2014), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lpartg/gesamt.pdf> (посећен дана 02.08.2015).

Сви регистри се воде у два примерка, од којих је други примерак електронска копија првог примерка који се води у папирном облику.

Подаци се у матичне регистре уписују на основу јавних исправа, и то оних који садрже основне податке о лицу за које се врши упис одговарајуће чињенице у регистар (нпр. пријава рођења надлежне здравствене установе) и оних на основу којих се утврђује породичноправни статус тог лица (нпр. изводи из матичне књиге рођених или венчаних за родитеље детета чији се упис врши).

У Регистар рођења уписују се подаци о личном имену детета, месту, датуму и часу рођења, полу детета, родитељима детета, држављанству детета, а ако дете није домаћи држављанин и подаци о држављанству родитеља, брачности детета и меродавном праву за одређивање личног имена. Лично име детета одређује се у року од месец дана од дана рођења, а може се одредити и по протеклу тог рока и накнадно уписати у Регистар рођења.

Према немачким прописима, рођење детета се пријављује матичару по месту рођења у року од седам дана од дана рођења, осим у случају мртворођеног детета које се мора пријавити у року од три дана од дана рођења. Рођење детета у болници пријављује руководилац установе, док рођење детета ван здравствене установе пријављују родитељи детета, осим у случају спречености када то овлашћење прелази и на лице које је присуствовало рођењу или сазнало за рођење.

У Регистар бракова уносе се подаци у вези са закључењем брака: датум и место закључења брака, лична имена супружника, њихов датум и место рођења, пол, као и припадност верској заједници која има статус правног лица, презиме после закључења брака, држављански статус, а ако је брак закључио страни држављанин и меродавно право на основу којег је утврђено да не постоје брачне сметње за закључење брака, као и на основу кога су одређена презимена супружника.

На истим основама се води и Регистар животног партнерства, с тим што се услови за регистрацију утврђују у складу са посебним законом.

Чињеница смрти се пријављује надлежном матичару у року од три дана од дана смрти, а упис се врши на основу пријаве надлежне здравствене установе,

регистрованог правног субјекта за обављање погребних услуга или лица са којим је умрли живео. Кад ових лица нема пријавилац може бити и орган локалне самоуправе.

У Регистар умрлих уписују се лично име умрлог, место смрти, датум смрти, час смрти, али и место и датум његовог рођења, пол, а на захтев пријавиоца и подаци о верској и другој припадности умрлог, последње место пребивалишта и брачни статус умрлог, лично име супружника или партнера умрлог, ако је умрли у тренутку смрти био у браку или животном партнерству.

Поред тога, немачки Закон о личним стањима уређује и друга питања која су од значаја за вођење прецизне и тачне евиденције о рођењу, браку и смрти: исправке грешака и промене податак у регистрима после основног уписа, упис података у регистре на основу иностраних одлука правосудних и управних органа, издавање извода и уверења из регистара, успостављање централног регистра за обједињавање података из свих матичних књига федералних јединица и слично.

### 1.2.2. Република Француска

Супротно немачкој правној традицији француско право је изразити представник романистичког подсистема европско-континенталног правног система у коме је преовладало становиште да се читави друштвени односи, правне области и гране права имају кодификовати у један законик.

Француска правна традиција заснована на принципима унификације читавих грана права у један законик, изнедрила је одређене специфичности и у нормативном уређењу области матичних књига, тако да ова област у унутрашњем праву Француске није уређена посебним законом, као у већини европских земаља, већ Француским грађанским закоником (*Code civil*) из 1804. године,<sup>315</sup> заједно са осталим питањима грађанске материје која уређују статусне, брачне и породичне ствари.

Интересантно је напоменути да су у писању одредаба Француског грађанског законика о личном стању физичких лица, поред традиције римског права и француског породичног обичајног права, нашле своје место и немачке правне идеје, тако да се данас у теорији може наћи мишљење да је у овој области *Code civil* задржао више

---

<sup>315</sup> <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1804/0005/a005.pdf> (посећен дана 21.08.2015).

немачке традиције од Немачког грађанског законика из 1896. године и свих касније донетих правних аката других земаља континенталног система на које је немачко законодавство имало пресудан утицај.<sup>316</sup>

Веран систематици Гајевих Институција,<sup>317</sup> *Code civil* посебну књигу посвећује статусном, брачном и породичном праву (I Књига – „О лицима“). Иако је донет пре више од 200 година, у овом делу Француски грађански законик је само парцијално реформисан посебним законима, што указује на вештину његових твораца да избегавањем сваког облика детаљисања, омогуће његово широко тумачење и примену на неограничени број случајева и данас, у значајно измењеним друштвеним околностима у односу на време његовог доношења.<sup>318</sup>

При томе, одредбе које уређују врсте матичних књига, податке о којима се води евиденција, пријаву за упис одређене чињенице и круг лица овлашћених да је поднесу, само су доказ више да је Француски грађански законик био огледни модел у каснијем уређењу ове области у унутрашњем законодавству земаља европско-континенталног система.

Законик посредно прописује вођење евиденција о рођењу, закључењу брака и смрти, прецизирањем скупа података који се морају бележити у матичним књигама.

У вези са уписом у матичну књигу рођених, Законик уређује да се пријава рођења подноси матичару у року од три дана од дана порођаја. Ову пријаву подноси отац или мајка детета, лекар или хирург, бабица, здравствени радници и друга лица која су присуствовала порођају, а у матичну књигу рођених уписује се дан, време и место рођења, пол детета, лично име, као и подаци о родитељима.

Као претеча свих каснијих међународних и националних правних аката који уређују матичне књиге у систему конзуларних односа, Законик је увео пријаву у

---

<sup>316</sup> Кошутин П. Будимир, *Ibid*, str. 62-63.

<sup>317</sup> Обрад Станојевић у свом делу Институције/Гај, износи став да је Гај (римски правник, који је живео између 110. и 180. године), творац првог правног система у праву, јер с њим почиње визија права као складног система у коме се све норме могу поделити на оне које говоре о лицима, о имовини и о судском поступку. Гајева трипартиција, наводи даље Станојевић, је толико успела новина да је потиснула све друге системе и до данас сачувала своју вредност.

<sup>318</sup> Последње измене су донете 2014. године, <http://www.legifrance.gouv.fr/> (посећен дана 22.08.2015).

дипломатско-конзуларним представништвима домаћег држављанина рођеног у иностранству и упис тог рођења у матичну књигу рођених.

Поред услова и форме закључења брака, *Code civil* је уредио да упис брака мора да садржи: лична имена, занимања, године старости, датуме и место рођења, пребивалишта/боравишта супружника; лична имена, занимања и пребивалишта њихових родитеља; сагласност родитеља или других лица, када је потребна; лична имена њихових претходних супружника, ако их је било; изјаве да узимају једно друго за супружника и проглашење њиховог брака од стране матичара; лична имена, занимања и пребивалишта сведока и потврда о њиховом пунолетству; изјаву о предбрачном уговору, а ако је потребно и изјаву да је инструмент о избору меродавног права у брачним односима у складу са Хашком конвенцијом од 14. марта 1978. године.

Чињеница смрти се уписује у матичну књигу умрлих по месту последњег пребивалишта умрлог, а пријаву подноси директор болнице или друге здравствене установе у року од 24 часа од смрти.

У погледу поступка пријаве рођења или смрти за упис у матичну књигу Француски грађански законик је мање либералан у односу на прописе других земаља, будући да не прописује могућност накнадног уписа, после протекла прописаног рока за пријаву на основу одлуке органа управе, већ даје искључива овлашћења суду да одлучује о основаности захтева за упис у матичну књигу.<sup>319</sup>

Такође, без одлуке надлежног суда не може бити извршена исправка или промена података о личном стању грађана која је уписана у матичну књигу, осим очигледних грешака матичара приликом уписа у матичну књигу.

Поред тога, *Code civil*, уз статусне, брачне и породичне односе, уређује и услове за стицање и губитак француског држављанства, па се у складу са тим прописује да се податак о држављанском статусу уписује у матичну књигу рођених.

Олакшану примену Законика обезбедило је доношење Уредбе о измени одређених правила у вези са актима о личним стањима из 1962. године, са законском снагом, која је више пута иновирана.<sup>320</sup> Ова уредба је уредила сва питања која није

---

<sup>319</sup> Члан 55. Француског грађанског законика – Ако дете није пријављено у року од три дана од дана порођаја, матичар може регистровати рођење само на основу одлуке надлежног суда.

<sup>320</sup> Décret n°62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil,

прописао *Code civil*, усклађујући га са потребама, правилима и технологијама савременог друштва и променама у унутрашњој организацији државе. Према уредби подаци о личним стањима евидентирају се у једном или више регистара, који се чувају у дупликату. Чување, ажурирање и издавање аката матичари обављају ручно или коришћењем аутоматизованих метода. У складу са европским стандардима заштите података о личности, прописује се и сврха, овлашћење и поступак за увид у матичне књиге или издавање исправа из матичних књига, посебно у случају када се подаци размењују електронским путем, при чему се детаљи у вези са поступком електронске комуникације у погледу животне статистике дефинишу наредбом министра правде.

Административно уређење надлежности за вођење матичних књига у Француској условљено је прописима о унутрашњој организацији државе. На том плану суштинску улогу има министарство надлежно за послове правосуђа, које према француском Уставу и другим прописима, као и сва друга министарства у оквирима свог делокруга, има ауторитет општег права који има хијерарскијска овлашћења над свим државним службама које су му потчињене.<sup>321</sup> Политика административне децентрализације довела је до поверавања послова матичних књига локалним органима – општинама, а како су оне понекад подељене на арондисмане, то су у појединим општинама, обично територијално мањим, организује само једна служба у којој се воде матичне књиге, а ако се ради о општини коју чини две или више арондисмана онда се по правилу организује више служби у којима се воде матичне књиге.

### 1.2.3. Аустрија

Највећи утицај немачко право у уређењу готово свих друштвених односа имало је на национално право Аустрије и то још од времена аустријског Општег грађанског законика из 1811. године. У односу на ту чињеницу јасно је да право Аустрије припада германском подсистему европско-континенталног правног система, у коме важи правило да се одређена материја у праву уређује доношењем *lex specialis*. С тим у вези, потребно је нагласити да је аустријски утицај који се највише осетио у земљама Средње

---

<http://legifrance.gouv.fr/> (посећен дана 22.08.2015).

<sup>321</sup> Бребан Ги, *Административно право Француске*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ и ЦИД Подгорица, Београд-Подгорица, 2002. стр. 52-65.

Европе допринео значајном ширењу немачког права на тлу Европе, чинећи германистичку породицу права највећим правним подсистемом, који данас има свој примат и изван старог континента.<sup>322</sup>

Овлашћење за законско уређење матичних књига дато је у Савезном уставном закону Аустрије из 1930. године,<sup>323</sup> којим је прописано да је савезна држава надлежна да доноси и извршава законе, између осталог и у питања која се односе на лични статус грађана, укључујући евиденције о рођењу, браку и смрти.

Стога је област матичних књига уређена посебним законом – Законом о личним стањима из 2013. године.<sup>324</sup>

Овим законом, који уређује правила за упис чињенице рођења, закључења брака и регистрованог партнерства и смрти у службене евиденције, у значајном обиму је задржан модел вођења матичних књига какав је установљен прописима који су важили пре његовог доношења, а који су се углавном базирали на решењима из немачког права. То је посебно уочљиво у делу који уређује врсту евиденција о личном стању грађана (матична књига рођених, матична књига венчаних, матична књига умрлих, па чак и касније устројена матична књига животног партнерства), затим у делу који уређује скуп података који се уписују у матичне књиге, рокове за пријаву и поступак уписа у матичне књиге, као и врсту јавних исправа које се издају из матичних књига.

Значајнија одступања и специфичности у уређењу ове материје налазимо у организационим нормама закона, које прописују да се матичне књиге, као поверени посао, могу водити не само за једну него и више општина истовремено (у зависности од тога да ли су општине у циљу бољег управљања регистрима закључиле споразум о удруживању), а затим и да послове склапања животног партнерства и уписа у одговарајућу евиденцију могу обављати само органи управе округа, као поверени посао.

Такође, уочљиво је да је принцип модернизације управе у великом обиму имплементиран у овај закон, будући да се не само матичне књиге воде у електронском

---

<sup>322</sup> Шаркић Срђан, Поповић Драгољуб, *Велики правни системи и кодификације*, Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2014. стр.134-137.

<sup>323</sup> Bundes-Verfassungsgesetz (BGBl. Nr. 1/1930, 103/1931, 244/1932, 4/1945...194/1999), <https://www.ris.bka.gv.at/> (посећен дана 01.09.2015).

<sup>324</sup> Personenstandsgesetz (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, BGBl. I Nr. 16/2013), <http://www.parlament.gv.at/> (посећен дана 01.09.2015).



облику (евиденција о личним стањима води се у јединственом информационом систему), већ да су обезбеђене све нормативне претпоставке за потпуну аутоматизацију управног поступка од подношења пријаве за упис до уписа одређене чињенице у матичне књиге. Уз наведено, Законом о електронској управи из 2004. године<sup>325</sup> заокружен је нормативни оквир који обезбеђује и неопходне елементе за успостављање и обезбеђивање заштите података о личности садржане у јединственом информационом систему у оквиру кога се воде и чувају подаци из матичних књига, размена података са другим евиденцијама и коришћење података из ових или других евиденција.

#### **1.2.4. Естонија**

Успостављени модел вођења евиденције о рођењу, браку и смрти у Естонији садржи низ карактеристика које га чине специфичним и посебним у односу на уређење у прописима и пракси матичних књига осталих представника европско-континенталног система. Наиме, иако приклоњена принципу кодификације у односу на материју, а не читаве правне области, Естонија није донела посебан закон којим се уређују правила за вођење матичних књига, већ су сва питања значајна за ову област уређена Законом о регистру становништва из 2000. године.<sup>326</sup> Такође, одређена питања која уређују пријаву и регистровање рођења, закључења брака и смрт садржана су у Закону о регистровању животне статистике из 2009. године,<sup>327</sup> Закону о личном имену из 2009. године<sup>328</sup> и Закону о друштвеној бризи о деци из 1992. године.<sup>329</sup>

Евиденција о рођењу, закључењу брака и смрти води се у оквиру Регистра становништва, заједно са свим другим подацима који се односе на једно физичко лице, без обзира да ли одражавају лични статус тог лица или се односе на његова имовинска или друга права и обавезе.

---

<sup>325</sup> Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (BGBl. I. Nr. 10/2004, 7/2008, 125/ 2009, 111/ 2010, 83/2013).

<sup>326</sup> Rahvastikuregistri seadus - eng. Population Register Act (Riigi Teataja – RT 2000, 50, 317), <https://www.riigiteataja.ee/akt/12806791> (посећен дана 05.09.2015).

<sup>327</sup> Perekonnaseisutoimingute seadus - eng. Vital Statistics Registration Act (RT I 2009, 30, 177) <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014006> (посећен дана 05.09.2015).

<sup>328</sup> Nimeseadus - eng. Names Act (RT I 2009, 30), <https://www.riigiteataja.ee/akt/106032015032> (посећен дана 05.09.2015).

<sup>329</sup> Eesti Vabariigi lastekaitse seadus - eng. Child Protection Act (RT 1992, 28, 370), <https://www.riigiteataja.ee/akt/1027736> (посећен дана 05.09.2015).

У овом регистру воде се подаци о естонским држављанима, држављанима држава чланица Европске уније или Швајцарске Конфедерације који имају пријављено пребивалиште у Естонији или странаца којима је одобрено право боравка у Естонији.

Регистар становништва садржи податке груписане по одређеном критеријуму, и то: лични подаци субјекта регистра становништва или подаци у вези са личним подацима који су ажурирани до последњег документованог исправног стања (актуелни подаци); подаци који су од значаја за одржавање регистра становништва; прелиминарни подаци о статусу субјекта регистра становништва и подаци који се чувају у архиви регистра становништва.

Регистар се води као електронска база података, а подаци се могу обрађивати *on-line*, што подразумева аутоматску обраду података преко мреже за пренос података, која је успостављена под условима прописаним Законом о регистру становништва.

Право уноса података у Регистар становништва имају само лица у статусу службеника за вођење животне статистике, који се стиче овлашћењем министарства надлежног за регионална питања и то на пет година, са правом продужетка рока овлашћења после положеног накнадног испита провере знања.

О рођењу се региструју подаци о личном имену, полу, датуму рођења, идентификационом броју, месту рођења и држављанству детета; затим подаци о родитељима: идентификациони број мајке и оца; право на старатељство и слично. Да би било које лице могло бити уписано у Регистар становништва претходно му се у оквиру овог информационог система одређује лични идентификациони број.

Рок за пријаву рођења је месец дана, а упис се мора извршити најкасније у року од седам дана од дана пријаве. За пријаву рођења неопходно је присуство родитеља, односно законских заступника детета.

Чињеница смрти се уписује у Регистар становништва у року од три дана од дана пријаве, на основу података садржаних у акту надлежне здравствене установе. Обавезно се региструје податак о личном имену умрлог, његов идентификациони број, датум и место смрти, место сахрањивања, промене у праву старатељства као последица

смрти, престанак брака и лично име и идентификациони број лица које подноси пријаву смрти.

Послови регистра становништва су у надлежности државе, а делегирани су нижим органима власти – општинама и градовима. У организационом делу закона, предвиђено је да под прописаним условима одређене послове из своје надлежности имаоци јавних овлашћења могу уступити и овлашћеној агенцији, нпр. ако орган локалне самоуправе нема техничке могућности да уноси податке у регистар становништва *on-line* или да прослеђује податке кроз мрежу за размену података, може закључити уговор о обради података са овлашћеном агенцијом која ће тај посао извршити уместо имаоца јавних овлашћења.

### 1.2.5. Република Словенија

Још један од изразитих представника земаља које су у развоју државне управе у великом обиму имплементирале савремене технологије и електронску управу учинеле примењивом и доступном сваком грађанину, јесте и Словенија. Изградња електронске управе имала је значајног утицаја и на развој области матичних књига, јер је аутоматска обрада података у вођењу ове евиденције, започета још 2003. године, у целини инкорпорирана у праксу надлежних органа, потпуним превођењем података у електронски облик.

Будући да је Словенија више деценија била део истог правног система као и Србија, то је већ у прописима који уређују ову област уочљиво да је и након престанка федеративне државе наставила стечену правну традицију германског подсистема европско-континенталног правног система коме је у овој области припадала бивша држава и на истим или сличним основама уредила област матичних књига. Имајући у виду чланство Словеније у Европској унији, као и чињеницу да област матичних књига није уређена правом Уније, то је у словеначком законодавству вођење ове евиденције усаглашено са правним тековинама тог система у односу на основна начела тзв. европског административног простора и заштите података о личности.

Као и у већини држава европско-континенталног система, у уређењу области матичних књига донет је *lex specialis* – Закон о матичном регистру из 2003.

године.<sup>330</sup> У обезбеђењу његовог спровођења донет је Правилник о спровођењу Закона о матичном регистру.<sup>331</sup> Међутим, као и у нашем правном систему и у Словенији се ради утврђивања чињеница и података о којима се евиденција води у матичним књигама, примењују и други посебни закони – Закон о држављанству Републике Словеније,<sup>332</sup> Закон о браку и породичним односима<sup>333</sup> и Закон о регистровању истополних заједница.<sup>334</sup> У процесном делу примењују се правила општег управног поступка утврђена Законом о општем управном поступку.<sup>335</sup>

У Словенији матични регистар представља рачунарски вођену базу података у коју се уписују матичне чињенице о: рођењу, браку и смрти. Матични регистар представља преглед личних стања држављана Републике Словеније и преглед рођења, бракова и смрти страних држављана насталих на територији Републике Словеније. Саставни део матичног регистра је и збирка исправа које представљају основу за упис у матични регистар.

Послови државне управе који се односе на матични регистар у делокругу су министарства надлежног за послове управе и обављају се по моделу деконцентрације власти, изван седишта надлежног органа државне управе у тзв. управним јединицама енотама, чинећи тако јавне услуге у овој области доступнијим грађанима.

Матични регистар води матичар, а закон који уређује ову област не прописује посебне услове које државни службеник мора да испуњава да би обављао те послове. Међутим, интересантно је да је законодавац у прописивању надзора над вођењем послова матичног регистра предвидео да лице овлашћено да врши надзор над

---

<sup>330</sup> Zakon o matičnem registru (Uradni list Republike Slovenije, br. 37/2003, 39/2006, 59/2006, 27/2010, 11/2011 – prečišćen tekst), <https://www.uradni-list.si/1/content?id=102275> (posećen dana 09.09.2015).

<sup>331</sup> Pravilnik o izvrševanju Zakona o matičnem registru (Uradni list RS, br. 40/2005, 69/2009), <http://www.uradni-list.si/1/content?id=55535#!/Pravilnik-o-izvrsevanju-zakona-o-maticnem-registru> (posećen dana 09.09.2015)

<sup>332</sup> Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, br. 1/1991, 30/1991-1, 38/1992, 61/1992, 13/1994, 59/1999, 96/2002, 127/2006, 24/2007 - prečišćen tekst), <https://www.uradni-list.si/1/content?id=79103> (posećen dana 09.09.2015).

<sup>333</sup> Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list SRS, br. 15/1976, 30/1986, 1/1989, Uradni list Republike Slovenije, br. 13/1994, 82/1994, 29/1995, 26/1999, 70/2000, 64/2001, 110/2002, 16/2004, 69/2004 – prečišćen tekst), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp> (posećen dana 09.09.2015).

<sup>334</sup> Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list Republike Slovenije, br. 65/2005), <https://www.uradni-list.si/1/content?id=56999> (posećen dana 09.09.2015).

<sup>335</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku („Uradni list RS br. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10).

извршавањем ових послова мора имати положен посебан испит за вођење матичног регистра.

У матични регистар уписују се подаци о: рођењу – презиме и име, пол, дан, месец, година, сат и место рођења, држављанство, лични број; подаци о родитељима детета: презиме и име, лични број, држављанство, адреса пребивалишта; изјава о избору личног имена у правном промету; признавање, утврђивање и оспоравање очинства или материнства; усвајање; промена личног имена; промена личног имена родитеља; продужење и одузимање родитељског права и престанак те мере; старатељство и престанак те мере; одузимање и враћање пословне способности; добијање и престанак држављанства; промена пола; подаци о закључењу брака – дан, месец, година и место закључења брака; подаци о брачном партнеру: презиме и име, лични број, држављанство, адреса пребивалишта, презиме после закључења брака; неважење и престанак брака; подаци о смрти – дан, месец, година, час и место смрти; правни основ уписа (врста исправе, ко ју је издао и где се чува); исправке грешака и промене већ уписаних података; датуми, ознаке, статуси и други технички подаци потребни за вођење базе података; подаци о регистрацији партнерске заједнице истог пола – дан, месец, година и место регистрације партнерске заједнице истог пола; подаци о партнеру – презиме и име, лични број, држављанство, адреса пребивалишта или боравишта партнера и неважење и престанак партнерске заједнице истог пола.

Нормативно уређење матичног регистра обухвата и поступак уписа матичних чињеница насталих у Словенији (пријава рођења, рок за пријаву рођења, одређивање личног имена, надлежност за закључење брака, надлежност за упис смрти, пријава смрти и рок за пријаву смрти), као и оних који су настали у иностранству, вођење матичног регистра (начин вођења, уписивање података у матични регистар, издавање извода и уверења из матичног регистра, чување матичног регистра, матичних књига које су вођене у ранијем периоду и издавање извода и уверења, исправке грешака у матичном регистру, обнову матичних регистара), право увида у матични регистар и др. У овом делу налазимо претежан број истих решења који су садржани и у нашем правном систему.

### 1.2.6. Република Хрватска

На решењима компатибилним словеначком, засновано је и правно уређење области матичних књига у Хрватској, посебно након поледњих измена и допуна Закона о државним матичним књигама<sup>336</sup> из 2013. године.<sup>337</sup>

У хрватском правном систему, матичне књиге су такође, посао државне управе из делокруга министарства надлежног за послове управе, с тим што га обављају деташиране организационе јединице министарства у жупанијама.

Матичне књиге води државни службеник – матичар, а прописима нису уређени посебни услови за обављање ових послова.

О личним стањима грађана воде се матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих. Државне матичне књиге од 2013. године воде се у електронском облику, осим матичне књиге венчаних која се води и у папирном облику.

Закон о државним матичним књигама прописује податке који се уписују у сваку од књига, уређење матичних подручја за која ће се водити матичне књиге, пријаву за упис и рок за пријаву, начин уписа, упис држављана Републике Хрватске у матичне књиге на основу иностраних исправа, јавне исправе које се издају из матичних књига, увид у матичне књиге, надзор над извршавањем ових послова и сл.

Ближи начин извршења ових законских решења уређен је Упутством за спровођење Закона о државним матичним књигама и упису усвојења у матичну књигу рођених.<sup>338</sup>

Такође, велики број правних односа између родитеља и деце и брачних супружника који су уређени Породичним законом,<sup>339</sup> налазе своју примену у утврђивању чињеница и података који се уписују у матичну књигу рођених или венчаних.

С тим у вези, потребно је истаћи да вођење матичне књиге венчаних у хрватском законодавству, у односу на све друге земље европско-континенталног система

---

<sup>336</sup> Zakon o državnim maticama („Narodne novine RH“, broj 96/93), <http://narodne-novine.nn.hr/> (посећен дана 11.09.2015).

<sup>337</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim maticama („Narodne novine RH“, broj 76/13), <http://narodne-novine.nn.hr/> (посећен дана 11.09.2015).

<sup>338</sup> Naputak za provedbu Zakona o državnim maticama i upisu posvojenja u maticu rođenih („Narodne novine RH“, br. 107/93, 53/99, 145/02, 202/03, 28/08), <http://narodne-novine.nn.hr/> (посећен дана 11.09.2015).

<sup>339</sup> Obiteljski zakon („Narodne novine RH“, broj 75/14), <http://narodne-novine.nn.hr/> (посећен дана 11.09.2015).

које су предмет ове анализе, садржи одређене карактеристике које га донекле приближавају *Common Law* правној традицији.

Наиме, Породичним законом омогућено је изједначавање у правном промету брака закљученог пред матичарем и брака закљученог пред свештеником верске заједнице која има регулисан правни статус у Хрватској, али и упис брака закљученог у верској форми у матичну књигу венчаних коју води надлежан орган управе. Матичари у вези са закључењем оваквог брака имају прописане дужности које се пре закључења брака састоје у састављању потврде о испуњености услова прописаних Породичним законом за склапање брака која се доставља свештенику, а после закључења брака уписом тог брака у матичну књигу венчаних, на основу исправе коју је дужан да достави свештеник и која потписом невесте и женика, сведока и службеника верске заједнице, потврђује да је брак склопљен.

С обзиром да хрватски закон о матичним књигама не садржи елементе процесне природе, потребно је указати да се поступак у вези са утврђивањем и уписом чињеница и података у матичне књиге спроводи у складу са законом који уређује општи управни поступак.<sup>340</sup>

### 1.2.7. Црна Гора

Чињеница да је Црна Гора претходно била део јединственог правног система као и Словенија и Хрватска, указује на разлоге због којих су решења садржана у нормативном уређењу матичних књига у црногорском законодавству настала у времену од престанка Државне заједнице Србије и Црне Горе, углавном заснована на решењима и успостављеној пракси наведених држава, сада чланицама Европске уније.

Ова област у Црној Гори уређена је Законом о матичним регистрима.<sup>341</sup> Сагласно овом закону воде се матични регистар рођених, матични регистар венчаних и матични регистар умрлих.

Матични регистри су послови државне управе у делокругу министарства надлежног за унутрашње послове. Надлежност за вођење матичних регистара је уређена на нешто другачијем принципу у односу на друга упоредна решења, тако да матични регистар

---

<sup>340</sup> Закон о опћем управном поступку („Narodne novine RH“, број 47/09).

<sup>341</sup> Закон о матичним регистрима („Службени лист Црна Горе“, бр. 47/08, 41/10), <http://www.sluzbenilist.me/> (посећен дана 12.09.2015).

рођених и матични регистар умрлих води орган државне управе у чијем су делокругу ови послови, док је вођење матичног регистра венчаних поверено јединицама локалне самоуправе. Иако то експлицитно није уређено, из законских одредаба о матичним регистрима посредно се може извући закључак да се послови вођења матичног регистра рођених и матичног регистра умрлих обављају по моделу деконцентрације – у ужим организационим јединицама министарства надлежног за унутрашње послове са седиштем у општинама,<sup>342</sup> а делимично по моделу делегације (преноса) надлежности јединицама локалне самоуправе – када је у питању вођење матичног регистра венчаних.

Као и у Хрватској матични регистар рођених и матични регистар умрлих води се у електронској форми, а матични регистар венчаних и у електронском и у писаном облику. Писана форма матичног регистра води се ручно, на прописаном обрасцу. Независно од тога, матични регистар рођених, венчаних и умрлих у електронској форми саставни су део Централног регистра становништва.

У складу са напред наведеним карактеристикама, одређене специфичности налазе се у прописаним овлашћењима за вођење матичних регистара, јер само матични регистар венчаних воде матичари који су службеници органа локалне самоуправе, а у матични регистар рођених и матични регистар умрлих податке уписује службеник министарства овлашћен за вођење тих регистара.

Закон, мање више, на истим основама као и у нашем законодавству и прописима већине земаља које су предмет анализе прописује садржај матичних регистара, начин вођења матичних књига, чување матичних регистара, обнову матичних регистара, упис у матичне регистре података о рођењу, закључењу брака и смрти држављана Црне Горе настале у иностранству, коришћење података садржаних у регистру и исправе које се издају на основу података садржаних у матичним регистрима.

Исто тако, Закон у процесном смислу не садржи посебна правила управног поступка у вођењу матичних књига, па се у том делу примењују одредбе Закона о општем управном поступку.<sup>343</sup>

---

<sup>342</sup> Нпр. у члану 12. став 2. Закона о матичним регистрима уређено је да се пријава рођења или смрти може поднети Министарству, у било којој општини, без обзира где је лице рођено, односно умрло.

<sup>343</sup> „Службени лист Републике Црна Горе“, број 60/03 и „Службени лист Црна Горе“, број 32/11), <http://www.sluzbenilist.me/> (посећен дана 14.09.2015).



### 1.2.8 Босна и Херцеговина

Сложено државно – федеративно уређење, засновано на Уставу Босне и Херцеговине<sup>344</sup> и подела надлежности између савезне државе (ентитета), дају одређене специфичности у уређењу значајног броја области у систему ове државе. Наиме, полазећи од тога да су Уставом утврђене само надлежности институција Босне и Херцеговине, ентитетима је дато овлашћење да у свим осталим питањима која нису у искључивој јурисдикцији савезне државе, обезбеде „правну сигурност и заштиту лица под својом јурисдикцијом, одржавањем цивилних установа за примену правних прописа, које ће функционисати у складу са међународно признатим стандардима уз поштовање међународно признатих људских права и основних слобода гарантованих Уставом, и предузимањем осталих одговарајућих мера“.<sup>345</sup>

То значи да је у Босни и Херцеговини заступљено партикуларно право у уређењу највећег броја надлежности утврђених Уставом ове државе, па је тако и материја матичних књига уређена законима ентитета – Републике Српске и Федерације Босна и Херцеговина. Међутим, регулатива оба ентитета суштински је заснована на истим основама и начелима и нема значајнијих одступања у дефинисању већине питања која су предмет уређења њихових закона о матичним књигама.

Специфичности правног система изражене су и у вези са уређењем процесних правила за утврђивање и упис података у матичне књиге, јер је на правној снази више закона који уређују управни поступак – онај који је донет на савезном нивоу<sup>346</sup> и закони ентитета.<sup>347</sup>

У Републици Српској област матичних књига уређена је Законом о матичним књигама из 2009. године,<sup>348</sup> а за његово спровођење 2010. године донето је Упутство о вођењу матичних књига.<sup>349</sup> У односу на предмет уређења, овај закон је у

---

<sup>344</sup> Ustav Bosne i Hercegovine, <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/Ustav/ustav-s.pdf> (посећен дана 14.09.2015).

<sup>345</sup> Члан III Устава - Надлежности и односи између институција Босне и Херцеговине и ентитета, [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf) (посећен дана 14.09.2015).

<sup>346</sup> Закон о управном поступку („Službeni glasnik BiH“ br. 29/02, 12/04 i 88/07, 41/13), <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/> (посећен дана 14.09.2015).

<sup>347</sup> Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 13/02, 87/07-испр. и 50/10) и Закон о управном поступку („Službene novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99).

<sup>348</sup> Закон о матичним књигама, <http://www.slglasnik.org/> (посећен дана 14.09.2015).

<sup>349</sup> [www.vladars.net](http://www.vladars.net) (посећен дана 14.09.2015).

целини задржао систематику и садржину закона које налазимо у упоредним решењима (основне одредбе, надлежност, врсте матичних књига, начин вођења, чувања и обнављања матичних књига, упис у матичне књиге на основу исправе иностраног органа, вршење увида у матичне књиге, врсте извода, издавање извода и уверења на основу матичних књига и надзор). Поред тога, уочљиво је да је велики утицај на решења садржана у њему имао је Закон о матичним књигама Србије донет исте године. Компатибилност решења уочљива је не само у материјалним, већ и у организационим нормама закона, а део који уређује вођење матичних књига на савременим средствима за електронску обраду и складиштење података преузет је у целини.

Закон о матичним књигама Републике Српске прописује да се о личним стањима грађана воде матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих, али и матична књига држављана. Ова специфичност у односу на прописе о матичним књигама у нпр. нашем правном систему, произилази из другачијег нормативног уређења организације и делокруга министарстава у Републици Српској.<sup>350</sup>

Послови матичних књига поверени су јединицама локалне самоуправе. Воде се у два примерка, у папирном и електронском облику. Матичне књиге води посебно овлашћени службеник – матичар, а у прописима налазимо посебне услове које оно мора да испуњава да би обављао послове матичата.<sup>351</sup> Ове основне службене евиденције воде се за матична подручја, која чине део насељеног места, једно или више насељених места.

Месна надлежност за упис у матичне књиге одређена је према насељеном месту где се десила чињеница рођења, закључења брака и смрти, док је надлежност за упис чињенице држављанства у матичну књигу држављана прецизирана у односу на пребивалиште родитеља или једног од родитеља у време рођења детета или пребивалиште лица које се се уписује у ову евиденцију, осим у случају када је место пребивалишта

---

<sup>350</sup> За разлику од нашег уређења, у Републици Српској послови државне управе који се односе на обе области – матичне књиге и држављанство нису у делокругу два органа државне управе, већ једног – министарства надлежног за послове управе и локалне самоуправе (Члан 10. Закона о министарствима, <http://www.slglasnik.org/> - посећен дана 14.09.2015).

<sup>351</sup> Матичар може бити лице које има средњу стручну спрему, положен стручни испит за рад у органима управе, положен посебан стручни испит за матичара и овлашћење за обављање послова матичара. Посебан стручни испит за матичара полаже се по програму који доноси министар управе и локалне самоуправе и пред Комисијом за полагање посебног стручног испита. После положених испита начелник градске, односно општинске управе издаје овлашћење за обављање послова матичара (Чл. 8-10. Закона о матичним књигама, <http://www.slglasnik.org/> - посећен дана 14.09.2015).

родитеља или тог лица није у Републици Српској у ком случају се уписује у матичну књигу држављана која се води за град Бања Лука.

У свему осталом – подаци о којима се води евиденција у матичним књигама, пријаве за упис у матичне књиге, рокови за основни упис и накнадни упис у матичне књиге, поступак увида и коришћења података у матичним књигама и слично, уређени су на начин на који су та питања уређена у већини земаља које су предмет анализе, а од прописа у Србији разликују се утолико што омогућавају упис и података о националној припадности и вероисповести.

У Федерацији Босна и Херцеговина ова област уређена је Законом о матичним књигама из 2012. године.<sup>352</sup> Како је већ наведено решења садржана у овом закону готово у целини прате уређење матичних књига у другом ентитету. Оно што се у прописима Федерације Босна и Херцеговина издваја као посебан специфичност у односу на већину прописа и праксу европско-континенталног система јесте да се у складу са овим законом, поред матичне књиге рођених, матичне књиге венчаних, матичне књиге умрлих и матичне књиге држављана, води и матични регистар који представља посебну електронску базу података о лицима уписаним у матичне књиге које се воде у граду, односно општини у који су повезана сва матична подручја града или општине. Сви матични регистри у градовима и општинама повезани су у Јединствени централни регистар који се чува у министарству надлежном за унутрашње послове. У овом регистру се уписују чињенице о личним и породичним стањима грађана. Подаци из матичних књига достављају се за упис у матични регистар одмах, а најкасније у року од пет дана од дана уписа у матичну књигу. Лична идентификациона ознака сваког лица уписаног у матични регистар јесте јединствени матични број грађанина. Регистар садржи податке о лицима уписаним у матичне књиге и састоји се од четири посебна дела: први део обухвата податке из матичне књиге рођених, други део обухвата податке из матичне књиге држављана Федерације Босна и Херцеговина, трећи део обухвата податке из матичне књиге венчаних и четврти део обухвата податке из матичне књиге умрлих. Садржај ових података одговарајући је скупу података који се уписује у матичне књиге и у другим државама европско-континенталног правног система.

---

<sup>352</sup> Службене новине Федерације БиХ, број 37/12.

## 2. Англосаксонски систем вођења матичних књига

### 2.1. Опште карактеристике англосаксонског права

Англосаксонско право је велики правни систем, који чине сва она права која су историјски проистекла из енглеског права и *Common Law* правне традиције. Правна техника *Common Law*-а усмерена је према судским прецедентима у чему се састоји његова особеност, односно посебност правних норми и извора тог права. Утицај енглеског права имао је за последицу његову делимичну рецепцију у право Сједињених Америчких Држава и потпуну рецепцију у право Аустралије, Новог Зеланда и Канаде, а као земље додира и неке врсте синтезе англосаксонског права с другим великим системима могу се навести Шкотска, Јужна Африка и Индија.<sup>353</sup>

У овом праву акценат је дуго био на процесном праву, а исто тако дуго *Common Law* није познавао поделу на јавно и приватно право. До ове поделе дошло је постепено, успостављањем административног права у Енглеској од средине XX века.<sup>354</sup>

Међутим, иако међу изворима права у англосаксонском правном систему прецеденти имају обавезну снагу, законодавство све више постаје важан извор права, нарочито после Другог светског рата, што се испољава у извесним преображајима његових класичних институција. У том смислу не само што су настале правне институције које су довеле у сумњу одрживост раније неспорне чињенице о непостојању поделе у англосаксонском праву на јавно и приватно, већ се област законодавства толико проширила да је постало неопходно разграничити законодавну делатност парламента од субординирајућег и аутономног законодавства.<sup>355</sup>

Поред закона (*Statute law*), прецедентног права (*Common law*) и права правичности (*Equity law*) које је настало из општег прецедентног права, занимљиво је да у англисаксонском праву обичај и данас има значај допунског извора права.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> Поповић Драгољуб, *Ibid*, стр. 156, 167-190.

<sup>354</sup> Wade Emlyn Capel Stewart Bradley, Wilfred Anthony, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 1985, str. 593-625.

<sup>355</sup> Кошутић П. Будимир, *Ibid*, стр. 170-180.

<sup>356</sup> Станојевић Обрад, *Основи прецедентног права (Common law)*, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 1982. стр. 7.

У односу на специфичности англосаксонског права разматрање места матичних књига у том праву захтева посебну пажњу, нарочито ако се узме у обзир њихова еволуција у овом систему од исправа које је превасходно водила црква у складу са правилима канонског права у нормативно уређен систем јавних исправа.

## 2.2. Карактеристике националних права

### 2.2.1. Велика Британија

У савременом британском праву, у коме *Common law* правна традиција и даље чини његову основу, закони и подзаконски акти освајају све више места у односу на прецедентно право, а административно право све више шири свој утицај, посебно од 1972. године, када је ова држава приступила Европској заједници и непосредно прихватила примену одређених извора права Заједнице у Уједињеном Краљевству. Од овог периода и енглеска техника тумачења права значајно се у овој, али и другим правним гранама, приближила тумачењу закона у континенталној правној техници.

У исто време, из питања традиционално уређеног канонским право и под директним утицајем енглеског обичајног права, матичне књиге бивају уведене у систем државних евиденција и нормативно уређене законима. Ову област данас уређује више закона од којих су најважнији Закон о служби за регистрацију из 1953. године,<sup>357</sup> последњи пут новелиран 2012. године, Закон о регистровању рођења и смрти из 1953. године,<sup>358</sup> измењен 2009. године и Закон о браку из 1949. године,<sup>359</sup> модификован 2013. године. Поред ових закона, у одређеном обиму као правни основ уписа у матичне књиге појединих чињеница и података који се односе на лични статус грађана примењују се Породични закон из 1996. године,<sup>360</sup> Закон о усвојењу и деци из 2002. године<sup>361</sup> и Закон о промени пола из 2004. године.<sup>362</sup>

Као што се из наведене легислативе може закључити у Великој Британији и поред законског уређења области матичних књига она није, као у случају европско-континенталног система, уређена једним законом за све три врсте матичних књига и на

---

<sup>357</sup> Registration Service Act 1953, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1953> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>358</sup> Births and Deaths Registration Act 1953, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1953> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>359</sup> Marriage Act 1949, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1949> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>360</sup> Family Law Act 1996, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>361</sup> Adoption and Children Act 2002, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>362</sup> Gender Recognition Act 2004, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004> (посећен дана 02.10.2015).

јединственим основама. Наиме, питања која се односе на упис у матичну књигу рођених и матичну књигу умрлих уређена су једним законом – Законом о регистровању рођења и смрти, док је вођење матичне књиге венчаних уређено другим законом – Законом о браку, при чему је надлежност у овим пословима уређена трећим законом – Законом о служби за регистрацију. Ово не чуди ако се има у виду целина правног система Уједињеног Краљевства у коме, не само да преовладава утицај прецедентног права, већ рецидивни обичајног и канонског права још увек имају великог утицаја на читаве правне области, међу којима су и области које уређују наведени закони.

Закон о регистровању рођења и смрти у неколико глава, без било каквог детаљисања и стриктног прецизирања, уређује најзначајнија питања која се односе на упис чињенице рођења и смрти у матичне књиге и даје прани основ да се подзаконским актима ближе уреде сва друга питања значајна за функционисање регистара.

Најпре, у првој глави утврђују се правила о регистрацији рођења у матичној књизи рођених. Упис рођења детета у службене евиденције врши матичар надлежан за подобласт (енг. *sub-distict*) у коме је дете рођено, с тим што се воде одвојене евиденције за живорођено дете – регистар рођених и мртворођено дете – регистар мртворођене деце. Рођење су дужни да пријаве отац и мајка детета, власник или по другом основу корисник стана у коме је дете рођено, било које лице које је присуствовало порођају или се стара о детету. Рок за пријаву рођења детета је 42 дана од дана његовог рођења, након чега се дете може уписати у регистар рођених само на основу писменог одобрења Главног регистратора (*Registrar General*). Закон прописује ослобађање од административних такси и других трошкова поступак упис у регистар рођених, али само до протеча рока од три месеца од дана рођења, након кога се прописује прекршајни поступак и новчане казне због неиспуњења обавезе пријавиоца. У току уписа чињенице рођења у регистар рођених могу се, поред податак о рођењу, утврдити и уписати подаци о признатом очинству ванбрачног детета и личном имену детета. Након закључења основног уписа без одлуке вишег административног органа могу се исправити само очигледне грешке у упису, а промене података се могу вршити само на основу одлуке надлежног суда. Након извршеног уписа издаје се исправа о рођењу.<sup>363</sup>

---

<sup>363</sup> Births and Deaths Registration Act, 1953, PART I, REGISTRATION OF BIRTHS, Section 1-14,

Затим се у другој глави прописују правила о упису смрти у регистар умрлих, сагласно којим се чињеница смрти уписује у регистар умрлих који води матичар подобласти у којој је лице умрло, изузев у случају наласка леша за који се не може утврдити место смрти када се уписује у регистар умрлих по месту наласка леша. Рок за пријаву смрти је пет дана од дана наступања, а ако су приложене све прописане исправе (писано обавештење о смрти, сертификат о узроку смрти итд), матичар упис мора извршити најкасније у року од четрнаест дана од дана смрти. По протеклу дванаест месеци од дана смрти упис се може извршити само на основу писменог одобрења Главног регистратора.<sup>364</sup>

Остале главе закона посвећене су општим питањима заједничким за вођење оба регистра, као и кривичним делима у вези са регистрацијом рођења и смрти. Међутим, овај закон не уређује надлежност органа и овлашћена лица за вођење регистара о рођењу и смрти.

То питање уређено је Законом о служби за регистрацију, на начин који потврђује посебан значај и место овог дела администрације у правном систему Велике Британије. Сама чињеница да Енглеска краљица именује Главног регистратора за Енглеску и Велс, који има надлежности не само у питањима регистра рођених и умрлих, већ и регистра склопљених бракова, иначе прописан посебним законом који уређује брак, указује на њихово централно место у систему службених евиденција о грађанима у Уједињеном Краљевству у коме се посебан нагласак ставља на наставак претходне традиције вођења регистара у складу са канонским правом, које у Великој Британији никада до краја у овој области није искорењено законима које је држава донела.

Генерални регистратор своје надлежности остварује у оквиру његове канцеларије (енг. *General Register Office*). Послови вођења регистара поверени су нижим органима власти – окружним службама на чијем челу је надзорник матичара (енг. *Superintendent Registrar*), а у оквиру њих матичарима (енг. *Registrar*) на основу писменог овлашћења Генералног регистратора.<sup>365</sup>

---

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1953> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>364</sup> Births and Deaths Registration Act, 1953, PART II, REGISTRATION OF DEATHS, Section 14-24, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1953> (посећен дана 02.10.2015).

<sup>365</sup> Registration Service Act, 1953, Registrar General, General organisation of registration service, Local organisation of registration service, General provisions as to officers, etc.

Закон о служби за регистрацију уређује и сва друга питања која се односе на радноправни статус запослених у Канцеларији Генералног регистратора, њихове плате и друге накнаде за рад, унутрашњу организацију не само Канцеларије, већ и окружних и подобласних јединица, услуге које оне пружају грађанима и друго.

Трећи регистар – о закљученим браковима, како је напред истакнуто, установљен је Законом о браку. Пре него говоримо о начину његовог вођења, односно регистрације брака, потребно је указати на специфичности форме закључења брака у Великој Британији који је био од утицај на успостављање одређених специфичности у вођењу регистра бракова.

У праву постоји неколико система који се односе на форму склапања брака. Један је систем обавезног грађанског брака, који не искључује могућност склапања и верског брака, али му не даје законску снагу и правну ваљаност у смислу права и обавеза које по закону произилазе након закључења брака. Овај систем налазимо у праву највећег броја земаља европско-континенталног система. Други, пак систем је систем дуализма, односно једнаке важности грађанске и верске форме брака, тако да се сами брачни другови одлучују за једну или другу форму. Дуализам форми је прихваћен у Великој Британији и званична статистика говори да се у тој земљи 2/3 првих бракова склапа у верској форми.<sup>366</sup>

Због тога Закон о браку, поред услова за закључење брака, читавау главу посвећује регистрацији брака и свим специфичностима које произилазе из прописаног дуализма форме склапања брака. У скаладу са тим, за церемонију склапања брака прописана је надлежност надзорника матичара и матичара, који прати поступак регистрације.<sup>367</sup> Али ако је у питању верски брак, форма и церемонија склапања брака зависи од конфесије према чијем праву се склапа. У Великој Британији брак се по правилу склапа у англиканској цркви као доминантној, а посебну категорију чине јеврејски и квекерски брак. У новије време признато је право склапања брака и другим не-англиканским конфесијама, али се у том случају морају испунити неки услови форме предвиђени законом. Између осталог, тражи се да брак склопи ауторизовано лице у регистрованој згради, што треба да осигура да се брак

---

<sup>366</sup> Ковачек Станић Гордана, *Упоредно породично право*, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2002. стр.34-35.

<sup>367</sup> Marriage Act, 1949, PART IV.REGISTRATION OF MARRIAGES.,Section 53-67, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1949> (посећен дана 02.10.2015).



заиста закључује у верској форми, а не форми која би била конкурентна званичној грађанској форми. Такође, предвиђа се да не смеју постојати законске сметње за закључење тог брака, те да се не сме поновити грађанска формула за размену сагласности.<sup>368</sup> Поред тога, постоји обавеза сваког лица које је брак закључило у световној форми да га одмах након тога региструје код надлежног матичара. Брак ће се уписати у регистар бракова само ако су кумулативно испуњени услови који се односе најпре на непостојање брачних сметњи, које матичар одговарајућим сертификатом потврђује пре склапања брака, а затим и на прописану форму закључења брака.

Закон о браку познаје још једну специфичност у односу на законе других земаља који уређују церемонију брака и његову регистрацију, а односи се на бракове који се закључују на броду, у војним и ваздухопловним објектима и прописује да се ти бракови могу склопити под истим условима утврђеним овим законом, у за то посебно одређеним објектима (енг. *chapels*). Оно што услове за закључење брака на броду, у војним и ваздухопловним капелама чини специфичним јесте јасно прописан круг лица која могу у овој форми закључити брак. После склапања брака захтева се његово лиценцирање ради уписа у регистар бракова.

Уз све наведено о регистрима о рођењу, закључењу брака и смрти, потребно је нагласити да се у Великој Британији води и читав низ других регистара који садрже податке о личном стању грађана, као што су регистар о грађанском партнерству истополне заједнице, регистар деце без родитељског старања, регистар усвојења и регистар промене пола.

### 2.2.2. Нови Зеланд

Нови Зеланд је дуго година свој правни систем темељио на Уставу из 1907. године који је донео британски парламент. Такође, међународни правни статус и државно уређење ове земље више од педесет година се заснивало на Бестминстерском статуту из 1931. године,<sup>369</sup> сагласно коме је британски парламент доносио законе и за Нови Зеланд све до доношења Уставног закона (*Constitution Act*) из 1986. године.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> Ковачек Станић Гордана, *Ibid*, стр.41-42.

<sup>369</sup> Statute of Westminster, 1931, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1931> (посећен дана 05.10.2015).

<sup>370</sup> Constitution Act, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986> (посећен дана 05.10.2015).

Зато се управо правни систем Новог Зеланда сматра једним од главних репрезентата *Common law*-а, у коме је рецепција енглеске правне традиције извршена у свим правним областима не само у делу прецедентног права, већ и законодавне легислативе.

У том смислу, област матичних књига у Новом Зеланду до уставних промена осамдесетих година прошлог века била је уређена законима Круне који су донети готово у истом временском периоду као и у Великој Британији. Закони из тог времена – Закон о регистрацији рођења и смрти из 1951. године,<sup>371</sup> Закон браку из 1955. године<sup>372</sup> и Породични закон из 1980. године,<sup>373</sup> уредили су ову област на истим или сличним основама као и у британском правном систему.

Након уставних промена у којој је законодавна власт пренета на парламент Новог Зеланда, уследила је појачана законодавна активност у којој су донети нови прописи у многим друштвеним областима, па и области матичних књига. Основни закон у овој области је Закон о регистрацији рођења, смрти, бракова и заједница из 1995. године, који је измењен и допуњен законима из 2008. и 2009. године. Закон има прилично јасну систематику, а уређује рођење, лично име, усвојење, опредељење у погледу пола, смрт, брак, грађанско партнерство, надлежност органа за вођење регистара и врсту регистара и јавних исправа које се из њих издају и начин њиховог вођења и издавања.

---

<sup>371</sup> Births and Deaths Registration Act 1951 (1951 No 22) (RS Vol 1, p 333), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1995/0016/latest/whole.html> (посећен дана 05.10.2015). Овај закон више пута је новелиран: Births and Deaths Registration Amendment Act 1953 (1953 No 81) (RS Vol 1, p 369), Births and Deaths Registration Amendment Act 1955 (1955 No 30) (RS Vol 1, p 369), Births and Deaths Registration Amendment Act 1959 (1959 No 25) (RS Vol 1, p 370), Births and Deaths Registration Amendment Act 1961 (1961 No 23) (RS Vol 1, p 370), Births and Deaths Registration Amendment Act 1963 (1963 No 76) (RS Vol 1, p 372), Births and Deaths Registration Amendment Act 1964 (1964 No 79) (RS Vol 1, p 373), Births and Deaths Registration Amendment Act 1969 (1969 No 68) (RS Vol 1, p 373), Births and Deaths Registration Amendment Act 1970 (1970 No 48) (RS Vol 1, p 374), Births and Deaths Registration Amendment Act 1972 (1972 No 49) (RS Vol 1, p 374), Births and Deaths Registration Amendment Act 1976 (1976 No 76) (RS Vol 1, p 374), Births and Deaths Registration Amendment Act 1982 (1982 No 61), Births and Deaths Registration Amendment Act 1991 (1991 No 127), Births and Deaths Registration Amendment Act 1993 (1993 No 29).

<sup>372</sup> Marriage Act 1955 (1955 No 92) (RS Vol 10, p 39), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1955/0092/latest/DLM292028.html> (посећен дана 05.10.2015). Овај закон је измењен и допуњен: Marriage Amendment Act 1959 (1959 No 11), Marriage Amendment Act 1966 (1966 No 70), Marriage Amendment Act 1976 (1976 No 8), Marriage Amendment Act 1982 (1982 No 81), Marriage Amendment Act 1991 (1991 No 129), Marriage Amendment Act 1993 (1993 No 31).

<sup>373</sup> Family Proceedings Act 1980 (1980 No 94), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1980/0094/latest/whole.html> (посећен дана 05.10.2015).

У Новом Зеланду воде се три врсте евиденција о личном статусу грађана: регистар рођених, регистар бракова и регистар умрлих. Поред ових води се и регистар истополних заједница.

Матичне књиге води Главни матичар (енг. *Registrar-General*), који може имати једног или више заменика (енг. *Deputy Registrar-General*) у зависности од територије административне јединице за коју су овлашћени да воде регистре.

У регистар рођених упис чињенице рођења врши се на основу пријаве, која мора да садржи потврду лекара о рођењу без обзира на чињеницу да ли је дете рођено у здравственој установи или ван ње. Обавезу пријаве детета рођеног у здравственој установи има лекар, односно бабица ако је присуствовала рођењу, у року од пет радних дана од дана рођења детета. Дете рођено ван здравствене установе дужна је да пријави мајка детета или лице у чијем стану се рођење десило. У регистар рођења уписује се лично име, пол детета на основу изјаве о опредељењу о полу (при чему родитељи могу дати изјаву и о неодређеном полу), усвојење детета и други подаци који одређују његов лични и породични статус.

Чињеница смрти уписује се у регистар умрлих у року од три радна дана од дана смрти. Закон детаљно уређује модалитете уписа у вези са разлогом и местом наступања смрти – упис чињенице смрти настале на територији Новог Зеланда, упис чињенице смрти настале у иностранству, упис чињенице смрти настале на броду или ваздухоплову Новог Зеланда, упис чињенице смрти настале на основу одлуке суда и упис чињенице смрти настале на основу пријаве органа који је извршио увиђај о насилној смрти. Основни подаци о умрлом лицу односе се на: лично име, пол, место, датум и време смрти, податке о рођењу, брачном статусу и узроку смрти.

Када је у питању регистар бракова потребно је нагласити да Закон о браку и Закон о регистрацији рођења, смрти, бракова и заједница, форму закључења брака прописују на исти начин као и британски прописи, односно преузет је модел дуализма, с тим што су у Новом Зеланду по правилу закључује квекерски брак. У складу са тим преузето је и уређење надлежности за закључење и регистрацију брака које прописује да сваки брак који се не закључује пред матичарем мора пре склапања испунити одређене услове у погледу пуноважности, у току церемоније склапања брака услове у погледу

форме закључења брака и после склапања брака да буде пријављен надлежном матичару и регистрован у регистру бракова.

Из регистара се издају сертификати о рођењу, закључењу брака и смрти, затим сертификати о промени пола и промени имена и сертификат са *prima facie* доказом.<sup>374</sup>

### 2.2.3. Аустралија

У систему Комонвелта Аустралија је заузимала једно од централних места, а британска круна је све до средине друге половине прошлог века имала пресудан утицај на политички систем Аустралије и уређење свих важнијих друштвених односа у овој држави. Британски парламент је донео Устав Аустралије 1900. године,<sup>375</sup> чиме је она постала шеста држава Комонвелта и законодавну функцију је имао све до доношења уставних амандмана 1985. године.<sup>376</sup> Након тога, а посебно после доношења Закона о Аустралији из 1986. године,<sup>377</sup> ову власт пружима аустралијски парламент.

Као и у случају Новог Зеланда и Аустралија је у годинама након уставних амандмана спровела општу реформу нормативног оквира. Године 1996. донет је и Закон о регистрацији рођења, смрти и брака,<sup>378</sup> који у осам глава и 55 чланова уређује сва најважнија питања која се односе на упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге (регистре). Поред тога, овај закон уређује поступак за упис личног имена и промене личног имена, чување регистара, исправке података у регистрима, заштиту података о личности садржаним у регистрима, надзор над вођењем регистара и казнене одредбе због непоштовања одредаба овог закона.

---

<sup>374</sup> Доказ *prima facie* је доказ до кога се долази посредним путем односно логичким закључивањем о узрочно последичној вези на основу правила животног искуства. У случају исправа из матичних књига под овим сертификатима подразумевају се уверења која садрже поједине чињенице које произилазе из података уписаних у матичне књиге.

<sup>375</sup> Australia's constitution 1900, [http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1\\_doc\\_1900.pdf](http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1_doc_1900.pdf) (посећен дана 18.10.2015).

<sup>376</sup> Constitution of 1900 as amended in 1985, <http://australianpolitics.com/constitution-aus/text/complete> (посећен дана 18.10.2015).

<sup>377</sup> Australia Act 1986, <http://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-103.html> (посећен дана 18.10.2015)

<sup>378</sup> Births, Deaths and Marriages Registration Act 1996, <http://www.legislation.sa.gov.au/> (посећен дана 18.10.2015).

Оно што овај закона чини карактеристичним у односу на законе других држава у овој области јесте то да експлицитно не прописује који се подаци уписују у регистре, већ се само на основу појединих његових одредаба које уређују регистрацију рођења, брака и смрти може посредно извести закључак о подацима који се бележе у ове евиденције.

У складу са статусним чињеницама које чине лично стање физичког лица воде се регистар рођених, регистар бракова и регистар умрлих.

Закон прописује да се у складу са његовим одредбама, у регистар рођених морају уписати сва деца рођена на територији Аустралије, али и деца рођена у авиону или броду који је путовање завршио на територији Аустралије или деца рођена у иностранству чији су родитељи држављани Аустралије.

О рођењу детета у здравственој установи обавештење (енг. *the birth registration statement*) матичару доставља лекар или бабица који су присуствовали порођају. Рок за достављање обавештења о рођењу је седам дана од дана рођења за живорођено дете и 48 часова за мртворођено дете.

Затим су родитељи, или један од родитеља ако други није у могућности, или ако њих нема старатељ детета, дужни да пред матичарем поднесу захтев за упис података о рођењу у регистар рођења. Овај захтев се подноси писмено у року од 60 дана од дана рођења, а може се дати и по протеклу току рока, али је за упис у регистар потребно посебно одобрење матичара. Поред података о рођењу (дан, месец, година и место рођења и пол детета), утврђују се подаци о родитељима, као и име и презиме детета.

На поступак регистрације брака, поред Закона о регистрацији рођења, смрти и брака, примењују се и Закон о браку из 1961. године.<sup>379</sup> И у Аустралији је заступљен дуализам форми закључења брака, тако да брак може бити закључен пред матичарем или у цркви, с тим што је после закључења верског брака потребно исти регистровати код надлежног матичара. Регистрација ће се извршити само ако су супружници пре склапања брака тражили и добили сертификат да према Закону о браку не постоје брачне сметње за закључење тог брака.

---

<sup>379</sup> Marriage Act 1961, [https://www.greengazette.co.za/acts/marriage-act\\_1961-025](https://www.greengazette.co.za/acts/marriage-act_1961-025) (посећен дана 18.10.2015).

Чињеница смрти уписује се у регистар умрлих по обавештењу надлежног лекара здравствене установе или мртвозорничке службе,<sup>380</sup> у року од 48 часова од часа смрти. Закон прописује да ће се у регистар умрлих уписати на само лице умрло у Аустралији, већ и лице умрло у авиону или на броду чије је последње пристаниште било у Аустралији, као и лице умрло у иностранству које је аустралијски држављанин.

Поред одредаба које се односе на регистрацију три основне чињенице које чине лични статус физичког лица, аустралијски закон о матичним књигама читава једну главу посвећује овлашћеним лицима за вођење регистара – матичарима, дајући им посебно место у државно-службеничком систему те земље.

Сагласно Закону, матичар је лице које подлеже непосредној контроли министра правде и одговоран је за спровођење закона. Његове најзначајније функције односе се на успостављање и одрживост система регистрације и обезбеђење ефикасног и економичног функционисања регистара у складу са законом. Матичар има статус службеника у јавном сектору, а његову службу чине један или више заменика матичара којима он преноси одређени део својих овлашћења, али и друго особље неопходно за правилно и законито спровођење закона. Такође, у односу на прописе земаља који су предмет анализе, ово је једини закон који на прецизан и до детаља објашњен начин уређује делегирање додатних надлежности матичару. Између осталог, прописује се да се матичару могу законом делегирати и други послови, и то поверавањем или потпуним преносом надлежности, уз истовремено прописивање поступка за опозив делегираних надлежности.

#### **2.2.4. Канада**

За правни систем који важи у Канади, без обзира на чињеницу да се традиционално сматра представником англосаксонске породице, може се рећи да представља посебну комбинацију европско-континенталног и англосаксонског правног система. Стога и концепције о управном праву ове државе имају нека своја посебна обележја. Сматра се да управно право у Канади има два циља: да регулише вршење управних активности, као и да служи онима који су претрпели штету од управе. У том

---

<sup>380</sup> Закон о мртвозорнику из 2003. године (Coroners Act 2003, <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/C38-01.pdf> - посећен дана 26.10.2015). Овај закон прописује део поступка који се односи на обавештење о смрти које се доставља надлежном матичару.

смислу, управно право се традиционално види као механизам путем којег појединци могу оспоравати управне акте и радње и тражити остваривање и заштиту својих права преко судова. С друге стране, примена *common law* у односу на управу првенствено се односи на накнаду штете коју је управа нанела појединцу.<sup>381</sup>

У односу на друге државе англосаксонског правног система, своје специфичности правни систем Канаде изнедрио је и у области вођења основних службених евиденција о грађанима, које у основи припадају управном праву. Наиме, док се у већини англосаксонских земаља ова област уређује у складу са трипатитном поделом на закон који уређује регистрацију рођења, брака и смрти, закон који уређује надлежност органа и овлашћених лица за регистрацију и закон који уређује брак, евентуално породичне односе, у Канади су сва ова питања, изузев брачних односа,<sup>382</sup> уређени Законом о виталној статистици.<sup>383</sup>

Иначе, потребно је нагласити да је овај закон донет након друге свеопште реформе законодавства у Канади (1997-2006), у којој је Комисија за реформу законодавства Канаде, као независни орган, извршила свеопшту регулаторну реформу и предложила доношење нових и стављање ван снаге неких до тада важећих прописа и тако директно утицала не само на законодавну, већ и административну реформу.<sup>384</sup>

Закон о виталној статистици уређује врсту чињеница који се уписују у службене евиденције о виталној статистици: рођење, закључење брака и смрт. Сагласно овој подели воде се матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих. Затим, прописују се поступци за упис ових чињеница у матичне књиге, али и други поступци на основу којих се врши упис чињеница и података у матичне књиге, као што су усвојење, промена имена, промена пола, упис ових промена у матичне књиге; врсте и издавање исправа из матичних књига; превођење података из матичних књига у електронски облик; надлежност Канцеларије за виталну статистику, овлашћења директора Канцеларије и матичара, итд.

---

<sup>381</sup> Лилић Стеван, *Упоредно управно право*, <http://www.slilic.com/upload/mediji/> (посећен дана 26.10.2015)

<sup>382</sup> The Civil Marriage act 2005, <http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills> (посећен дана 26.10.2015).

<sup>383</sup> Vital Statistics act 2012, [http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/v-04\\_01.pdf](http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/v-04_01.pdf) (посећен дана 26.10.2015).

<sup>384</sup> Bailey G. Patricia, Law Reform Commission Of Canada, The Canadian Encyclopedia, 2009, <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/law-reform-commission-of-canada/> (посећен дана 26.10.2015).

Послови матичних књига за разлику од свих осталих држава које су предмет анализе (европско-континенталног и англосаксонског правног система) у делокругу су Министарства здравља, а поверени су нижим органима (у покрајинама).

Упис рођења пријављује здравствена установа у року од 72 часа од рођења детета. Након тога, родитељи односно један од родитеља детета су дужни да у року од 30 дана од дана рођења матичару коме је достављена пријава здравствене установе поднесу захтев за упис у матичну књигу рођених, са потребним подацима. У случају рођења два и више детета прописана су додатна правила у вези са пријавом рођења (за свако дете се подноси посебан захтев, наводи се број рођене деце, редослед рођења детета и др). Породични статус детета утврђује се у складу са Законом о детету.<sup>385</sup>

Чињеница смрти уписује се у матичну књигу умрлих на основу лекарске документације, а може је пријавити и Мртвозорничка служба која се оснива сагласно Закону о мртвозорницима.<sup>386</sup> Ако се чињеница смрти не упише у року од године дана од дана смрти зато што није пријављена надлежном матичару или зато што је матичар одбио да је упише, уписује се у матичну књигу умрлих након подношења захтева од стране било ког лица које је сазнало за смрт, али тек по одобрењу директора Канцеларије за виталну статистику.

Брак се може уписати у матичну књигу венчаних само ако су испуњени услови прописани Законом о браку за закључење брака и то се једнако односи како на цивилни, тако и на верски брак, јер је и у Канади на снази дуализам форме закључења брака. Цивилни брак се закључује пред администативним органом, односно овлашћеним лицем – матичаром, а верски брак пред верским телом, односно представником цркве или било које друге верске организације овлашћеним за закључење световног брака према обичајима и обредима цркве или верске организације којој припада. Ово лице мора бити регистровано код органа управе, односно матичара јер да би брак касније био признат и уписан у матичну књигу венчаних, јер поред дозволе о испуњености услова за склапање брака супружника, коју матичар издаје пре закључења брака, други услов за његово признавање у смислу Закона о браку, јесте да верски представник има дозволу за рад ове врсте.

---

<sup>385</sup> Child statut act 2009, <http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-06.pdf> (посећен дана 26.10.2015).

<sup>386</sup> Coroners Act 2012, [http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-25\\_1.pdf](http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-25_1.pdf) (посећен дана 26.10.2015).



Из матичних књига издају се сертификати. Сертификат из матичне књиге рођених садржи податке о личном имену, датуму рођења, месту рођења, полу, датуму регистрације и регистрационом броју. Овај сертификат издаје се само лицу на кога се односе, родитељима и члановима уже породице, суду, а другим лицима само по одобрењу надлежног министра. Сертификат о браку поред података о супружницима, садржи податке о месту закључења брака и лицу, односно властима пред којима је закључен брак. Сертификат о смрти чине лични подаци о умрлом, као и времену и месту смрти и пријавиоцу смрти.

### **3. Упоредни аспект (сличности и разлике) у вођењу матичних књига у европско-континенталном и англосаксонском систему**

Чињеница је да су европско-континентални и англосаксонски правни систем засновани на потпуно другачијој историјској основи права, културним и друштвеним приликама у којима се примењивало то право, као и правним техникама. У основи ове разлике су присутне и данас, али имајући у виду изложене садржаје нормативног уређења матичних књига у земљама репрезентима једног, односно другог правног система, јасно указује да је савремени тренд опште глобализације друштвених односа у многим областима, па и у праву, допринео значајном приближавању укупног уређења ових службених евиденција у земљама представницима римске правне традиције и држава *common law*-а.

Треба истаћи да у свим земљама које су разматране, област матичних књига припада управном или административном праву. Такође, одређени сегменти који се тичу породичног и брачног статуса физичког лица о којима се евиденција води у матичним књигама налазе своје уређење у другим правним гранама – грађанском праву, односно породичном праву, међународном приватном праву и конзуларном праву.

Уређењем у новијој правној историји области матичних књига прописа са законском снагом, пре свега у англосаксонским земљама, оснажује се утицај државе у вођењу ових евиденција, које су деценијама, чак вековима пре тога биле под директним утицајем обичајног и канонског права. У земљама европско-континенталног правног система, иако су матичне књиге на самом почетку њиховог устројавања водиле цркве и

верске организације, утицај канонског, а посебно обичајног права није имао такав значај, једним делом зато што се сама традиција овог правног система заснива на прописима као извору права и нормативном уређењу свих или већине друштвених односа од стране државе, а другим делом зато што је држава убрзо по устројавању верских матичних књига почела својим прописима директно да утиче на успостављање правила у њиховом вођењу, не дајући могућност да оне заживе као евиденције изван легалног правног система.

У највећем броју земаља, независно од тога ком правном систему припадају, област матичних књига уређена је посебним законом (Немачка, Француска, Аустрија, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Аустралија), а има примера где је та област уређена у закону који кодификује укупну грађанскоправну материју, као у случају Француске или закону који генерално уређује виталну статистику, као у случају Естоније и Канаде. Такође, за државе англосаксонског правног система карактеристична је трипатитна подела регулативе у области матичних књига (Велика Британија, Нови Зеланд), тако што су организационе норме систематизоване у оквиру једног закона (најчешће, закона о регистрационој служби), а маретијални део који уређује правила која се односе на вођење матичних књига, у закону који уређује регистрацију рођења и смрти и закону који уређује брак.

Ови послови су по правилу централизовани, што значи да су у делокругу одређеног министарства (у највећем броју законодавстава у надлежности су министарства задуженог за област државне (јавне) управе или правде – Немачка, Француска, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Велика Британија, Аустралија, Нови Зеланд, али има и одступања нпр. у Естонији је то министарство надлежно за регионална питања, Црној Гори – Министарство унутрашњих послова, Канади – Министарство здравља).

Послови матичних књига по правилу обављају се по моделу делегације власти, поверавањем јавних овлашћења нижим органима власти, пре свега општинама и градовима или окружним јединицама (Немачка, Француска, Аустрија, Босна и Херцеговина, Естонија, Велика Британија, Аустралија, Нови Зеланд) или по моделу деконцентрације власти, у организационим јединицама министарства изван његовог седишта (Словенија), а постоје и примери комбиновања ова два модела, у коме се део послова (вођење матичне књиге рођених и матичне књиге умрлих) обавља по моделу деконцентрације, а део послова

(вођење матичне књиге венчаних) по моделу поверавања послова, као у случају Хрватске и Црне Горе.

Матичне књиге воде овлашћена лица – матичари (Главни матичар, надзорник матичара, матичар, заменик матичара и сл). Они су или у статусу државног службеника (у земљама у којима се ови послови обављају по моделу деконцентрације) или у статусу службеника локалне администрације (у праву држава које су ове послове повериле нижим нивоима власти).

У свим земаљама оба правна система матичне књиге су основне службене евиденције о личном и породичном статусу физичких лица. У односу на лични и породични статус углавном се посебно воде матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих (Немачка, Француска, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Белика Британија, Нови Зеланд, Аустралија) или обједињено кроз јединствени информациони систем (Аустрија, Словенија, Естонија, Канада). Највећи број законодавстава матичне књиге воде у два примерка, с тим што традиционални представници европско-континенталног правног система (Немачка и Француска) уређује 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).

Скуп података које се констатују у матичним књигама је мање више сличан у свим државама које су предмет поређења, односно подразумева податке који се и у теорији сматрају основним обележјима личног статуса физичког лица (нпр. у матичну књигу рођених се уписују сви подаци који одређују лични и породични статус једног физичког лица дајући му карактеристике субјекта права, односно правни субјективитет – датум и место рођења, пол, име и презиме, податке о родитељима, усвојењу, лишењу и враћању пословне способности и сл), а одступања су минимална и оно што је посебно значајно нагласити, таква да их је правно могуће преузети и применити и у систему неке друге државе једног односно другог правног система.

Када се посматра поступак који претходи упису у матичне књиге, уочљива је компатибилност законских решења у државама оба правна система, посебно када је у питању упис у чињеница рођења и смрти у ове евиденције. Њихови закони на истим основама заснивају уређење пријаве рођења односно смрти, рок за пријаву рођења, лица овлашћења за пријаву рођења односно смрти, скуп података који се уписује у матичну књигу рођених односно матичну књигу умрлих, и слично. Разлике су незнатне, посебно код матичне књиге умрлих и не утичу на сврху устројавања ових евиденција, а када говоримо о матичној књизи рођених разлике нису у суштински другачијем нормативном уређењу услова и поступка за утврђивање одређене чињенице или податка који се уписују у ту књигу, већ у томе да ли је укупна материја уређена једним законом (о матичним књигама) или се примењују и други закони (о породичним односима, личном имену, виталној статистици и сл).

Суштинске разлике европско-континенталног и англосаксонског правног система налазимо у правилима који се односе на вођење матичне књиге венчаних, што је више последица прописа који уређују услове и форму закључења брака (предбрачни поступак и церемонију склапања брака), него прописа који се односе на матичне књиге. Англосаксонско право, посебно приватно коме припада и брачно право, своје изворе црпи из канонског права, због чега је и данас на снази дуализам форме закључења брака, а брак који се закључује у цркви је правило у односу на грађанску форму склапања брака, која се често назива алтернативном формом. Право ових држава црквене бракове преводи у законску форму прописивањем услова под којим он може бити закључен и обавезом његове накнадне регистрације у државне матичне књиге, али и прописивањем правила којим верско лице може стећи статус ауторизованог службеника за ову врсту послова. За разлику од англосаксонског права где су законом озваничене обе форме, у државама европско-континенталног правног система на снази је грађанска форма закључења брака па самим тим ове евиденције воде само државни органи, али и ту има изузетака, као у случају хрватског Породичног закона који садржи англосаксонски приступ у уређењу форме закључења брака и вођења матичне књиге венчаних.

Када сагледамо све напред изнето у односу на теоријско одређење разлика између европско-континенталног права и англосаксонског права које се састоје у томе да

први систем има кодификацију, а да је други нема и да је у англосаксонском праву основни творац права суд, а у европско-континенталном законодавни орган,<sup>387</sup> онда се с правом намеће закључак да су ове разлике у случају матичних књига само релативно постојеће. Наиме, тачно је да у Немачкој, Француској или другим представницима европско-континенталног система преовлађују закони (законици) у уређењу области матичних књига, али то ништа мање није другачије ни када су у питању државе англосаксонског правног система. Нема суње да је у англосаксонском типу права законодавна функција у већем делу пренета на судове, али се не може порећи чињеница да у стварности континенталног типа права суд исто тако има велику улогу, сетимо се само напред поменутог изричитог или прећутног овлашћења суда да попуњава правне празнине и даје конкретан садржај апстрактним нормама које садржи закон. Такође, административно право у земљама англосаксонског права добија све више на значају, јача и развија се, уз истовремену нарастајућу законодавну улогу парламента, тако да је заправо управно право коме у основи припадају матичне књиге готово допринело брисању граница између овог правног система и европско-континенталног права. Несумњиво да је томе допринело и сам процес евроинтеграција у коме се успостављањем јединствених стандарда и правила све више брише граница ова два правна система у уређењу великог броја правних односа, па и оних које се односе на управно (административно) деловање у области матичних књига.

---

<sup>387</sup> Станојевић Обрад, *Ibid*, стр. 2.

## V. МАТИЧНЕ КЊИГЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

### 1. Надлежност у управном поступку у области матичних књига

Питање надлежности у управном поступку у области матичних књига уређено је законом, односно императивним (когентним) нормама, што значи да се надлежност не може мењати вољом странака у поступку.<sup>388</sup> Овакво одређење надлежности у управном поступку у области матичних књига је вишеструко значајно. Најпре, у јавном је интересу да се унапред зна надлежност органа који ће решавати конкретну управну ствар, али и да се успостави складан однос појединих вршилаца у оквиру државне структуре, посебно ако се има у виду то да се управни акт донет у управном поступку у области матичних књига извршава уписом те чињенице, односно податка у матичне књиге – основне службене евиденције о грађанима, па је упоредо са основним начелима управног поступка потребно обезбедити и пуну примену начела на којима се заснива вођење матичних књига, пре свега начела територијалности, начела веродостојности и начела аутентичности. С друге стране то је једнако важно и за странку о чијим правним интересима треба да одлучује надлежни орган, јер доприноси лакшем остваривању права у овој области, али и правној сигурности.<sup>389</sup> С обзиром на принудни карактер надлежности у

---

<sup>388</sup> То подразумева да се надлежност (стварна и месна) не може мењати вољом органа и споразумом странака. Сагласно одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), стварна и месна надлежност не могу се мењати договором странака, договором органа и странака, нити договором органа, ако законом није друкчије одређено. На сличним основама у прописивању обавезујућих правила о стварној и месној надлежности ово питање уређује и Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), који ће почети да се примењује 1. јуна 2017. године, прецизирањем да се стварна и месна надлежност органа не могу мењати договором органа, органа и странака или самих странака. Орган може да предузме поступање у одређеној управној ствари из надлежности другог органа или да поступање у одређеној управној ствари пренесе на други орган, само кад је то законом одређено.

<sup>389</sup> Види: Томић Р. Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за

области матичних књига стоји обавеза органа да у току целог поступка пази на своју стварну и месну надлежност.<sup>390</sup>

Када је у питању стварна надлежност, како је већ изнето, законом је уређено да су послови матичних књига у делокругу министарства надлежног за послове државне управе.<sup>391</sup> Међутим, у складу са овлашћењем тог органа, материјалним законом који уређује област матичних књига надлежност за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига пренета је на општине, градове и град Београд. Ближе одређење органа који извршавају поверене послове решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига изражена је кроз норме тог закона које уређују стварну функционалну надлежност, према којој ове послове извршава општинска управа, односно градска управа, односно градска управа града Београда.<sup>392</sup> Ово је посебно важно јер се без прецизирања стварне функционалне надлежности не би знало који је орган општине утврђен законом који уређује систем локалне самоуправе стварно надлежан да извршава поверене послове матичних књига,<sup>393</sup> што у односу на специфичности ове области не би могло да се превазиђе ни одредбама закона који уређује општи управни поступак о стварној надлежности.

Због специфичности друштвене реалности, ради избегавања било какве могућности за одређивање презумптивне (претпостављене) стварне надлежности сагласно правилима закона који уређује општи управни поступак, за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига за подручје јединица локалне самоуправе са територије Аутономне покрајине Косово и Метохија, прописана је стварна функционална надлежност одређених градских управа у Републици Србији за поједине јединице локалне самоуправе са те територије.<sup>394</sup>

---

издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 275.

<sup>390</sup> Члан 24. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), односно члан 36. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>391</sup> Законом о министарствима се образују министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.

<sup>392</sup> Чл. 6. и 7. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>393</sup> Поповић Б. Славољуб, Петровић Милан, Прица Милош, *Управно право – Општи део*, Свен, Ниш, 2011, стр. 124.

<sup>394</sup> Ниша (за град Приштину и општине Подујево, Глоговац, Обилић, Липљан и Косово Поље), Крагујевца (за општине Пећ, Исток и Клина), Краљева (за општине Косовска Митровица, Србица, Зубин Поток, Вучитрн, Звечан и Лепосавић), Крушевца (за општине Призрен, Ораховац, Сува Река и Гора), Јагодине (за општине Ђаковица и Дечани), Врања (за општине Гњилане, Витина, Косовска Каменица и Ново Брдо) и Лесковца (за општине Урошевац, Качаник, Штимље и Штрпце).

Овлашћење нижег органа да делегирану надлежност пренесе на своје ниже подручне органа (нпр. органи управе градова на органе управе градских општина), позната у теорији као субделегација надлежности, није дозвољена према нашем закону који уређује општи управни поступак, а ту логику је применио и материјални закон који уређује пренос надлежности за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига.

Поред делегације стварне надлежности, законом<sup>395</sup> је прописана и супституција (деволуција или авокација) стварне надлежности, тако да надлежни орган државне управе у чијем делокругу су послови матичних књига може у вршењу надзора над радом преузети послове које сматра потребним, односно непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт.<sup>396</sup>

С обзиром да је надлежност у првостепеном управном поступку у области матичних књига поверена јединицама локалне самоуправе, реквизиција надлежности, односно овлашћење вишег органа да на орган нижег степена пренесе само одређене или поједине процесне радње, а не и решавање управне ствари, није могуће. Али, зато је могућ пренос ове надлежности између органа којима су поверени послови, иако то изричито није прописано материјалним законом који уређује област матичних књига, али се изводи из института општег управног поступка о правној помоћи, према коме првостепени орган надлежан за решавање у управној ствари може, ради лакшег и бржег обављања радње или избегавања непотребних трошкова, вршење поједине радње у поступку поверити другом првостепеном органу овлашћеном за предузимање такве радње.<sup>397</sup>

За разлику од стварне надлежности која се увек уређује секторским законом, месна надлежност се по правилу одређује према критеријумима утврђеним у

---

<sup>395</sup> Члан 47. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>396</sup> Ову правну ситуацију имали смо у периоду од 1999. (доношења Резолуције 1244 Савета безбедности УН) до 2003. године (доношења измена и допуна тада важећег Закона о матичним књигама из 1990. године), када је надлежно министарство преузело послове решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига за град Приштина и општине са подручја АП Косово и Метохија.

<sup>397</sup> Чл. 30-31. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописана је општа дужност пружања правне помоћи органа за извршење поједине радње у поступку коју треба предузети ван подручја надлежног органа, као и форма у којој се правна помоћ тражи (у виду замолнице). Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), који ће почети да се примењује 1. јуна 2017. године, ово питање пак уређује у делу којим се прописују правила доказивања извођењем доказа пред замољеним органом (члан 117), издвојено од општих правила о сарадњи и пружању стручне помоћи.



закону који нормира општи управни поступак. Међутим, то није ситуација када су у питању поверени послови решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига. Наиме, иако се материјални закон у овој области ослања на неке од критеријума утврђене законом који уређује општи управни поступак, у основи садржи низ градирања која га чине специфичним и уводи правила која нису карактеристична за одређивање месне надлежности у било којој другој управној области.

У највећем броју случајева када је нека од чињеница које су предмет првостепеног управног поступка у области матичних књига настала на територији Републике Србије, месна надлежност се одређује према месту где је настао повод за вођење поступка (насељеном месту на коме је настала одређена чињеница – рођење, закључење брака или смрт).

Такође, може се узети да се у одређеном броју управних поступака у области матичних књига месна надлежност одређује у складу са још једним од правила утврђених општим управним поступком, а то је према месту седишта државног органа (управни поступак за исправку грешке – погрешно уписаног података у матичној књизи, управни поступак за допуну података у матичној књизи или управни поступак за упис промене неког од података који су већ уписани у матичну књигу). Међутим, полазећи с једне стране од тога да у пословима решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига сви имаоци јавних овлашћења имају иста овлашћења, а с друге стране да се матичне књиге воде према територијалном принципу, за одређивање месне надлежности у овим поступцима поред седишта стварно надлежног органа управе, узима се као кумулативни услов и то да је тај орган истовремено надлежан да води матичну књигу у којој ће се по доношењу управног акта извршити исправка, допуна или промена података.

Правила сагласно којим се одређује месна надлежност за вођење првостепеног управног поступка у овој области за чињенице (рођења, закључења брака и смрти) које су настале у иностранству дата су алтернативно посебно за сваку од наведених чињеница.<sup>398</sup> У случају стицаја истородних органа надлежност се одређује у складу са

---

<sup>398</sup> Члан 77. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) уређује да се чињеница рођења, закључења брака и смрти уписује у матичне књиге које се воде сагласно овом закону:

правилима општег управног поступка, односно надлежан је орган који је први покренуо поступак. Изузетак је у случају када се орган који је први покренуо поступак споразуме са другим месно надлежним органом о томе ко ће водити тај поступак.<sup>399</sup> При томе, задржан је принцип општег управног поступка према коме првостепени орган који је покренуо поступак као месно надлежан задржава надлежност и у случају када у току поступка настане околност према којој би месно надлежан био други орган (нпр. када странка која је поднела захтев за упис чињенице закључења брака настале у иностранству – на основу јавне исптаве издате од надлежног иностраног органа, у току поступка промени своје пребивалише). Оно што је изузетак од свих правила у вези са утврђивањем месне надлежности првостепеног органа у овим пословима јесте начин на који се одређује месна надлежност за упис неке од ових чињеница ако не може да се испуни ни један од алтернативних услова. У том случају надлежност се не одређује нпр. према последњем пребивалишту или боравишту станке у Републици Србији како то правила општег управног поступка налажу, већ се као месно надлежан орган законом утврђује орган управе града Београд, односно матично подручје града Београда које одреди Скупштина града Београда.

## 2. Учесници у поступку

Свако поступање физичких лица претпоставља лица која „поступају“, раде, предузимају мере, итд. У том смислу, ни управни поступак се не може замислити без учешћа физичких лица, што није ни природно ни аутоматско кретање, већ вољни и систематски рад ка једном одређеном циљу – доношењу коначне одлуке. Тај рад, међутим, не врше било која физичка лица, него само она чије учешће у управном поступку

---

1)матичну књигу рођених – по месту последњег пребивалишта родитеља у време рођења детета, а ако родитељи нису имали заједничко пребивалиште – по месту пребивалишта једног од родитеља, а ако је место пребивалишта родитеља непознато – по месту рођења једног од родитеља;

2)матичну књигу венчаних – по месту последњег пребивалишта супружника у време закључења брака, а ако супружници нису имали заједничко пребивалиште – по месту пребивалишта једног од супружника, а ако је последње пребивалиште супружника непознато – по месту рођења једног од њих;

3)матичну књигу умрлих – по месту последњег пребивалишта умрлог, а ако је последње пребивалиште непознато – по месту рођења.

<sup>399</sup> Наведено је у складу са чланом 22. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), али почетком примене Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), у овом случају, орган пред којим је покренут поступак ће моћи да уступи предмет другом органу ако то знатно олакшава поступак, нарочито странци.

дозвољава закон.<sup>400</sup> С обзиром на карактер њиховог учешћа, разликују се три категорије учесника у поступку: обавезни (*неопходни*),<sup>401</sup> евентуални (*акцидентални*)<sup>402</sup> и случајни (*фактички*)<sup>403</sup> учесници.<sup>404</sup>

Поступање сваког од учесника управног поступка у коме се решава у области матичних књига нормирано је материјалним законом у области матичних књига и законом који уређује правила општег управног поступка, тако да између ових учесника у поступку постоји уређен однос, због чега се и сам овај поступак *in concreto* означава као правни однос.

По правилу у поступцима у којима се одлучује о неком од права у области матичних књига појављује се исти број учесника, а то су орган и странка о чијем праву или правном интересу се одлучује и само изузетно тај број варира.

Овде треба нагласити да је управни орган који учествује у првој фази поступака (првостепеном управном поступку) увек стварно и месно надлежан орган у повереним пословима матичних књига. Он је „централна личност“ у поступку, односно *spiritus movens*. У односу на напред изнето о реквизицији надлежности, у извесном броју случајева поједине радње у поступку може вршити и замољени орган, који у предмету иначе није надлежан, али тај орган не може одлучити у управној ствари, јер према материјалном закону у овој области увек је само један орган надлежан да реши конкретно питање.<sup>405</sup> Иако надлежност органа не може бити доведена у питање, у случају када је доведена у питање непристрасност службеног лица које је овлашћено да води конкретну управну ствар, законодавац је обезбеђујући предуслове за законито и правилно

---

<sup>400</sup> Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – друга књига Делатност управе*, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон а.д, Београд, 1936, стр. 122.

<sup>401</sup> Обавезни учесници су субјекти без којих не може бити ни једног поступка. То су најважнији субјекти, неопходни за покретање и вођење управног поступка. Обавезни субјекти су орган који води поступак и странка. Орган је неопходан као субјект који води поступак, а странка као субјект који тражи остваривање неког права или правног интереса, односно коме се намеће нека обавеза. За разлику од нпр. кривичног поступка где се поједине радње могу предузимати и против непознатог учиниоца, управни поступак се може водити само у односу на конкретну странку и то већ од прве процесне радње.

<sup>402</sup> Евентуални учесници су субјекти чије учешће није нужно у сваком управном поступку, али онда када учествују положај им је прецизно регулисан законом. То су: сведоци, вештаци, тумачи, заступници, пуномоћници, стручни помагачи, јавни тужилац и јавни правобранила.

<sup>403</sup> Случајни учесници су субјекти који нису ни у каквом правном односу са конкретном управном ствари, већ који имају фактички интерес за исход управног поступка.

<sup>404</sup> Милков Драган, *Управно право II књига – Управна делатност*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011, стр. 106.

<sup>405</sup> Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 122-123.

одлучивање, прописао установу изузећа службеног лица,<sup>406</sup> дајући две категорије разлога за изузеће. Прву категорију чине апсолутни разлози који су таксативно наведени и увек су разлог за изузеће, док другу категорију чине релативни разлози, због чијег постојања не мора увек доћи до изузећа. И једни и други разлози прописани су законом који уређује процесна питања у управном поступку.<sup>407</sup>

Други обавезни учесник у поступку, како је наведено, јесте странка која је у управном поступку у области матичних књига увек означена у физичком лицу и у односу на процесну улогу то је у преовлађујућем броју случајева лице по чијем захтеву је покренут поступак. И процесуална заједница између више физичких лица која се појављују као једна колективна странка са истим захтевом према органу може бити странка у поступку, нпр. родитељи детета у управном поступку за упис чињенице рођења у матичну књигу рођених или супружници у управном поступку за уписа чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних. Из овог произилази да је управни поступак у области матичних књига по правилу једностраначки управни поступак.

Када је у питању могућа ситуација у којој две или више странака учествују у поступку са супростављеним интересима (нпр. родитељи у поступку пријаве рођења не могу да се споразумеју о личном имену детета), у односу на теоријско разликовање колидирајуће странке<sup>408</sup> и контрерне странке,<sup>409</sup> у управном поступку у области матичних

---

<sup>406</sup> У правној историји управнопроцесног права наше земље поред установе изузећа, била је позната и установа искључења управног органа, према којој је управни орган одређен за рад по једном предмету имао по званичној дужности да извести свог старешину ако постоји неки од разлога искључења. Пријава управног органа је била довољан основ за искључење од рада у том предмету. Старешина није имао право да цени оправданост наведених разлога, а орган који је себе искључио није се смео оставити да даље ради на предмету. Старешина је морао преузети посао или га пренети на друго лице из реда потчињених службеника надлештва, а ако ових нема виша власт је супституисала за тај посао орган који се изузео или је рад делегирала ближој једнородној власти.

<sup>407</sup> Члан 32. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописује следеће апсолутне разлоге за изузеће: 1) у предмету у коме се води поступак странка, саовлашћеник, односно саобвезник, сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке; 2) са странком, заступником или пуномоћником странке крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, брачни друг или тазбински сродник до другог степена закључно, чак и онда кад је брак престао; 3) са странком, заступником или пуномоћником странке у односу стараоца, усвојиоца, усвојеника или хранитеља; 4) у првостепенем поступку учествовало у вођењу поступка или у доношењу решења. Релативни разлог за изузеће прописан је чланом 34. овог закона, сагласно коме странка може захтевати изузеће службеног лица кад постоје друге околности које доводе у сумњу његову непристрасност. У свом захтеву странка мора навести околности због којих сматра да постоји неки од разлога за изузеће. Ово питање на истим основама је уређено чланом 40. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>408</sup> Колидирајуће странке имају према власти противне захтеве, али оне не стоје између себе ни у каквој вези.

књига заступљеније су контрерне странке. Ово произилази из саме природе правног односа који се успоставља у поступцима у области матичних књига, односно из чињенице да се у личним и породичним стварима које се бележе у овим службеним евиденцијама не могу стварати односи у којима не стоји никаква веза између станака у поступку. Вишестраначки управни поступак у области матичних књига је изузетак и ређе се дешава у пракси у односу на једностраначки управни поступак.

Наравно, без обзира да ли се ради о странкама у једностраначком или вишестраначком управном поступку у област матичних књига, оне за вршење радњи у поступку морају испуњавати услове у погледу правне (страначке) способности, процесне (пословне) способности и страначке легитимације.

Посматрано начелно, странка у управном поступку не мора увек сама лично учествовати. Уместо ње процесне радње може предузети неко друго лице, тј. заступник који је законски легитимисан (*legitimatio ad procesum*) – довољно је само да не прекорачи своја овлашћења. У највећем броју управних поступака који се воде у области матичних књига ово правило се не примењује, јер је у њима неопходно присуство саме странке, нпр. приликом пријаве рођења детета ван здравствене установе према материјалним прописима није могуће утврдити чињенично стање и донети одлуку којом се одобрава упис детета у матичну књигу рођених ако мајка детета, која је сагласно том закону овлашћена и да покрене поступак, не учествује у поступку. Ако је у поступку ипак могуће учешће заступника, то превасходно проистиче из основа који се односи на посебан однос заступника према странци, који је личног карактера, као што је случај код законских заступника, нпр. управни поступак пријаве рођења детета ради уписа у матичну књигу рођених покреће се на захтев родитеља или управни поступак пријаве смрти ради уписа у матичну књигу умрлих покреће се на захтев лица са којима је умрли живео. Од правила о личном учествовању странке прописани су изузеци, тако да у једном броју управних поступака заступање може да проистекне из искључиве воље странке, нпр. будући супружници намеру да закључе брак пријављују матичару писмено или усмено о чему се сачињава записник, али се у случају прописаним законом који уређује брак, брак може закључити и преко пуномоћника, па по одобрењу закључења брака преко пуномоћника

---

<sup>409</sup> Контрерне странке стоје између себе у материјалноправном односу и о том односу решава управни орган као „судија у цивилном процесу“.

изјаву пред матичарем у одсуству једног од супружника пријављује писмено овлашћени пуномоћник. Пракса у раду надлежних органа за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига показује да је у односу на заступање преко пуномоћника, у овим поступцима заступљеније учешће стурчних помагача, који странци дају обавештења и савете у вези са предметом поступка.<sup>410</sup>

Поред заступника, као евентуални учесници у поступку могу се појавити сведоци, вештаци и тумачи.

Сведок је лице чији исказ може корисно послужити циљу поступка, које је било способно да опази чињеницу о којој треба да сведочи и које је у стању да то своје опажање саопшти. У односу на општу одредницу да је свако лице које се као сведок позове дужно да се одазове позиву и сведочи, у нашем праву прописани су и одређени случајеви „*testes inhabiles*“, односно лица која се не могу испитати као сведоци у управном поступку<sup>411</sup> или која могу ускратити сведочење,<sup>412</sup> па та правила важе и у случају управног поступка у

---

<sup>410</sup> У поступцима за остваривање права у области матичних књига стручну помоћ пружају и удружења чија је област деловања заштита и унапређење људских и мањинских права. На пример Удружење Praxis из Београда пружа стручну помоћ припадницима ромске националне мањине, избеглим и прогнаним лицима у овим поступцима (<http://www.pravaromoc.rs/nevladine-organizacije/praxis/> - посећен дана 04.01.2016).

<sup>411</sup> Члан 165. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописује да се не може испитати као сведок лице које би својим исказом повредило дужност чувања државне, војне или службене тајне док га надлежни орган не ослободи те дужности. На истим основама ово питање је уређено чланом 125. став 1. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), односно лице не сме да се саслуша као сведок, и дужно је да ускрати сведочење, ако би сведочењем повредило обавезу чувања државне тајне док га надлежни орган тога не ослободи.

<sup>412</sup> Сагласно члану 166. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), сведок може ускратити сведочење: 1) ако би одговор на поједина питања изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу њега, његовог крвног сродникау правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, његовог брачног друга или тазбинског сродника до другог степена закључно, па и онда кад је брак престао, као и његовог стараоца или штићеника, усвојиоца или усвојеника; 2) ако би одговором на поједина питања повредио обавезу, односно право да чува пословну, професионалну, уметничку или научну тајну; 3) о ономе што је странка поверила сведоку као свом пуномоћнику; 4) о ономе о чему се странка или друго лице исповеди сведоку као верском исповеднику. Такође, сведок се може ослободити од дужности сведочења и о другим чињеницама и околностима кад изнесе важне разлоге за то, а ако је потребно, разлоге треба да учини вероватним. Међутим, сведок не може због опасности од имовинске штете ускратити сведочење о правним пословима при којима је био присутан као сведок, записничар или посредник, о радњама које је у вези са спорним односом преузео као правни претходник или заступник једне од странака, као и о свакој радњи о којој је на основу посебних прописа дужан да поднесе пријаву или да изјаву. Према члану 125. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), сведок има право да ускрати сведочење о: 1) појединим питањима – ако би одговором изложио тешкој срамоти, знатној имовинској штети или кривичном гоњењу себе, крвног сродника у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, супружника, ванбрачног партнера, тазбинског сродника до другог степена закључно, па и када је брачна заједница престала, старатеља или штићеника, усвојитеља или усвојеника;

области матичних књига. Ипак, сведоци нису чести учесници у управном поступку у овој области и позивају се само онда када је то материјалним законом изричито прописано или у случају када других доказа нема, а странка је предложила учешће сведока у поступку.

Вештаци су сасвим евентуални учесници у управном поступку у области матичних књига. С обзиром да се у овим поступцима ради о правним стварима које се решавају сагласно јасно постављеним правилима, то је веома мало простора да надлежни орган не уме да оцени чињенице или стање ствари тако да му је потребна помоћ вештака. Поред тога, сагласно материјалном закону, све спорне ситуације које могу настати у управном поступку у области матичних књига, решавају се као претходно питање пред другим надлежним државним органима, нпр. оспоравање и утврђивање материнства и очинства решава се пред судом, док се спор у поступку одређивања личног имена детета решава пред надлежним органом старатељства.

Тумачи, у правној теорији познати и као „помоћници руководећег управног органа“, <sup>413</sup> за разлику од вештака, веома су чести учесници у управном поступку у области матичних књига, иако им закон који уређује општи управни поступак посвећује само један члан којим упућује да се на њих сходно примењују одредбе овог закона које се односе на вештаке. <sup>414</sup> Тумачи су лица која у управном поступку у области матичних књига својим стручним знањем помажу комуницирању са лицима чији је матерњи језик други у односу на језик на коме се води поступак и ту су могуће две ситуације. Прва је одређена како материјалним законом и подзаконским прописима у области матичних књига, тако и законом који уређује општи управни поступак, а односи се на службену употребу језика и писама националних мањина. Ова ситуација је могућа у вези са било којим поступком који се води ради остаривања права у области матичних књига и оно што ову област разликује од

---

2) појединим питањима – ако би одговором повредио право или обавезу да чува тајну утврђену сагласно закону и прописима који уређују тајност података, односно пословну или професионалну тајну; 3) чињеницама које је сазнао као пуномоћник, верски исповедник, лекар или вршећи други позив, ако је обавезан да као тајну чува оно што је сазнао. Уз то, сведок може да ускрати сведочење и о другим чињеницама ако наведе важне разлоге и учини их барем вероватним. Према овом закону опасност од имовинске штете не даје сведоку право да ускрати сведочење о правним пословима којима је присуствовао као сведок, посредник или записничар, о радњама које су у вези са спорним односом, а које је предузео као правни претходник или заступник странке, као и у случају када посебни прописи обавезују сведока да поднесе пријаву или да изјаву о неким радњама.

<sup>413</sup> Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 139-140.

<sup>414</sup> Члан 183. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) и члан 132. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

других јесте то да се у свим другим поступцима право на службену употребу језика и писама националних мањина остварује само пред органима управе у јединицама локалне самоуправе у којима је статутом утврђена службена употреба односног језика и писма, а у области матичних књига ради остваривања права на упис у матичну књигу личног имена припадника националних мањина на језику и писму националне мањине, тумачи могу бити учесници у поступку без обзира на ову околност пред било којим стварно и месно надлежним органом за вођење матичних књига. Друга, пак ситуација односи се на употребу језика и писма других земаља у поступцима у области матичних књига пред домаћим органом, у којима су учесници држављани државе у којој је тај језик у службеној употреби. Ова ситуација је посебно карактеристична за управни поступак који претходи упису чињенице закључења брака страног држављанина пред надлежним органом управе у нашој земљи. Поред тумача који су стручњаци за језик, у управном поступку у области матичних књига као учесници у поступку могу се наћи и тумачи који помажу комуникацији са другим лицима (са одређеном врстом инвалидитета, као што су глува, нема или слепа лица).

Случајни учесници у управном поступку у области матичних књига су реткост, али су могући. С обзиром да су случајни учесници у поступку најчешће трећа лица која су у поседу неке јавне исправе којом се доказују чињенице које су предмет управне ствари, може доћи до ситуација када се они позвају да узму учешће у поступку. Ова ситуација је посебно могућа у управном поступку у коме се доказују чињенице и подаци за упис у матичну књигу која је уништена или нестала, нпр. бивши брачни друг који располаже изводом из матичне књиге венчаних потпада под тзв. дужност едирења, односно дужност да органу који води поступак стави на увид ту јавну исправу како би могао да утврди све чињенице и околности за доношење одлуке којом се одобрава обнова уписа у одређену матичну књигу. Такође, као случајни учесници у поступку могу се наћи курири (достављачи) ради утврђивања спорних рокова у извршењу или пропуштању извршења појединих радњи у управном поступку.

### **3. Фазе управног поступка**

У теоријском смислу управни поступак може се одредити као правним прописима регулисан начин рада приликом доношења управног акта, односно приликом



решавања управне ствари,<sup>415</sup> или као правно регулисан и отуд обавезујући начин поступања управе када решава о правима и обавезама странака,<sup>416</sup> или као правила којима се одређује начин поступања и предузимања радњи од стране овлашћених органа приликом примене материјалног закона.<sup>417</sup>

Тај начин рада приликом доношења управног акта подразумева радње које се постепено развијају, тако да међусобно повезане наступају једна за другом, одржавајући извешан ред у кретању, односно фазе у управном поступку. Основна карактеристика фазног одвијања управног поступка јесте тзв. легални поредак којим се означава да је он уређен законом, односно да не постоји било каква могућност арбитарног поступања.

У нашем правном систему фазе управног поступка одговарају збирним радњама покретања управног поступка, испитног поступка, доношења одлуке, жалбеног поступка, поступка по ванредним правним средствима и извршног поступка. Све ове фазе нису обавезне, нпр. жалбени поступак после доношења одлуке, али се зато не могу „прескати“ фазе које претходе следећој фази, јер су међусобно повезане и условљавају једна другу.

Ова правила важе за све управне области па и област матичних књига, с тим што је материјалним законом и подзаконским прописима у области матичних књига прецизно уређено које се право странка мора, а која не сме дати.

### 3.1. Покретање управног поступка

Управни поступак у области матичних књига покреће се по правилу *ex officio* од стране надлежног орган коме су поверена јавна овлашћења за решавање у првостепеном управном поступку. Сам поступак је покренут када орган изврши било коју радњу у управном предмету, ма та радња била негативни управни акт јер он значи могућност покретања других радњи у поступку, као што су подношење жалбе и решавање по жалби.

---

<sup>415</sup> Милков Драган, *Ibid*, стр. 69.

<sup>416</sup> Милосављевић Богољуб, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010, стр. 239.

<sup>417</sup> Кулић Мирко, *Управно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2012, стр.155.

Поступак може бити инициран и предлогом странке, али да би надлежни орган покренуо поступак то лице мора имати страначку легитимацију у поступку, односно доказати да у конкретном случају штити своје право или правни интерес (нпр. не може било које лице захтевати допуну података у матичној књизи већ само оно лице на које се ти подаци односе или лица која су прецизно утврђена материјалним законом – члан његове уже породице, усвојитељ или старатељ, а друга лица само на начин и под условима утврђеним законом који уређује заштиту података о личности).

Такође, у односу на изнет став о преовлађујућој официјелној максими управног поступка, потребно је указати и на то да се поступцима у области матичних књига једнако штити јавни као и приватни интерес, па се једнако често или чак истовремено покрећу по службеној дужности као и по предлогу странке, због чега се и сматрају случајевима *publica mixta*.

С обзиром да се сви поступци у области матичних књига покрећу ради утврђивања одређене чињенице или податка за упис у матичне књиге, од предлога странке – лица о чијим се правима, обавезама или правним интересима одлучује у конкретној управној ствари у области матичних књига, треба разликовати трећа лица која према материјалном закону имају обавезу пријављивања одређене чињенице надлежном органу (нпр. рођење детета у здравственој установи дужна је да пријави здравствена установа,<sup>418</sup> а чињеницу смрти лица у здравственој установи, војном објекту, заводу за извршење кривичних санкција, установи за смештај ученика и студената или у другој установи или организацији дужна је да пријави установа или организација у којој је лице умрло<sup>419</sup>). Ова лица изазивају тзв. управну интервенцију и провоцирају управни поступак, али им закон не даје положај странке у поступку, она су само пријавиоци (*денунцијанти*).

Посебан начин покретања поступка у одређеном броју правних ситуација у области матичних књига (нпр. обновљање матичних књига рођених, венчаних и умрлих) представља случај када се поступак покреће према већем броју непознатих или унапред неодређених лица, а ради се о битно истом захтеву према свима њима. Тада се поступак покреће путем јавног саопштења (по донетом решењу органа државне управе у чијем су делокругу послови матичних књига којим се одобрава обнављање уништених или

---

<sup>418</sup> Члан 47. Став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>419</sup> Члан 61. Став 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

несталих матичних књига). Тако покренут поступак може се водити на два начина: као одвојен за сваку странку и тада се доноси посебан управни акт у сваком од тих поступака (што је у случају када орган не располаже другим примерком матичне књиге па није у могућности да на основу тог примерка реконструише све уписе), или као један поступак у коме се доноси једно решење – генерални управни акт, али које садржи податке помоћу којих су лица на које се оно односи постала одредива (што је супротан случај од претходног и могућ је онда када орган располаже другим примерком матичне књиге).<sup>420</sup>

За покретање поступка у области матичних књига везана је и могућност спајања више управних ствари у један поступак и то у случају када више странака поднесе одвојене захтеве исти садржине (односи се на исто лице, заснивају се на истом чињеничном стању и имају исти правни основ). Ову ситуацију често налазимо у поступку за исправку грешке у матичној књизи рођених или венчаних за умрло лице који покрене одвојено више лица са правним интересом доказивања одређене чињенице, најчешће у ванпарничном поступку расправљање заоставштине.

### 3.2. Испитни поступак

Начело да орган познаје законе (*iura novit curia*), једнако важи у управном поступку у области матичних књига, као и у управним поступцима у другим областима. Међутим, оно није довољно да се донесе мериторна одлука у конкретној управној ствари, већ је потребно да орган пре одлучивања, дакле у поступку до доношења решења, буде упознат са правно релевантним чињеницама, односно да утврди право стање ствари како би могао да применом материјалног закона реши то управно питање. Поступак до доношења решења (испитни поступак) у овој области, у складу са правилима општег управног поступка, једнако се заснива на расправном начелу,<sup>421</sup> као и на истражном начелу.<sup>422</sup>

---

<sup>420</sup> Види: Милосављевић Богољуб, *Ibid*, стр. 265.

<sup>421</sup> Расправно начело подразумева да сву иницијативу за прикупљање, тачније пружање доказа имају странке, док је орган пасиван и не предузима никакву иницијативу.

<sup>422</sup> Истражно (инквизиционо) начело подразумева потпуну иницијативу органа у прикупљању доказа, на коју странке немају никаквог утицаја.

У складу са тим, овај циљ може се остварити на два начина: у скраћеном испитном поступку или у посебном испитном поступку, а који ће се поступак применити у многоме зависи од врсте захтева и чињеничног стања на коме је заснован.

Тако ће се решавању по скраћеном поступку (непосредном одлучивању о управној ствари<sup>423</sup>) приступити одмах након покретања поступка када се он заснива на акту денунцијанта, а орган располаже службеним евиденцијама или јавним исправама на основу којих може на несумњив начин утврдити све чињенице и околности за доношење законите и правилне одлуке,<sup>424</sup> као и у случају када се стање ствари може утврдити непосредним увидом, односно на основу података који су уписани у матичне књиге или списе на основу којих је извршен упис у матичне књиге којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса.<sup>425</sup>

Практично, тада се не предузимају готово никакве радње у поступку, већ се једноставно на основу познатих чињеница непосредно издаје типско решење, које може бити израђено и у аутоматизованој обради података.

Ипак, треба имати у виду да се управни поступак заснива, између осталог и на начелу саслушања странке (праву странке на изјашњење), што претпоставља да и у скраћеном поступку странка има право да се изјасни о свим чињеницама и околностима који су битни за доношење одлуке. Када се решава по скраћеном поступку изостаје посебан испитни поступак, па самим тим и посебно саслушање странке, али се у односу на

---

<sup>423</sup> Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) скраћени поступак дефинише као непосредно одлучивање, али одређује исте услове који морају бити испуњени да се о управној ствари одлучи без узимања изјаве странке и вођења испитног поступка.

<sup>424</sup> Оваква ситуација везује се за управни поступак који се води за упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих, јер се на основу потврде о смрти коју издаје надлежна здравствена установа на прописаном обрасцу и у уређеној процедури, као и увида у матичну књигу рођених и венчаних, ако је умрли био у браку, односно извода из ових матичних књига ако их води други орган, могу на несумњив начин утврдити све одлучне чињенице за доношење одлуке.

<sup>425</sup> Овај поступак ће се увек применити у случају када странка захтева исправку погрешно уписаног податка у матичној књизи, а на основу списка предмета који су настали у раду тог органа у поступку основног уписа у матичну књигу се може утврдити да се ради о очигледној грешки органа. Слична ситуација је и у случају када странка захтева допуну података у матичној књизи који нису уписани приликом основног уписа, а уз захтев је поднела потребне исправе (нпр. извод из матичне књиге венчаних за своје родитеље) или је дала изјаву у складу са законом на основу које се уписује тај податак у матичне књиге, тако да није потребно њено посебно саслушање (нпр. изјава којом се странка изјашњава да жели упис податка о личном имену и на језику и писму националне мањине чији је припадник).

околности случаја подразумева да се странка о предмету унапред изјаснила. У супротном, могућа је заштита права и правних интереса странке у жалбеном поступку.

Исто тако, узимајући у обзир да су у управном поступку у области матичних књига примењива само прва два од четири таксативно наведена услова за вођење скраћеног поступка<sup>426</sup> (материјални закон у области матичних књига, с обзиром да није у складу са правном природом ових службених евиденција, не омогућава да се управна ствар реши на основу чињеница или околности које нису потпуно утврђене или су учињене вероватним), посебно се контролише да ли је орган погрешно у процени ових услова.

Посебан испитни поступак, насупрот скраћеном, посвећен је утврђивању одлучних чињеница, односно чињеничног стања и даје могућност странкама да у току испитног поступка учествује у њему и да заступају и бране своја права и законом заштићени интерес. Спроводи се у свим случајевима када је обавезна усмена расправа, а осим тога, обавезан је када није дозвољено вођење скраћеног поступка. С обзиром да је у управном поступку у области матичних књига вођење скраћеног поступка прецизно одређено, није тешко негативним путем закључити када је обавезан посебан испитни поступак.<sup>427</sup>

Једноставније речено, посебан испитни поступак у области матичних књига спроводи се увек када се наводи странке не могу узети *a priori* као доказане чињенице, већ је орган у обавези да испита „њихову сагласност са стварношћу“. Мајка ванбрачног детета може покренути поступак за упис чињенице рођења детета у матичну књигу рођених и у пријави рођења означити мушкарца којег сматра оцем детета, али се та изјава не може у

---

<sup>426</sup> Члан 131. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), прописује да орган може по скраћеном поступку решити управну ствар непосредно: 1) ако је странка у свом захтеву навела чињенице или поднела доказе на основу којих се може утврдити стање ствари, или ако се то стање може утврдити на основу општепознатих чињеница или чињеница које су органу познате; 2) ако се стање ствари може утврдити непосредним увидом, односно на основу службених података којима орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке ради заштите њених права, односно правних интереса; 3) ако је прописом предвиђено да се управна ствар може решити на основу чињеница или околности које нису потпуно утврђене или се доказима само посредно утврђују, па су чињенице или околности учињене вероватним, а из свих околности произлази да захтеву странке треба удовољити; 4) кад се ради о предузимању у јавном интересу хитних мера које се не могу одлагати, а чињенице на којима решење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене вероватним.

<sup>427</sup> Види: Милков Драган, Простран Чедомир, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1998, стр. 130-131.

поступку сматрати доказаном чињеницом очинства детета, док тај мушкарац не да изјаву о признању очинства пред надлежним органом.

Ток испитног поступка у управном поступку у овој области прописан је материјалним законом и подзаконским прописом донетим на основу тог закона, тако да се орган мора придржавати редоследа обављања појединих радњи и рокова за њихово извршење. Заправо, пошло се од тога да се управни поступак у области матичних књига, у највећем броју случајева исте врсте, заснива на истом чињеничном стању са минималним одступањима, па не само да су прописане радње које се морају извршити, редослед тих радњи, докази који се имају извести и друго, већ је прописана и обавезна садржина и изглед образаца записника са усмене расправе о нпр. пријави рођења, пријави закључења брака и пријави смрти.<sup>428</sup>

### **3.3. Претходно питање**

Пре него што предузме све радње у испитном поступку и донесе одлуку у првостепеном управном поступку у области матичних књига орган наилази на различита спорна – претходна (прејудициона) питања, без чијег решења не може решити конкретну управну ствар.

У одређеним случајевима за решавање тих питања надлежан је сам орган који решава управну ствар, што произилази из његове истовремене надлежности у повереним пословима и из других управних области (држављанство, породичноправна заштита, лично име и др). То чини тако што узма у претрес претходно питање и расправља га као и сва друга питања и на тој основи решава конкретну управну ствар. Правно дејство претходног питања у решавању управне ствари у области матичних књига ограничава се само на ствар у којој је то питање решено, због чега се и не уноси у диспозитив одлуке, већ у њено образложење. Касније другачије решење претходног питања од стране другог (непосредно вишег односно надзорног) органа може бити правни основ за понављање управног поступка у правној ствари у којој је решено претходно питање.

---

<sup>428</sup> Тач. 143-146. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

Ова правна ситуација је правило у управном поступку уписа чињенице рођења настале у иностранству у матичну књигу рођених која се води у нашој земљи, јер се материјалним законом у области матичних књига то право даје само лицу које је држављанин Републике Србије. У односу на овлашћења која су му делегирана законом који уређује стицање и престанак држављанства Републике Србије орган надлежан за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига надлежан је да одлучује о утврђивању држављанства по основу порекла, па је пре одлучивања о праву на упис у матичну књигу рођених неопходно да реши претходно питање држављанског статуса лица чији се упис у матичну књигу тражи.<sup>429</sup>

Ако се орган није определио за алтернативу да сам реши претходно питање или није изричито овлашћен материјалним прописима да реши то питање, прекинуће поступак до решења претходног питања, а у сваком случају то мора да уради када се претходно питање односи на постојање брака (ако у поступку закључења брака утврди да је један од будућих супружника већ у браку) и на утврђивање очинства (ако у поступку уписа ванбрачног детета у матичну књигу рођених на изјаву о признању очинства не дâ сагласност мајка детета, односно ако мушкарац кога је мајка навела као оца детета не дâ изјаву о признању очинства). Исто тако, уколико у управном поступку уписа чињенице рођења детета у матичну књигу рођених родитељи не постигну споразум о имену детета, ради утврђивања свих чињеница на којима се мора темељити одлука о упису детета у ову службену евиденцију, првостепени орган ће прекинути поступак до решења претходног питања и тражити од надлежног органа старатељства да одреди име детета.

Наведеним случајевима се не исцрпљују ситуације у којима је орган дужан да прекине поступак до решења претходног питања, а посебно значајна је она која се односи на постојање кривичног дела. С обзиром да се у расправљање питања које се односи на кривично дело орган не може сам упуштати, у обавези је да по сазнањау или сумњи у постојање кривичног дела, прекине поступак и сачека да надлежни орган реши то питање. С тим у вези, потребно је нагласити да су у управном поступку у области

---

<sup>429</sup> Када се ради о другим основима стицања држављанског статуса, орган мора прекинути поступак и наложити закључком да лице које има својство странке у том поступку, постави одговарајући захтев надлежном органу у пословима државне управе који се односе на држављанство и одредити му рок у коме је дужан то да уради. Тек пошто тај други орган реши претходно питање и његова одлука постане коначна наставиће се рад на управној ствари који је прекинут.

матичних књига као кривична дела чије постојање може бити разлог за прекид поступка до решења претходног питања могућа: кривична дела против правног саобраћаја (фалсификовање исправе, фалсификовање службене исправе, навођење на оверавање неистинитог садржаја); кривична дела против брака и породице (промена породичног стања); кривична дела против безбедности рачунарских података (рачунарска превара) и кривична дела против службене дужности (злоупотреба службеног положаја).<sup>430</sup>

### 3.4. Доказни поступак

У сваком поступку у коме доношење одлуке зависи од одређених чињеница и околности, јавља се потреба за њиховим утврђивањем. Орган који води поступак може утврдити чињенично стање само ако се увери у постојање одређених околности и чињеница које граде чињенично стање. Таква активност органа и странака, усмерена на стицање уверења о постојању чињеница и околности назива се доказивањем.<sup>431</sup>

Доказни поступак у управним стварима у области матичних књига подразумева да се спроводи пред органом управе који је стварно и месно надлежан за решавање конкретне управне ствари. С друге стране, могуће је и посредно извођење доказа, преко другог органа за потребе органа који води поступак. При томе, орган који води поступак може не само да тражи да одређене радње у поступку изврши други орган који је стварно надлежан у повереним пословима решавања у првостепенем управном поступку у области матичних књига, већ може за извршење одређених радњи у поступку тражити од суда да му достави списе који су му потребни у вођењу те управне ствари, а списе као и извршење одређене радње у поступку или обавештење о примењеном праву и од надлежног иностраног органа, у обиму одређеном међународним уговорима.

У односу на чињеницу да су многе правне ствари истовремено дате у надлежност органима управе и судовима (подаци о рођењу могу се утврдити пред органом управе у поступку уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених и пред судом у ванпарничном поступку утврђивања времена и места рођења; подаци о смрти могу се

---

<sup>430</sup> Чл.192, 301, 356-359. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/05, 88/05-исправка, 107/05-исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14).

<sup>431</sup> Милков Драган, *Ibid*, стр. 176.



утврдити пред органом управе у поступку уписа чињенице смрти у матичну књигу умрлих и пред судом у ванпарничном поступку доказивања смрти), од посебног је значаја да се органу управе омогући достављање судских списа на основу којих може да утврди право стање ствари у поступку који води,<sup>432</sup> тим пре што је орган дужан да одлучне чињенице утврди независно од тога да ли је странка на њих указала приликом покретања поступка и у испитном односно доказном поступку или не. На тај начин се, поред законитости и правилности поступка и свих чињеница и околности утврђених у њему, обезбеђује да касније евентуално доношење одлука од стране оба органа не доведе у питање извршење тих одлука, имајући у виду једно од основних правила у вођењу матичних књига према коме се основни упис чињенице рођења, закључења брака или смрти једног лица заснован на одређеном чињеничном стању може извршити само једном, те да је други упис тог лица у матичну књигу могућ само ако је то законом изричито дозвољено.<sup>433</sup>

Такође, достављање од стране суда списа који доказују чињенице и околности конкретне управне ствари омогућавају утврђивање правно релевантних чињеница за одлучивање органа управе о основаности захтева странке у поступку који се води пред тим органом, па тако изјава о признању очинства мушкарца кога је мајка у управном поступку за упис чињенице рођења у матичну књигу рођених навела као оца детета, дата у поступку пред судом, без обзира на предмет и врсту судског поступка, јесте доказ који се мора доставити органу управе ради утврђивања стања ствари о којој одлучује.

Претпоставка да орган који води поступак познаје закон и да се то у поступку доказивања не доводи у питање, не важи када је у питању примена страног права. Стога је за управни поступак у области матичних књига, у коме се често одлучује о правима и правним интересима странака са иностраним елементом, у поступку утврђивања одлучних чињеница једнако важно обезбедити сазнање страних правних

---

<sup>432</sup> Нпр. да ли је по захтеву који се заснива на истом чињеничном стању већ покренут поступак пред судом и ако јесте да изврши увид у списе који су настали у том предмету, посебно доказе који су у поступку приложени или изведени.

<sup>433</sup> Сагласно прописима о матичним књигама, једно лице не може имати два основна уписа чињенице рођења или смрти у матичним књигама и у случају постојања такве ситуације обавеза је надлежног органа управе да покрене поступак за поништај тзв. дуплог уписа. Закон о матичним књигама као нови упис дозвољава само упис усвојеног детета, али се и тај упис иако се односи на лице које је већ уписано у матичну књигу рођених, заснива на битно другачијим подацима у односу на први упис (уместо биолошких родитеља као родитељи се уписују усвојиоци, који могу одредити ново лично име детету).

правила која је потребно применити у конкретном случају који се води пред надлежним органом. Услови за закључење брака одређују се према праву државе чији су држављани будући супружници, па је терет доказивања о непостојању брачних сметњи пред иностраним органом на будућем супружнику страном држављанину, који подноси јавну исправу издату од надлежног иностраног органа којом се потврђују одређене за поступак релевантне чињенице. Међутим, орган који води поступак о страном праву се може и сам обавестити у одговарајућој – међународним уговорима, утврђеној процедури сазнања страног права. У управном поступку за упис одређене чињенице настале у иностранству у матичну књигу обавеза је органа да утврди све податке који се уписују у домаћу матичну књигу, па ако исправа иностраног органа не садржи потпуне податке, орган који води овај поступак је у обавези да пре доношења мериторне одлуке сазна страна правила на основу којих се ти подаци утврђују и уписују у исправу и захтева од иностраног органа да у складу са својим прописима прецизира недостајуће или непрецизно одређене податке.<sup>434</sup> Сличну ситуацију налазимо и у низу других поступака у области матичних књига са иностраним елементом: управном поступку уписа у матичне књиге чињенице рођења настале усвојењем пред иностраним органом; управном поступку за допуну података, промену података или исправку грешке у матичној књизи на основу исправе која доказује утврђивање или постојање одређене чињенице или податка који су предмет поступка и друго.

Потребно је нагласити да орган у управном поступку у области матичних књига не доказује све правно релевантне чињенице, већ само оне које су спорне, тј. оне за које нема извесно и несумњиво уверење.

Такође, орган не мора доказивати законске претпоставке (*praesumptiones iuris*), зато што представљају правна правила закључивања о постојању правно релевантних чињеница на основу стварног постојања друге чињенице која за овај поступак није

---

<sup>434</sup> Према немачком закону који уређује упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих могуће је у ову службену евиденцију извршити упис податка о датуму смрти без презино одређеног дана смрти (обично се наводе дани од...-до...). Међутим према нашем закону дан, месец и година смрти се морају прецизирати у јавној исправу на основу које се ти подаци утврђују у управном поступку за упис ове чињенице у матичну књигу умрлих. Стога је орган који води управни поступак за упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих на основу иностране исправе у доказном поступку дужан да од надлежног иностраног органа тражи обавештење о примењеном праву и предузимање радњи ради прецизног одређења дана смрти лица (будући да је тај податак од изузетне важности за утврђивање престанка правне и пословне способности неког лица, као и низа других права која по том основу произилазе).

релевантна, али је са њим у вези.<sup>435</sup> Ипак, сама природа матичних књига заснива се на претпостављеној тачности ових службених евиденција, па се и у поступцима који се воде за утврђивање одређених чињеница и података који се у њих уписују, дозвољава доказивање релативности и непостојања законских претпоставки (*presumption iuris tantum*).<sup>436</sup>

Без обзира да ли се доказивање у првостепеном управном поступку у области матичних књига изводи директно или индиректно, оно се врши на различите начине и свим подесним доказним средствима. Ово последње претпоставља да постоји извештан степен лимитираности доказних средстава која се могу употребити, што превасходно проистиче из правне природе поступака који се воде у области матичних књига у којима се чињенице и околности не могу учинити вероватним да би биле правно релевантне за доношење одлуке, већ се морају доказати на несумњив начин.

Зато су исправе један од најзначајнијих доказа у управном поступку у области матичних књига. Исправама се поклања већа доказна снага у односу на друга доказна средства, јер све док се не посумња у њихову аутентичност, оне се над тим другим доказним средствима налазе у већој објективности и поузданости. На предност исправе као доказних средстава над личним доказним средствима (сведочење, изјава странке) утицао је и сам законодавац прописујући чак да се без одређене јавне исправе не може одлучити у управном поступку о постојању неке чињенице о којој се евиденција води у матичним књигама.<sup>437</sup>

С аспекта врсте исправа које могу бити употребљене као доказно средство, може се рећи да у управном поступку у области матичних књига се поузданијим доказом сматрају јавне исправе<sup>438</sup> и исправе које се изједначају са јавним исправама

---

<sup>435</sup> Чланом 45. став 1. Породичног закона („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15) уређена је законска претпоставка у погледу очинства, сагласно којој се оцем детета које је рођено у браку сматра се муж мајке детета.

<sup>436</sup> Чланом 56. Породичног закона („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15) прописана је оборивост законске претпоставке о очинству мушкарца који је уписан у матичну књигу рођених као отац детета. Право на оспоравање очинства имају: дете, мајка, муж мајке и мушкарац који тврди да је отац детета ако истом тужбом тражи и утврђивање свог очинства.

<sup>437</sup> Чланом 63. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС”, бр. 20/09 и 145/14), утврђано је да се приликом пријављивања чињенице смрти мора поднети потврда о смрти коју издаје здравствена установа ако је лице умрло у здравственој установи, а ако је лице умрло ван здравствене установе лекар који је утврдио смрт. Без потврде о смрти не може се извршити упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих.

<sup>438</sup> Јавне исправе су исправе које је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, а које могу бити прилагођене електронској обради података, као и исправе које је у таквом облику издало предузеће или друга организација у пословима које врше на основу јавних овлашћења.

(квазипубличке исправе),<sup>439</sup> у односу на приватне исправе.<sup>440</sup> Док у поступку доказивања за јавне и квазипубличке исправе важи претпоставка истинитости њихове садржине, која може бити оборива али у посебном поступку за решење претходног питања, приватне исправе се по правилу не узимају као пун доказ о чињеницама о којима је у њима реч, већ се њихова доказна снага цени сходно начелу слободне оцене доказа. Чак и када је у питању исправа на којој је оверен потпис издаваоца не може се изједначити са доказном снагом јавне исправе, јер се узима да овера потписа обезбеђује једино претпоставку у погледу тога ко је потписао исправу, а не и у погледу њене садржине.<sup>441</sup> Од овог правила се одступа само у случају приватне исправе издате у иностранству која кумулативно испуњава два услова да буде употребљена као доказно средство пред надлежним органом у Републици Србији, а то је: да на довером од стране надлежног иностраног органа према прописима државе у којој је издата стиче својство јавне исправе и да је међународним уговором предвиђена могућност да као таква буде употребљена као доказно средство у поступцима пред органима у нашој земљи.

С обзиром да странка у управном поступку у области матичних књига учествује као основни процесно-правни субјект, она у том својству активно учествује у утврђивању свих чињеница и околности, може да подноси доказе, учествује у извођењу доказа и јавној расправи и друго. Поред тога, њено учешће у доказном поступку у области матичних књига има за циљ да својом изјавом помогне утврђивању правно релевантних чињеница. У великом броју случајева њено учешће у поступку и извођењу доказа давањем изјаве на записник заправо је не само прописано, већ и детаљно прецизирано законом. Изјава странке у овим поступцима у највећем се сматра јединим могућим погодним доказним средством за утврђивање одлучних чињеница у поступку – име и презиме детета могу одредити само родитељи и зато се њихова споразумна изјава узима као доказ да је

---

Дакле, да би нека исправа имала јавни карактер потребно је да испуњава следеће услове: да је издата у прописаном облику, да је издао овлашћени државни орган или ималац јавних овлашћења и да је издата у оквиру јавних овлашћења субјекта – издаваоца исправе.

<sup>439</sup> Квазипубличке исправе су оне исправе које су изричитим законским прописима признаје својство јавне исправе. Закон о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) својство квазипубличке исправе даје матичним књигама које су вођене до 9. маја 1946. године (тзв. верским матичним књигама), као и изводима из матичних књига и уверењима која се издају на основу тих матичних књига.

<sup>440</sup> Приватне исправе су исправе које издају приватна лица или недржавни субјекти, ван вршења јавних овлашћења.

<sup>441</sup> Милков Драган, *Ibid*, стр. 183.

одређено лично име детета, па стога, за разлику од изјаве странке у другим поступцима, најчешће нема супсидијеран карактер.

Сведочење се као доказно средство у управном поступку појављује само онда ако се неке чињенице из прошлости не могу другачије доказати него сведочењем живих очевидаца.<sup>442</sup> Како је већ истакнуто, у управном поступку у области матичних књига мало је чињеница које се могу доказивати исказом сведока, будући да се чињенице и околности конкретне управне ствари по правилу доказују јавним исправама (пријава рођења, потврда о смрти, извод из матичне књиге, уверење о држављанству, решење о одређивању јединственог матичног броја грађана, лична карта, путна исправа и сл) или изјавом странке, односно странака ако их је више (о одређивању личног имена детета, намери да се закључи брак, о презимену после закључења брака и сл). Мада се у нашем позитивном праву о општем управном поступку не прави никаква разлика у погледу значаја доказних средстава, те не постоје докази са јачом или слабијом доказном снагом, из напред наведених разлога правне природе управног поступка у области матичних књига, даје се основана предност исправама над исказима сведока. Изузетак је само поступак за упис чињенице рођења у матичну књигу рођених за дете рођено ван здравствене установе, у коме се поред изјаве мајке детета о његовом рођењу, као доказ узима и изјава сведока који су присуствовали рођењу.<sup>443</sup>

Још једна од специфичности управног поступка у области матичних књига јесте то да се вештачењем и увиђајем готово и не изводи доказивање чињеница и околности у одређеној ствари, што пре свега произилази из правне природе права о којима се решава у овој области.

### 3.5. Доношење одлуке

Кад орган управе испита ствар у целини и на основу резултата целокупног поступка савесно и брижљиво оцени сваки доказ посебно и све доказе заједно, односно

---

<sup>442</sup> Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 136

<sup>443</sup> Тачка 30. став 2. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13) прописује да се, ако дете није рођено у здравственој установи дан, месец, година, час и место рођења утврђују у складу са законом који уређује општи управни поступак. Од пријавиоца и лица која су била присутна рођењу детета узима се изјава на записник.

одлучи о чињеницама које ће узети као доказане, приступа се процесу закључивања који не само да мора да буде у складу са правилима логике, већ и са правним правилима садржаним у прописима, што за крајњи резултат има доношење одлуке. Теоретичари управног права сагласни су у оцени да је ова фаза управног поступка централна и најважнија и да су све остале фазе које јој претходе заправо, у функцији доношења одлуке.<sup>444</sup>

Према процесним правилима општег управног поступка у нашем правном систему, ова фаза подразумева доношење две врсте одлука – одлуке која се доноси у току поступка везано за споредна питања (тзв. *инцидентална одлука*) и одлуке која представља главни меритум на основу које се поступак завршава.

Када говоримо о мериторним одлукама у управном поступку у области матичних књига ова фаза има одређене специфичности, односно обележја посебног управног поступка, јер се сви покренути поступци не завршавају доношењем формалне одлуке, већ има и оних поступака који се завршавају неформалним управним актом чије се постојање доказује конклюдентном радњом органа – извршеним уписом одређене чињенице у матичну књигу.

Правни основ за овај изузетак у односу на општи управни поступак и већину других посебних управних поступака у нашем правном систему, налазимо у закону који генерално уређује управну област матичних књига, и то прецизним уређењем поступака у којима је орган дужан да о праву или правном интересу странке одлучи доношењем решења, односно случајева у којима може да спроведе испитни поступак и изврши упис одређених чињеница у матичну књигу и без доношења формалног акта.

С тим у вези, потребно је нагласити да материјални закон неиздавање одлуке дозвољава само у случајевима када странка покрене поступак који је принципијелно дозвољен, у коме је чињенично стање неспорно тако да се о предмету поступка решава у целини и у коме се све релевантне чињенице и подаци утврђени у поступку уписују у матичну књигу, односно у коме се у целини удовољава захтеву странке.

---

<sup>444</sup> Диги Леон, *Преображај јавног права*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво, Београд, 1998, стр. 112; Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 156; Томић Р. Зоран, *Ibid*, стр. 320; Поповић Б. Славољуб, Петровић Милан, Прица Милош, *Ibid*, стр. 346; Милков Драган, *Ibid*, стр. 200; Кулић Мирко, *Ibid*, стр.230; Милосављевић Богољуб, *Ibid*, стр. 281; Лилић Стеван, *Управно право – Управно процесно право*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информације, 2010, стр. 482-483.

Оваква правна ситуација је могућа увек када се поступа по пријави рођења, пријави закључења брака и пријави смрти ради уписа у одговарајућу матичну књигу, без обзира да ли је нека од ових чињеница настала у земљи или иностранству, а не постоје спорне чињенице и околности које је потребно додатно разјаснити. Неформалној одлуци, по правилу, претходи скраћени испитни поступак.

Међутим, у свим другим поступцима који се воде у области матичних књига, без обзира да ли се ради о скраћеном или посебном испитном поступку, поступак се завршава доношењем формалне одлуке, односно решења, које је обавезна (ауторитативна) изјава управне власти странкама којим им се установљава неко одређено право или обавеза.

Како је основно правило у управном поступку у области матичних књига да се управна ствар реши у целини, то се и доноси „уобичајено“ решење, којим се истовремено решава о свим захтевима странке, а од изузетака од овог правила утврђених законом који уређује општи управни поступак<sup>445</sup> могуће је да се у материјалним законом дефинисаним случајевима донесе делинично или допунско решење, али не и привремено решење, што је пре свега последица правне природе поступака у области личног статуса грађана у којима успостављање привремених стања није могуће (нико не може привремено да буде уписан у матичну књигу, јер се ради о правним питањима који настају из трајних животних ситуација, нико не може привремено да призна материнство или очинство, привремено да се роди или умре и томе слично).

Делимично решење орган доноси онда када то налажу разлози целисходности да се о одређеном питању једне управне ствари одлучи посебним решењем. Ове разлоге целисходности оцењује орган, имајући у виду како јавни интерес, тако и правне интересе странака. Када се орган определи да донесе делимично решење, поступак ће се даље наставити ради одлучивања о преосталим питањима. По захтеву за накнадни упис детета у матичну књигу рођених орган је у складу са утврђеним роковима дужан да донесе одговарајуће решење, а пре доношења решења у обавези је да утврди све релевантне чињенице на којима ће темељити своју одлуку. Уколико у том року није могуће узети изјаву на пример мушкарца кога је мајка навела као оца детета, јер је органу

---

<sup>445</sup> Чл. 205-207. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), односно члан 139. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

недоступан или се није одазвао позиву, ценећи да је у правном интересу странке да дете буде уписано у матичну књигу рођених и тако у могућности да остварује сва друга права (из здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци и сл), орган може донети делимично решење о упису детета у матичну књигу рођених без утврђених података о оцу детета, а након тога наставити поступак за утврђивање очинства ради уписа и тог података у ову службену евиденцију. Материјални закон, чак даје правни основ за доношење решења о питању које није било предмет делимичног решења, а са њим чини целину захтева странке, тако што прописује да ако „услед више силе или ванредне ситуације или других сличних разлога“ поједини подаци нису могли бити уписани у матичну књигу, накнадни упис извршиће се на основу решења надлежног органа.<sup>446</sup>

Допунско решење, пак доноси се након неког другог решења које му је претходило. Најчешће до тога долази због пропуста органа који је водио поступак, а може се донети по службеној дужности или по предлогу странке. У овим ситуацијама ради се о решавању питања у вези са којим је потпуно утврђено чињенично стање, али га орган није гарантовао диспозитивом решења, односно кад у управном поступку решењем није одлучено о свим захтевима странке. Могуће је да су у управном поступку накнадног уписа чињенице смрти у матичну књигу умрлих изведени сви докази на основу којих се решава ова ствар, али да је орган пропустио да у диспозитиву решења наведе све податке који се према закону уписују у ову службену евиденцију. Такав пропуст свој коректив налази у допунском решењу.

Но, без обзира на чињеницу да ли се доноси решење којим се решава у целини захтев странке, делимичном или допунском решењу, решењу које је донето по спроведеном скраћеном или посебном испитном поступку, сва она морају имати све законом прописане саставне делове одлуке и у том смислу, забрањена је било каква произвољност и неједнако поступање органа. Одлука која се доноси и у којој се утврђује чињенично стање и даје правна оцена чињеница, односно утврђују одлучне чињенице и на основу њих мериторно одлучује, мора да садржи увод (*визу*), диспозитив (*тенор*), образложење (*мотивацију*), упутство о правном средству, назив органа са бројем и датумом решења, потпис службеног лица и печат, тако да се на несумњив начин може

---

<sup>446</sup> Члан 26. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).



утврдити његова аутентичност и испитати њена чињенична заснованост и законитост. Непостојање ових елемената може бити разлог за његово побијање у жалбеном поступку. Изузетак је само, у случају доношења решења у једностраначким стварима у којима се удовољава захтеву странке, када оно може да садржи скраћено образложење.<sup>447</sup>

Поред обавезних делова, решење може имати и неке додатке. Они су саставни део диспозитива, али не смеју модификовати или алтерирати смисао меритума одлуке. Прописи који уређују општи управни поступак не наводи их *in concreto*, али их управна пракса органа познаје. Најчешћи додаток диспозитива решења које се доноси у управном поступку у области матичних књига јесте *налог* којим се одређује радња органа, начин њеног извршења, ко је има извршити и рок у коме се та радња има извршити. У том смислу, налог представља ауторитативан захтев органа, без кога диспозитив одлуке не би имао снагу извршне исправе.

### 3.6. Жалбени поступак

Читав управни поступак постављен је тако да му је резултат законито и правилно решење. Том циљу служе сва правила управног поступка, а посебно правила о утврђивању чињеница.

Међутим, том циљу служе и процесне радње којима се омогућава побијање неправилних и незаконитих решења донетих у управном поступку (жалбени поступак), што је реално могућа и честа ситуација јер орган, без обзира на постојање или

---

<sup>447</sup> Чланом 199. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописани су саставни делови скраћеног образложења (кратко излагање захтева странке и позивање на правне прописе на основу којих је управна ствар решена), док се ставом 2. истог члана прописују саставни делови потпуног образложења (кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, по потреби и разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен који од захтева странака, правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на пропис који то предвиђа. У образложењу решења морају се образложити и закључци против којих није допуштена посебна жалба). С тим у вези, потребно је указати да Закон о општем управном поступку „Службени гласник РС“, број 30/10), који ће почети да се примењује 1. јуна 1917. године, не познаје разлику у садржини образложења решења донетог у једностраначким стварима којим је удовољено захтеву странке, од елемената образложења решења у вишестраначким стварима или стварима са спорном правном ситуацијом. Овај закон пак, у мање значајним једностраначким управним стварима у којима се усваја захтев странке, а не дира у јавни интерес или интерес трећих лица и ако друкчије није прописано, уводи решење у виду забелешке на спису, које може да садржи само диспозитив, али у односу на природу управних ствари ова решења нису карактеристичан начин одлучивања у области матичних књига.

непостојање намере, из различитих разлога може направити грешку у спровођењу поступка, утврђивању чињеничног стања или примени прописа на конкретну ствар.

У управном поступку у области матичних књига право на жалбу може се користити против свих првостепених решења које доносе имаоци јавних овлашћења. У односу на изнету специфичност управног поступка у овој области која се односи на чињеницу да се управна ствар може решити не само формалним, већ и неформалним управним актом, потребно је нагласити да се жалба може изјавити и против акта који није донет у форми решења, већ га чини конклюдентна радња органа (извршен упис одређене чињенице у матичну књигу).<sup>448</sup>

Што се тиче страначке легитимације за изјављивање жалбе мора да постоји посебан однос странке према конкретној управној ствари, односно да је првостепеним решењем тангиран њен правни интерес у управном поступку. Овај правни интерес није увек једноставно утврдити, али се узима да је субјект који је овлашћен на подношење жалбе, пре свих, странка или странке које су у том својству учествовале у конкретном поступку. Поред тога, право жалбе имају и лица која нису учествовала у управном поступку, а требало је да учествују као странке (нпр. ако муж мајке детета – отац детета није учествовао у поступку уписа детета у матичну књигу рођених), као и трећа заинтересована лица која ради заштите својих правних интереса имају право да учествују у поступку (нпр. мушкарац који себе сматра оцем детета које није рођено у браку). За разлику од странке која је учествовала у првостепеном поступку и која аутоматски има право жалбе, за друга лица се претходно мора утврдити да ли им се својство странке може признати, односно да ли су легитимисани на подношење жалбе.<sup>449</sup> Овај круг лица обично се идентификује са кругом лица која према матријалном закону имају право да покрену одређену врсту поступака у области матичних књига, односно која су сагласно том закону позвана да у њему учествују, посебно у вези са утврђивањем одлучних чињеница које се на њих односе.

---

<sup>448</sup> Сама чињеница што акт није донет у форми решења не може бити разлог да се жалба против таквог акта одбаци као недопуштена (Савезни врховни суд, УЖ. 1426/59 од 28. фебруара 1959. године). Извор: Милков Драган, Простран Чедомир, *Ibid*, стр. 192.

<sup>449</sup> Види: Поповић Б. Славољуб, Петровић Милан, Прица Милош, *Ibid*, стр. 369, Милков Драган, Простран Чедомир, *Ibid*, стр. 192.

Другостепени орган за решавање по жалби (орган *ad quiet*) увек је министарство надлежно за послове државне управе,<sup>450</sup> коме се жалба доставља непосредно или преко органа који је донео решење (орган *a quo*). Ако се жалба шаље преко првостепеног органа, он је дужан да са аспекта правила општег управног поступка испита њену формалну страну, односно да ли је допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица. Жалбу неће доставити другостепеном органу само ако нешто од наведеног недостаје, када доноси закључак о одбацивању, против кога је допуштена посебна жалба.<sup>451</sup>

Већ на основу изложеног да о жалби у управном поступку у области матичних књига решава надлежни виши орган, а не орган који је доносилац нападнутог акта, може се закључити да она има деволутиван карактер. Према процесним правилима, у одређеним случајевима првостепени орган може и сам изменити своје решење против кога је странка изјавила жалбу. Такво поступање је ремостративног карактера, међутим деволутивност жалбе тиме није доведена у питање, јер орган *a quo* може овако да поступи само ако је увидео своју грешку, па жели да је сам отклони, не чекајући одлуку органа *ad quiet*. Заправо, првостепени орган никада не може да одбије жалбу као неосновану.<sup>452</sup>

Поред деволутивности, у управном поступку у области матичних књига, жалба има и суспензивни карактер зато што њено изјављивање одлаже извршење првостепеног решења до доношења коначне одлуке другостепеног органа.

Да би жалба која је допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица била подобна за разматрање од стране другостепеног органа довољно је да се наведе решење које се побија, који је орган донео то решење, број и датум решења. У погледу садржине разлога због којих се решење побија није прописана посебна форма жалбе, довољно је да жалилац наведе да је незадовољан одлуком.

Решавајући по жалби другостепени орган може одбити жалбу, поништити првостепено решење у целини или делинично, или га изменити. Одбијањем жалбе

---

<sup>450</sup> Члан 7. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>451</sup> Против решења којим се жалба одбацује као неоснована, недопуштена или од неовлашћеног лица изјављена, дозвољена је увек жалба, па и када би била у питању ствар у којој се иначе против првостепеног решења не може жалба изјавити јер није по изричитој одредби закона дозвољена (Врховни суд Србије, У. 5571/65 од 14. јануара 1966. године). Извор: Милков Драган, Простран Чедомир, *Ibid*, стр. 200.

<sup>452</sup> Види: Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 166-167; Милков Драган, *Ibid*, стр. 218-219.

окончава се управни поступак у конкретној управној ствари, а странки оставља могућност да против коначног решења у управном поступку покрене судску контролу рада управе у виду управног спора пред надлежним судом. Уколико се првостепено решење поништи у целини или делимично, другостепени орган сам може решити управну ствар (што је ређи случај у управним стварима у области матичних књига) или је вратити првостепеном органу (што је из разлог економичности поступка, готово правило у овој области), који је дужан да у поновљеном поступку у свему поступи по другостепеном решењу. Измена првостепеног решења, пак подразумева овлашћење другостепеног органа да након разматрања законитости и правилности првостепеног решења ствар реши другачије него што је била одлука првостепеног органа и то може бити у корист жалиоца (*reformation in melius*) или на штету жалиоца (*reformation in peius*), што је изузетак могућ само у случајевима који могу бити основ за примену ванредних правних средстава.<sup>453</sup>

### 3.7. Ванредна правна средства

Ванредна правна средства се могу употребити у управном поступку у области матичних књига онда када се донети управни акти више не могу побијати редовним путем, односно ако је оно већ искоришћено.

Сва ванредна правна средства рангирана су законом који уређује општи управни поступак,<sup>454</sup> а на управни поступак у области матичних књига примењива су само поједина од ових правних средстава и то не у свим појединачно прописаним условима који се на та средства односе, пре свега због специфичности материјално правне природе управних ствари у овој области.

---

<sup>453</sup> Према Закону о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) ово се односи на ванредна правна средства прописана чланом 253. – поништење или укидање решења по основу службеног надзора и чланом 257. – оглашавање решења ништавим, док је према Закону о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) у вези са ванредним правним средствима прописаним чланом 183. – поништење коначног решења и чланом 184. – укидање решења.

<sup>454</sup> Чл.239-260. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) прописано је шест ванредних правних средстава: понављање поступка; мењање и поништавање решења у вези са управним спором, поништавање и укидање по основу службеног надзора, укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, ванредно укидање и оглашавање решења ништавим. Почетком примене новог Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), ванредна правна средства ће обухватати: мењање и поништавање у вези са управним спором, понављање поступка, поништавање коначног решења, укидање решења и поништавање, укидање или мењање правноснажног решења по препоруци Заштитника грађана.

Понављање поступка је једно од најчешће употребљаваних ванредних правних средстава у поступима у области матичних књига који су окончани решењем против кога нема редовног правног средства. Ово је стога што су карактеристике овог ванредног правног средства најпримереније разлозима који могу бити основ за преиспитивање коначних решења у поступцима који се воде у овој области. Као главни и најчешће истицан разлог за понављање поступка јавља се сазнање за нове чињенице које нису биле познате у тренутку одлучивања, односно које су настале после доношења одлуке.<sup>455</sup>

Од преосталих категорија које могу бити разлог за понављање поступка на поступке у области матичних књига није примењива само она која се односи на неправилности везане за решавање колегијалног органа, с обзиром да је решавање у овим поступцима дато у надлежност инокосним органима.

Понављање поступка у области матичних књига углавном се покреће по предлогу странке, чак и заинтересованог лица које није учествовало у поступку,<sup>456</sup> али га може *ex officio* покренути и орган који је донео решење којим је поступак завршен,<sup>457</sup> што значи да ово ванредно правно средство има ремостративни карактер.

Сам поступак понављања спроводи се у роковима и према правилима општег управног поступка, али његово покретање нема суспензивни карактер и не одлаже извршење коначног решења, осим ако орган који одлучује о предлогу сам не одложи извршење док не одлучи о понављању поступка.

Од нарочитих случајева поништавања, укидања и мењања решења у управном поступку у области матичних књига своју примену налазе мењање и поништавање

---

<sup>455</sup> Потрбно је нагласити да се и овде понављање поступка ограничава само на оне чињенице које су утврђене у ранијем поступку, док се то не односи на случај ако је у међувремену вођен управни спор, јер ако је решење по коме се тражи понављање било предмет управног спора, понављање управног поступка се не може дозволити у односу на чињенице које је суд утврдио у управном спору, већ само у погледу чињеница које је надлежни орган утврдио у ранијем управном поступку.

<sup>456</sup> У случају окончања поступка у односу на странку која је учествовала у првостепеном поступку, заинтересовано лице које није учествовало у поступку не може изјавити жалбу против првостепеног решења, које је у односу на странку која је учествовала у поступку, постало коначно, већ може тражити обнову поступка у смислу члана 249. став 1. тачка 9 ЗУП-а (Врховни суд Србије, У. 9/94 од 28. априла 1994. године). Извор: Милков Драган, Простран Чедомир, *Ibid*, стр. 216.

<sup>457</sup> Поступак се може обновити по службеној дужности, али се мора дати странци да се изјашњава о новим доказима на основу којих је орган обновио поступак и да користи сва права странке у поступку и брани своје законом заштићено право (Савезни суд, Ус. 77/84). Извор: Милков Драган, Простран Чедомир, *Ibid*, стр. 219.

решења у вези са управним спором,<sup>458</sup> поништавање и укидање решења по основу службеног надзора,<sup>459</sup> укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке<sup>460</sup> и оглашавање решења ништавим,<sup>461</sup> али не и ванредно укидање,<sup>462</sup> јер из правних ствари у области матичних књига не могу настати последице које су разлог за ванредно укидање извршног решења прописани законом који уређује општи управни поступак.

Ако гледамо са аспекта ванредних правних средстава чија ће употреба бити могућа са почетком примена новог закона о општем управном поступку,<sup>463</sup> потребно је нагласити да поред понављања поступка које остаје најкарактеристичније ванредно правно средство у управним стварима у области матичних књига, сигурну примену имаће и сва остала ванредна правна средства.<sup>464</sup>

<sup>458</sup> У складу са 251. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), мењање и поништавање решења у вези са управним спором могуће је када орган против чијег је решења благовремено покренут управни спор до завршетка спора, уважи све захтеве тужбе из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица.

<sup>459</sup> Коначно решење надлежни орган може, у складу са чланом 253. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), поништити по основу службеног надзора: 1) ако га је донео стварно надлежни орган, а не ради се о случају предвиђеном у члану 257. тачка 1. овог закона; 2) ако је у истој управној ствари раније донесено правноснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена; 3) ако га је донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а то је потребно по закону или другом пропису; 4) ако га је донео месно ненадлежни орган; 5) ако је решење донесено као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње. Такође, коначно решење може се укинути по основу службеног надзора ако је њиме очигледно повређен материјални закон. У управним стварима у којима учествују две странке или више странака са супротним интересима решење се може укинути само по пристанку заинтересованих странака.

<sup>460</sup> Ако је правноснажним решењем странка стекла неко право, а орган који је донео то решење сматра да је у том решењу неправилно примењен материјални закон, на основу члана 255. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), може решење укинути или изменити ради његовог усклађивања са законом само ако странка која је, на основу тог решења, стекла право да пристане на то и ако се тиме не вређа право трећег лица.

<sup>461</sup> Извршно решење, у смислу члана 256. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), може се укинути ако је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или јавни морал, или ради отклањања поремећаја у привреди, ако се то не би могло успешно отклонити другим средствима којима би се мање дирало у стечена права. Решење се може укинути и само делимично, у обиму неопходном да се опасност отклони или заштите наведени јавни интереси.

<sup>462</sup> Сходно члану 257. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), ништавим се оглашава решење: 1) које је у управном поступку донесено у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку; 2) које би својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону; 3) чије извршење није могуће; 4) које је донео орган без претходног захтева странке, а на то странка није накнадно изричито или прећутно пристала; 5) које садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости.

<sup>463</sup> Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>464</sup> Будући да су ванредна правна средства прописана Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) – мењање и поништавање у вези са управним спором, поништење коначног

#### 4. Дејство управних аката

Управни акти у области матичних књига се доносе како би њиховим извршењем – уписом чињеница и података у одговарајућу матичну књигу, могла да се успоставе и докажу поједина или сва својства личног или породичног статуса једног физичког лица, што је први почетни корак у остваривању низа других права која из ових својстава проистичу.

Решење на основу кога се конституише право лица на које се односи мора обезбедити да његово дејство има за последицу ваљане правне ефекте, односно да то лице не доведе у ризик каснијег губитка стеченог субјективног права.

Исто тако, ако се узме у обзир чињеница да су матичне књиге основне службене евиденције о грађанима на основу чије претпостављене тачности података које садрже се утврђује не мали број права и обавеза грађана, онда је правна ваљаност ових управних аката посредно једнако важна и *erga omnes*.

Зато је за управне акте у овој области посебно значајна њихова правна снага, односно формална и материјална правноснажност, чије наступање уводи у могућност њихове административне егзекуције.

У том смислу формална правна снага, која се манифестује у томе да се против управног акта више не може уложити жалба, нити водити управни спор, производи своје дејство међу странкама (*inter partes*) или за странке (*pro partibus*), што је чешћа опција с обзиром да су управне ствари у области матичних књига обично једностраначке и омогућава приступање последњој фази у управном поступку – извршењу управног акта.

С друге стране, материјалном правном снагом управног акта обезбеђује се његова истинитост, коначно и дефинитивно решење једног питања које се више применом материјално правних прописа који уређују ову област не може решити на други начин (*pro veritate habetur*).

---

решења и укидање решења, већ имала примену у пракси у складу са готово компатибилним или сличним решењима садржаним у Закону о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), реално је очекивати да ће највеће новине у употреба ванредног правног средства које први пут налази своје место у нашем правном систему, односно поништавање, укидање или мењање правноснажног решења по препоруци Заштитника грађана.

Међутим, ова правноснажност без обзира што се управни акт заснива на чињеничном стању које је примењиво на неограничени број случајева (сви поступци за накнадни упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих спроводе се на исти начин, имају за утврђивање исте одлучне чињенице и примену истих одредаба материјалног закона), односи се само на конкретну управну ствар која је била предмет решавања (*eadem res*) и само међу странкама које су учествовале у том поступку (*inter eadem personas*), дакле без могућности правне сукцесије (промене у личности субјекта овог правног односа).

Треба нагласити да се упис чињеница и података у матичну књигу може извршити и на основу решења које је постало коначно у управном поступку (то су сва другостепена решења, као и првостепена решења против којих у законском року није изјављена жалба), што је у складу са правилима општег управног поступка сагласно којим се номиналном носиоцу ужег интереса омогућава да оствари своје право утврђено одлуком одмах након што се исцрпе редовна правна средства у управном поступку. Ово правило има своје разлоге утемељене у циљу управног поступка и његовим основним начелима која треба да обезбеде да странка на ефикасан начин оствари своја легитимна права, чему се даје предност у односу на евентуалне негативне последице које могу произићи из извршења меритума коначног решења који у поступку по ванредном правном средству буде измењен. Ипак, гледано са аспекта правне сигурности, није могуће не приметити да се равнотежа у остваривању јавног интереса коме тежи орган и приватног интереса странке у овим поступцима суштински не остварује по коначности, већ тек по правноснажности решења. Ово из разлога што се након уписа одређене чињенице или податка у матичну књигу на основу коначног решења, те чињенице и подаци или они који из њих произилазе могу употребити у доказном поступку пред било којим државним органом, односно за остваривање различитих права и правних интереса, чиме се доводи у ризик правна извесност и легитимна очекивања адресата било које друге норме.

##### **5. Управни поступак у вези са утврђивањем чињеница и података које се уписују у матичне књиге**

Како је већ истакнуто, управни поступак у области матичних књига покреће се по службеној дужности, може га покренути и странка, а иницирати



денунцијант – законом овлашћени пријавилац чињенице о којој се евиденција води у матичним књигама.

При томе, потребно је нагласити да се странка може обратити органу писмено – поднеском, али и усмено о чему се саставља записник на прописаном образцу који, поред елемената из поднеска, у складу са материјалним прописима треба да садржи и све радње у поступку, посебно изјаве странака и других учесника у поступку. Усмено обраћање органу на записник је карактеристика поступака који се покрећу ради основног уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге, док је писмено обраћање органу карактеристично за покретање поступака за накнадно утврђивање и упис одређене чињенице или податка у матичну књигу (накнадне исправке, допуне или промене неког податка у матичној књизи, обнове уписа одређене чињенице, али и ради накнадног уписа чињенице рођења или смрти).

Такође, у једном броју случајева за покретање поступка није довољно само обраћање странке органу, већ је неопходно да том истом органу денунцијант достави одговарајућу пријаву о постојању одређене чињенице која се има уписати у матичну књигу. Образац и садржина ових пријава прописују се материјалним законом и подзаконским актима донетим на основу тог закона и представљају јавну исправу на основу које орган најпре признаје одређеном лицу својство странке у конкретној управној ствари и предузима радње у поступку којим се означава његово покретање, а затим у доказном поступку утврђује постојање одређених чињеница, околности или својстава релевантних за доношење одлуке. Ако се странка обрати органу са захтевом за упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих, а здравствена установа у тренутку подношења захтева странке није доставила потврду о смрти, односно није протекао законски рок у коме то мора учинити, такав захтев странке може бити одбачен као преурањен.

У односу на разматрано у вези са решавањем у управном поступку у области матичних књига, јасно је да се поједини од поступака у овој области завршавају доношењем решења, а поједини неформалним управним актом. Формално решење се увек везује за поступке који се односе на накнадно утврђивање одређених чињеница и података – после закључења основног уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне

књиге, а конклюдентним радњама уписа у матичну књигу решавају се поступци основног уписа ових чињеница у матичне књиге.

### **5.1. Поступак основног уписа чињеница и података у матичне књиге**

Конституисање одређене чињенице уписом у матичну књигу директна је последица претходно покренутог и спроведеног управног поступка за њено утврђивање. С обзиром на три врсте чињеница које чине лични и породични статус једног лица, упис у матичну књигу подразумева управни поступак који се може водити ради утврђивања одлучних чињеница у вези са рођењем, закључењем брака и смрти. Када се овај поступак покреће у законском року за пријаву и упис одређене чињенице говори се о поступку основног уписа, по чијем се спровођењу и меритуму врши евидентирање података у матичну књигу на основу чега настају или се губе одређена својства и/или овлашћења субјекта уписа и ствара неко ново правно стање у вези са физичким лицем или лицима о чијем праву се одлучивало.

Управни поступак основног уписа чињенице рођења покреће надлежни орган. Сам поступак може покренути и странка, која се овде најчешће јавља у виду процесне заједнице, будући да сагласно материјалном закону родитељи детета имају страначку легитимацију за покретање и учествовање у њему. Поред тога, за покретање овог поступка неопходна је и пријава денунцијанта, која се издаје на прописаном обрасцу,<sup>465</sup> а представља јавну исправу на подлози које се утврђује основаност иницијалног предлога странака за предузимање радњи у поступку.

---

<sup>465</sup> Правилником о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој установи („Службени гласник РС“, бр. 25/11, 9/16 и 16/16) прописује се поступак издавања пријаве рођења детета у здравственој установи и образац пријаве рођења детета у здравственој. Пријава рођења је јавна исправа на основу које се врши упис у матичну књигу рођених чињенице рођења детета у здравственој установи. Ову пријаву рођења издаје здравствена установа у којој је дете рођено, на Правилником прописаном обрасцу. Ако су рођењу детета ван здравствене установе присуствовали лекар, односно бабица, ову пријаву рођења издаје лекар, односно бабица који су присуствовали порођају. Здравствена установа пријаву рођења доставља матичару матичног подручја општине, односно града, односно града Београда у чијем саставу је насељено место рођења детета, најкасније у року од 15 дана од дана рођења детета. Изузетно, пријаву рођења детета које је умрло пре истека рока за пријаву, здравствена установа доставља одмах, а најкасније истовремено с потврдом о смрти. Пријаву рођења мртворођеног детета здравствена установа мора доставити матичару матичног подручја општине, односно града, односно града Београда у чијем саставу је насељено место рођења детета у року од 24 часа од његовог рођења. У пријави рођења подаци о родитељима уписују се на основу података из личне карте издате од надлежног органа Републике Србије и података уписаних у матичну књигу рођених, односно матичну књигу венчаних или личних исправа које се сматрају доказом о тим подацима, а за странце на основу података из

У случају благовремене пријаве рођења детета у здравственој установи, по подношењу непосредног захтева странака и пријаве денунцијанта, орган покреће управни поступак у коме се спроводи посебан испитни поступак и утврђују све одлучне чињенице за конститутивни упис рођења у матичну књигу рођених. За овај испитни поступак је карактеристично да је већина радњи које се у њему имају извршити унапред одређена материјалним прописима, као и редослед и рокови за њихово извршење. У доказном поступку подаци о рођењу (дан, месец, година, час и место рођења, као и пол детета) утврђују се на основу података садржаних у пријави рођења здравствене установе. Остале релевантне чињенице које се утврђују и на којима се заснива одлука доказују се одговарајућим јавним исправама и изјавама странака у поступку. Тако се подаци о родитељима који су у браку утврђују на основу података садржаних у пријави рођења и извода из матичне књиге венчаних, а ако родитељи нису у браку из пријаве рођења, извода из матичне књиге рођених и изјава оца о признању очинства, односно мајке о сагласности са датим признањем. Поред тога, лично име детета одређује се на основу споразумне изјаве родитеља, која поред имена и презимена мора, у складу са законом који уређује породично правну заштиту деце, садржати и изјаву о скраћеном личном имену ако име или презиме има више од две речи, а у складу са материјалним законом у области матичних књига и споразумну изјаву о упису личног имена и на језику и писму националне мањине, ако је истакнут захтев за упис тог податка у матичну књигу рођених и на језику и писму националне мањине. С обзиром да се давање ових изјава сматра важнијом радњом у поступку, оне се узимају на записник који представља доказ о датим изјавама и предузетим радњама.

Усмена расправа у управном поступку основног уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених представља централну фазу посебног испитног поступка само када је непосредно потребно разрешити спорне чињенице и околности уз учешће странака, а то је по правилу увек када је спорна чињеница очинства детета или постоји спор у вези са

---

иностране путне исправе/личне карте или идентификационог документа издатог од надлежног органа Републике Србије. Овлашћено лице здравствене установе дужно је да у поступку уписа података у пријаву рођења идентификује мајке детета, односно оца детета за држављане Републике Србије утврди на основу личне карте или путне исправе, издатих од надлежног органа Републике Србије, за странце на основу иностране путне исправе/личне карте или идентификационог документа издатог од надлежног органа Републике Србије. Подаци који се уписују у образац пријаве морају бити идентични подацима уписаним у евиденцију о порођајима коју води здравствена установа.

одређивањем личног имена, имена или презимена детета. Када се чињеница очинства не може утврдити у поступку пред првостепеним органом (мушкарац кога је мајка означила као оца детета не призна очинство или мајка детета не да сагласност на дату изјаву о признању очинства), орган може решити ствар уписом у матичну књигу рођених само неспорно утврђених података о рођењу детета и његовом породичном статусу, а странке упутити на судски парнични поступак утврђивања очинства. Ако родитељи детета, пак не постигну споразум о личном имену детета, првостепени орган ће уписати чињеницу рођења без података о личном имену, а надлежном органу старатељства ће упутити захтев да у складу са прописима о личном имену исто одреди и донесе одговарајуће решење. Чињенице и подаци утврђени у поступку пред другим надлежним државним органом уписују се на основу решења тог органа, у виду одговарајуће забелешке у матичној књизи.<sup>466</sup>

Орган ће покренути поступак и када му је достављена пријава рођења од стране денунцијанта, а лица којима би се иначе признало својство странке у поступку основног уписа чињенице рођења (родитељи детета) у прописаном року не поднесу захтев за упис детета у матичну књигу рођених или се не одазову позиву органа да учествују у поступку. У том случају орган ће по службеној дужности спровести поступак, утврдити релевантне чињенице на основу доказа којима располаже<sup>467</sup> и управни поступак окончати у року од 30 дана од дана рођења детета, конклюдентном радњом уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених. Овај неформални управни акт има карактер делимичног решења, јер орган самостално, без изјаве родитеља, не може утврдити све релевантне чињенице које се уписују у матичну књигу, због чега ће по доношењу делимичног решења наставити поступак ради решења осталих питања које иначе чине целину захтева за упис рођења у ову службену евиденцију, али ће о њима одлучити накнадно, доношењем формалног управног акта.

Потребно је нагласити да орган, истовремено са утврђивањем чињенице рођења, утврђује и држављански статус детета што произилази из његове истовремене

---

<sup>466</sup> У складу са чланом 28. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) надлежни орган дужан је да одлуку о чињеници рођења, закључења брака и смрти и променама у вези са том чињеницом достави надлежном матичару ради уписа у матичну књигу, у року од 15 дана од дана када је одлука постала правноснажна.

<sup>467</sup> На основу података садржаних у пријави рођења и података садржаних у службеним евиденцијама које води.

надлежности у повереним пословима решавања у првостепеном поступку у области матичних књига и пословима вођења евиденције о држављанима Републике Србије.<sup>468</sup>

Поред тога, треба имати у виду да одређене податке који се такође, уписују у матичну књигу рођених није надлежан да утврди првостепени орган у поступку основног уписа, већ орган у чијем су делокругу ти послови (нпр. јединствени матични број грађана одређује министарство надлежно за унутрашње послове), али је то могуће тек по конституисању уписа рођења неког лица у матичну књигу рођених због чега се ови подаци утврђују пред надлежних органом по закључењу основног уписа, дакле накнадно и уписују у матичну књигу рођених на основу акта надлежног органа у конкретном питању.<sup>469</sup>

Изузетак од правила која важе за управни поступак основног уписа чињенице рођења детета у здравственој установи настаје у случају када странка поднесе захтев за основни упис чињенице рођења детета које није рођено у здравственој установи, а његовом рођењу није присуствовао лекар или бабица, дакле када не постоји пријава рођења законом овлашћеног денунцијанта. У тој ситуацији, такође се спроводи посебан испитни поступак, али је усмена расправа за разлику од претходног сучаја у коме је факултативна, у овом случају обавезна (облигаторна), пре свега из разлога што је материјалним прописима уређено да се подаци о рођењу детета ван здравствене установе (дан, месец, година, час и место рођења, као и пол детета) утврђују на основу изјаве мајке детета и сведока који су присуствовали рођењу, па је то централно место у поступку у коме се морају, уз учешће странака, сведока, евентуално тумача и других учесника у

---

<sup>468</sup> Сагласно члану 46. ст. 1. и 2. Закона о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 90/07), евиденција о држављанима Републике Србије води се у матичним књигама рођених, а држављанство Републике Србије уписује се у матичну књигу рођених у складу са овим законом и прописима о матичним књигама. Такође, у складу са чланом 2. Правилника о начину уписа чињенице држављанства у матичну књигу рођених, обрасцима за вођење евиденција о решењима о стицању и престанку држављанства и обрасцу уверења о држављанству („Службени гласник РС”, бр. 22/05, 84/05, 121/07 и 69/10) чињеница држављанства уписује се у матичну књигу рођених за лица која на основу Закона о држављанству Републике Србијестекну држављанство Републике Србије, као и за лица којима је утврђено држављанство Републике Србије на основу овог закона.

<sup>469</sup> У смислу члана 3. став 2. Закона о јединственом матичном броју грађана („Службени гласник РС”, бр. 53/78, 5/83, 24/85 - др. закон, 6/89 - др. закон, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон и 101/05– др. закон), надлежни орган управе који води матичну књигу рођених дужан је да одмах по упису у матичну књигу рођених достави извод из матичне књиге надлежном општинском органу ради одређивања матичног броја. Јединствени матични број грађана, сагласно тачки 26. став 1. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13), уписује се у одговарајућу рубрику матичне књиге рођених на основу извештаја о одређеном матичном броју, који доставља орган унутрашњих послова који га је одредио.

поступку (нпр. надлежног органа унутрашњих послова на чијем подручју је дете рођено), разјаснити све спорне чињенице и околности овог питања за доношење законите и правилне одлуке.<sup>470</sup> У јавној расправи се могу утврдити и друге одлучне чињенице (нпр. очинство детета или лично име детета), али се оне могу утврдити и изјавама датим на записник ван усмене расправе.

Поступак се завршава меритумом који није садржан у формалном управном акту, већ конклюдентној радњи органа – уписом чињенице рођења у матичну књигу рођених, који у складу са материјалним прописима својеручно потписује и странка. Ово превасходно произилази из правне природе саме управне ствари која је по правилу једностраначка и у највећем броју случајева без спорне правне ситуације, у којој се удовољава захтеву странке, али и циља поступка, а то је документовање тих чињеница и података у матичну књигу. Али то не значи да решавање управне ствари овом врстом управног акта странка губи право заштите својих права и правних интереса пред другостепеним органом, јер се и против неформалног управног акта може изјавити жалба и водити жалбени поступак, а након тога и управни спор пред надлежним судом.

Основном упису чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних, који је уређен материјалним законом у области матичних књига, претходи поступак склапања брака који је уређен материјалним законом у области породично правне заштите. Утолико се поступак који претходи упису чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних разликује од поступака који претходе упису чињенице рођења и чињенице смрти у матичне књиге, који су у целини уређени једним материјалним законом.

Управни поступак закључења брака и уписа те чињенице у матичну књигу венчаних покреће се писменим или усменим захтевом странака који чине процесну заједницу, тј. будућих супружника, надлежном органу. О усменом захтеву за пријаву

---

<sup>470</sup> Сагласно тачки 30. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13), ако дете није рођено у здравственој установи дан, месец, година, час и место рођења утврђују се у складу са законом који уређује општи управни поступак, тако што се од пријавиоца и лица која су била присутна рођењу детета узима се изјава на записник, а од надлежне здравствене установе прибавља доказ о томе да ли је дете чије се рођење пријављује уписано у евиденције које води та установа, односно да ли је тој здравственој установи пријављено рођење детета. Ако матичар није у могућности да самостално утврди ове чињенице, обратиће се за помоћ надлежном органу унутрашњих послова на чијем подручју је дете рођено или нађено.

закључења брака сачињава се записник на прописаном обрасцу.<sup>471</sup> Ова фаза поступка преваходно има за циљ да се у посебном испитном поступку утврди постојање одлучних чињеница који су услов за пуноважно закључење брака.<sup>472</sup> Стање ове управне ствари, као и релевантне чињенице у поступку, утврђују се на основу доказа које подносе странке – јавних исправа<sup>473</sup> и изјава странака датих на записник које могу бити истовремене са пријавом за закључење брака, али и дате у току испитног поступка. Управни поступак по пријави за закључење брака у односу на резултате испитног поступка може се окончати закључењем брака или одбијањем захтева за закључење брака, али и одустанком странака од закључења истог. У вези са одустанком од закључења брака постоје посебна правила управног поступка, па се тако у овој ситуацији не доноси закључак којим се поступак обуставља већ се само констатује на записник да су странке одустале од закључења брака.<sup>474</sup> Посебна правила управног поступка присутна су и када је у питању одбијање захтева за закључење брака, с обзиром да орган донету одлуку по правилу усмено саопштава странкама, а само на изричит захтев странке или странака у поступку доноси формални управни акт – решење којим одбија захтев за склапање брака.<sup>475</sup> Против овог решења је допуштена жалба, као и судска заштита у управном спору.

Међутим, када првостепени орган утврди да су испуњени материјални услови за закључење брака, а странке не одустану од закључења брака, он у форми прописаној законом закључује брак, након чега се конституише то право неформалним управним актом – уписом те чињенице у матичну књигу венчаних, који потписују странке, али и други учесници у поступку (сведоци, евентуално тумачи и заступник – пуномоћник, ако су учествовали у поступку). Још једна од специфичности овог поступка садржана је у чињеници да конклюдентна радња уписа чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних означава коначно решење у управном поступку којим је удовољено захтеву

---

<sup>471</sup> Тачка 145. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>472</sup> Услову за пуноважност брака уређени су чл. 292-303. Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

<sup>473</sup> У односу на конкретан случај то могу бити изводи из матичне књиге рођених, уверења о држављанству, докази о спроведеном поступку давања дозволе за закључење брака, докази о дозволи закључења брака преко пуномоћника, докази да је претходни брак престао, докази да према прописима пржаве чији је држављанин странка не постоје сметње за закључење брака и друго.

<sup>474</sup> Члан 298. Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

<sup>475</sup> Члан 293. Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15).

странака за закључење брака, против кога није дозвољена жалба другостепеном органу, али и против кога се иако је донето у управном поступку судска заштита не остварује у управном спору, већ у судском парничном поступку.<sup>476</sup>

Управни поступак основног уписа чињенице смрти у матичну књигу умрлих покреће се на исти начин као и управни поступак за упис чињенице рођења у матичну књигу рођених, дакле *ex officio* од стране надлежног органа, а може га покренути лице које има страначку легитимацију у складу са материјалним законом.<sup>477</sup>

Странка захтев подноси писмено или усмено на записник чија су форма и садржина прописани,<sup>478</sup> али да би се он ценио основаним за покретање поступка неопходно је да је органу достављена пријава денунцијанта, односно потврда о смрти издата од надлежне здравствене установе ако је лице умрло у здравственој установи или од лекара који је утврдио смрт – мртвозорника ако је лице умрло ван здравствене установе. Сваки захтев за основни упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих поднет пре издавања и достављана у законском року<sup>479</sup> потврде о смрти од стране денунцијанта, сматра се преурањеним. У том смислу, изводи се закључак да је органу када се странка обрати са захтевом за упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих, за покретање поступка увек неопходан стицај са радњом пријаве денунцијанта.

Међутим, у обрнутом случају када је органу достављена потврда о смрти денунцијанта, а странка се није у законском року обратила органу за упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих, орган може покренути и водити поступак *ex officio* ради утврђивања одлучних чињеница на основу којих се решава управна ствар. У овим управним стварима орган по правилу располаже доказним средствима (*media probandi*)

---

<sup>476</sup> Сагласно чл. 209-228. Породичног закона („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15), поступак ради утврђивања постојања или непостојања брака, као и за поништење и развод брака може се водити само пред надлежним судом, а покреће се тужбом.

<sup>477</sup> Чланом 61. став 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС”, бр. 20/09 и 145/14) прописано је да су чињеницу смрти дужни да пријаве чланови породице с којима је умрли живео, а ако ових лица нема или нису у могућности да то учине, друга лица с којима је умрли живео или други чланови породице који су сазнали за смрт, односно лица у чијем је стану смрт наступила, а ако нема ни ових лица, чињеницу смрти дужно је да пријави лице које је прво за смрт сазнало.

<sup>478</sup> Тачка 146. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>479</sup> Чињеница смрти, у складу са чланом 62. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС”, бр. 20/09 и 145/14) мора се пријавити надлежном матичару у року од три дана од дана смрти, односно од дана налажења леша. Ако је посебним прописом одређен за сахрану краћи рок од три дана, чињеница смрти мора се пријавити пре сахране.



који су потребан носилац или извор доказа за потпуно утврђивање чињеничног стања,<sup>480</sup> па се по правилу спроводи скраћени испитни поступак.

Конклюдентна радња органа којом је извршен основни упис чињенице смрти у матичну књигу умрлих и у овом случају сматра се управним актом одлучивања, који подлеже заштити у управном жалбеном поступку пред другостепеним органом и управном спору пред надлежним судом.

У управним стварима у области матичних књига могуће је да се поступак иницира поднесаком странке који садржи више захтева за чије решавање је надлежан исти орган. Ову ситуацију имамо у случају пријаве рођења и смрти мртворођеног детета и детета које је умрло одмах по рођењу. И овде је за покретање поступка неопходан стицај захтева странке и пријава денунцијанта – здравствене установе, а захтеви се не могу решавати редом којим су наведени у захтеву странке, већ се увек прво одлучује о конститутивном праву на основни упис чињенице рођења, а затим о конститутивном упису чињенице смрти детета у одговарајућу матичну књигу.

На крају треба нагласити да управни акти одлучивања у поступку основног уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти припадају конститутивним управним актима, јер се њима „стварају права и успостављају или губе способности“<sup>481</sup> одређеног физичког лица.

## 5.2. Поступак накнадног уписа чињеница и података у матичне књиге

Управни поступак за накнадни упис чињеница и података у матичне књиге подразумева као прво, поступке за упис чињенице рођења и чињенице смрти које се пријављују по протеку рока за упис тих чињеница у матичне књиге и као друго, поступке за допуну оних података који у матичну књигу нису уписани у поступку основног уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти.

Поступци за накнадни упис чињеница рођења и смрти по правилу се покрећу поводом захтева странке, док се поступци за допуну података у основном упису одређене чињенице једнако покрећу по службеној дужности и по захтеву странке.

---

<sup>480</sup> Потврда о смрти, извод из матичне књиге рођених, евентуално извод из матичне књиге венчаних ако је умрли био у браку, уверење о држављанству.

<sup>481</sup> Види: Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 59-74.

Испитни поступак у поступку накнадног уписа чињенице рођења и чињенице смрти има исти ток, заснива се на истим процесним радњама и има за циљ утврђивање истих релевантних чињеница као и у поступку основног уписа рођења и смрти у матичне књиге. Чињенице и околности, односно стање ствари у поступку накнадног уписа чињенице рођења утврђује се у посебном испитном поступку. У поступку накнадног уписа чињенице смрти у матичну књигу умрлих стање ствари утврђује се у посебном испитном поступку, као и скраћеном испитном поступку, а који ће поступак бити примењен зависи од околности случаја и чињеничног стања на коме се заснива.

Посебан испитни поступак спроводи се и када је потребно утврдити одлучне чињенице и околности које су од значаја за разрешење управне ствари допуне података у матичној књизи. Ток испитног поступка, које ће се радње у поступку извршити, редослед радњи у поступку, који ће се докази извести, да ли је потребно одредити усмену расправу и друго, у поступку допуне података у матичној књизи одређује се према околностима конкретног случаја. Ово из разлога што испитни поступак у мање сложеним стварима без спорних односа не захтева одржавање усмене расправе,<sup>482</sup> али зато у стварима у којима учествују две и више странака са супростављеним интересима она је обавезна.<sup>483</sup>

Материјалним прописи који уређује управну област матичних књига, по правилу, утврђено је да се после протеча прописаног рока за основни упис чињенице рођења или смрти, упис ових чињеница може извршити у матичну књигу само на основу решења надлежног органа.<sup>484</sup> Такође, прописано је да се на исти начин поступа и када је у питању допуна података у матичној књизи, после закључења основног уписа.<sup>485</sup> Стога се на подлози чињеница утврђених у овим поступцима одлучује доношењем формалног управног акта, односно решења. Ова решења поред прописаних саставних делова на којима се заснива њихова законитост и чињенична заснованост, обавезно у диспозитиву садрже налог којим се одређује начин извршења меритума одлуке, односно који орган и у

---

<sup>482</sup> Нпр. у поступку допуне појединих података о брачном дугу умрлог лица за које постоји доказ у матичној књизи венчаних.

<sup>483</sup> Нпр. у поступку утврђивања очинства детета.

<sup>484</sup> Члан 25. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>485</sup> Члан 26. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

ком року има извршити упис одговарајуће чињенице или забелешке о допуни података у односној матичној књизи.

По својој природи и решења којим се одобрава накнадни упис чињенице рођења или смрти у матичне књиге, односно којима се одобрава допуна података у матичној књизи, припадају конститутивним управним актима јер имају исте правне последице као и неформални управну акти који настају у поступку одлучивања о основном упису у матичну књигу.

### **5.3. Поступак уписа у матичне књиге на основу исправа иностраног органа**

Управни поступак уписа у матичне књиге на основу исправа иностраних органа подразумева поступак у коме се на основу релевантних чињеница утврђује испуњеност материјалним законом прописаних услова за упис у матичне књиге чињенице рођења, закључења брака и смрти држављана Републике Србије које су настале ван њене територије.

Ови поступци заснивају се у процесном смислу на одређеним специфичностима које немају своје упориште само у домаћим прописима, већ и међународним актима и подразумевају посебности које се односе како на правила у вези са одређивањем стварне и месне надлежности органа, тако и на нарочита правила испитног (доказног) поступка за утврђивање релевантних чињеница и околности на основу којих се доноси законит и правилан меритум у конкретној управној ствари.

Како је већ истакнуто, у управним пословима надлежност се не може мењати нити вољом органа, нити споразумом странака, а за решавање је увек надлежан један орган. Међутим, када је у питању одређивање стварне надлежности органа за упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге на основу исправа иностраних органа ситуација је нешто комплекснија. Наиме, стварна надлежност органа је уређена тако да нема искључиве надлежности само једне врсте органа у поступцима за упис ових чињеница, па се као стварно надлежни органи одређују дипломатско-конзуларна представништва наше земље у иностранству и органи којима је поверено решавање у првостепеном управном поступку уписа у матичне књиге чињенице рођења, закључења брака и смрти које су настале на територији Републике Србије. При томе, закон није

изричито прописао који орган има супсидијарну надлежност, већ се то изводи из норме која утврђује да ће „органи управе у земљи“ покренути поступак ради утврђивања стања ствари и уписа одговарајуће чињенице само у случају када та чињеница није претходно уписана у матичне књиге које се воде у дипломатско-конзуларном представништву наше земље у иностранству. Уз то, пред којим ће се стварно надлежним органом извршити упис одређене чињенице остављено је вољи странке која сама опредељује ком стварно надлежном органу ће поднети пријаву за упис одређене чињенице у домаће матичне књиге.<sup>486</sup>

Правила за одређивање месне надлежности органа у земљи дата су алтернативно и посебно за сваку од наведених чињеница, о чему је већ било речи, док се месна надлежност дипломатско-конзуларних представништава одређује према територијалном принципу, али не у односу на место настанка повода за вођење поступка као у случају уписа те чињенице која је настала на територији Републике Србије или боравишта домаћег држављанина у иностранству,<sup>487</sup> већ према територији на којој је одређено дипломатско-конзуларно представништво овлашћено у складу са међународним правилима и правилима земље домаћина да врши конзуларну функцију у својству матичара.

Поступак се дакле, покреће пријавом странке на прописаном обрасцу,<sup>488</sup> у коме она опредељује стварно надлежан орган, након чега се месна надлежност одређује у складу са прописаним правилима за упис одређене чињенице у матичну књигу за једну, односно другу врсту стварно надлежних органа.

У пријави за упис чињенице наводе се сви релевантни подаци који се односе на захтев, уз коју се подноси јавна исправа иностраног органа која доказује постојање тих чињеница и података (извод из матичне књиге или јавна исправа о личном статусу грађана, по потреби конкретног случаја и други докази). За употребу ових исправа пред надлежним органом потребно је да су легализоване у складу са прописима (билатералним или мултилатералним уговором или домаћим прописима о легализацији, о чему је такође, било речи), као и да буде преведена од овлашћеног судског тумача.

---

<sup>486</sup> Може је поднети месно надлежном дипломатско-конзуларном представништву наше земље у иностранству или месно надлежном органу управе коме су поверени послови матичних књига које се воде за подручја јединица локалних самоуправа у Републици Србији.

<sup>487</sup> Насељено место рођења, закључењу брака или смрти неког лица.

<sup>488</sup> Тач. 147-150. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

Поступак утврђивања одлучних чињеница спроводи се по правилу у скраћеном испитном поступку, јер се у овим питањима углавном ради о једностраначким стварима без спорне правне ситуације. Међутим, када јавна исправа на основу које се врши упис не садржи све релевантне чињенице и податке, или је потребно решити неко претходно питање (нпр. држављански статус лица чији се упис захтева), ради потпуног утврђивања релевантних чињеница и конституисања законитог и правилног уписа у матичне књиге, спроводи се посебан испитни поступак.<sup>489</sup>

Меритум одлуке увек је садржан у конклюдентној радњи уписа одређене чињенице у матичну књигу, а формални управни акт ће се донети само у случају када орган одбије захтев странке за упис у матичне књиге чињенице која је настала у иностранству.

Имајући у виду да се одлучивање у овом поступку заснива на постојању одређене чињенице (рођења, закључења брака или смрти), ови управни акти имају декларативни карактер – њима се само констатује како се са правног гледишта у складу са домаћим прописима има схватити један правни однос настао у иностранству.

#### **5.4. Поступак за исправку грешке у матичној књизи**

Материјални закон у управној области матичних књига уређује право на исправку података у матичној књизи апстрактним нормирањем правних правила у случају када се уочи грешка у подацима уписаним у матичну књигу пре закључења основног уписа, односно после закључења основног уписа. Ова правила не садрже ближе уређење

---

<sup>489</sup> Ако лично име детета уписано у инострану извод из матичне књиге рођених није одређено у складу с домаћим прописима о личном имену, у смислу члана 78. став. 1. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), матичар ће затражити од родитеља да га одреде у складу са законом којим се уређује лично име. Изјаву о одређивању личног имена детета у складу са ставом 2. наведеног члана Закона о матичним књигама, родитељи могу дати и пред дипломатско-конзуларним представништвом приликом подношења пријаве за упис чињенице рођења у матичне књиге које се воде по овом закону. Такође, ако на основу извода иностраног органа није могуће утврдити презиме супружника које су узели приликом закључења брака, на основу члана 79. ст. 1. и 2. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), матичар прибавља тај податак од иностраног органа пред којим је брак закључен, а ако ни на тај начин није могуће утврдити презиме супружника, матичар ту чињеницу утврђује на основу изјаве супружника. У смислу става 3. наведеног члана Закона о матичним књигама, изјава се може дати и пред дипломатско-конзуларним представништвом приликом подношења пријаве за упис чињенице закључења брака у матичне књиге које се воде по овом закону. Нешто сложенији поступак утврђивања одлучних чињеница односи се на сазнање страног права које је примењено у поступку утврђивања неког од статусних питања пред иностраним органом, као икада је потребно да инострани орган преузме улогу замољеног органа и предузме поједине радње у поступку.

процесних радњи када орган по службеној дужности или на захтев странке покрене поступак за исправку грешке у матичној књизи,<sup>490</sup> осим што прописују да грешке које се уоче пре закључења основног уписа исправља матичар,<sup>491</sup> док се грешке које се уоче после закључења основног уписа могу исправити само на основу решења надлежног органа.<sup>492</sup> То имплицира да се поступак за исправку грешке у матичној књизи спроводи у складу са правилима општег управног поступка.

Да би се покренуо поступак за исправку грешке у матичној књизи први услов је да се ради о очигледној, фактичкој грешки која је настала случајно, односно која нема никаквог утицаја на правно дејство уписа. Ова очигледност утврђује се на основу релевантних чињеница које је орган већ утврдио у првостепеном поступку, те се сам поступак за исправку грешке спроводи у скраћеном испитном поступку.

С обзиром да се овај поступак пре закључења основног уписа третира грешком у одлуци која још није извршена конклюдентном радњом уписа одређене чињенице (рођења, закључења брака или смрти) у матичне књиге, то се и о уоченој грешки одлучује конклюдентном радњом у виду забелешке у одговарајућој рубрици матичне књиге.<sup>493</sup>

Супротно томе, накнадни упис чињенице рођења или смрти уписује се у матичне књиге само на основу формалног управног акта, па се и о захтеву за исправку грешке у матичној књизи одлучује у форми решења. Исто тако, основни упис одређене чињенице који је завршен потписом матичара и странке у поступку, третира се у смислу заштите права и правних интереса странке као и да је донето решење у тој управној ствари, па се после закључења основног уписа, о исправци грешке такође одлучује доношењем

---

<sup>490</sup> Сходно члану 32. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), поступак исправке грешке води се по службеној дужности или на захтев странке, односно лица које за то има непосредан и на закону заснован правни интерес, у складу с прописом којим се уређује општи управни поступак.

<sup>491</sup> На основу члана 30. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), грешке у матичним књигама које су уочене пре закључења уписа, исправља матичар, у складу с прописом којим се уређује начин вођења матичних књига.

<sup>492</sup> Грешке у матичним књигама које су уочене после закључења уписа, матичар може исправити, у смислу члана 31. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>493</sup> Тачком 17. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13), прописано је да грешке у матичним књигама које су уочене пре закључења уписа исправља матичар. Исправка грешке врши се тако што матичар у рубрику „Примедбе“ уписује забелешку о томе шта се исправља (на пример: Презиме детета је Јовановић).

решења. Диспозитив решења о исправци грешке у матичној књизи обавезно садржи додатак у виду налога којим се одређује начин на који ће се исправка уписати у матичну књигу.<sup>494</sup>

Против ових решења странка има право жалбе непосредно вишем органу, односно судске заштите у управном спору.

По својој природи и решења којим се одобрава исправка грешке у матичној књизи припадају декларативним управним актима, јер се њима утврђује једно право, једна правна ситуација, један правни однос који фактички постоји.

### 5.5. Поступак за промену података у матичној књизи

Промена података у матичној књизи у принципу више је везана за извршење одлука других државних органа којима је промењен неки од елемената личног статуса грађана о којима се евиденција води у матичним књигама, него за решавање у првостепеном управном поступку у области матичних књига, што не чуди ако се има у виду да се значајан број тих чињеница и података утврђују на основу материјлних закона из других управних области (лично име, породични статус, држављанство, јединствени матични број грађана и др).

Ипак, у односу на фактичко стање потребно је издвојити поступак за промену податка о полу који је уписан у матичну књигу рођених за одређено лице, а који није последица примене одредаба материјалног закона у области матичних књига, већ судске одлуке која је у овом случају *de facto* извор права и чији је ауторитет утолико већи што нема позитивних прописа који на целовит начин и јединственим основама утврђује све медицинске и правне претпоставке за признавање права на промену полног идентитета и поступак легализације статусних и породичних промена насталих по овом основу, односно признавања права која су резултат промене полног идентитета.<sup>495</sup>

Наиме, уставносудском одлуком на идиректан начин је одређена стварна надлежност органа који извршавају поверене послове решавања у првостепеном управном

---

<sup>494</sup> Ово проистиче из одредаба тачке 22. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13), којом је уређено да се да се грешке у матичним књигама које се уоче после закључења основног уписа могу исправити само на основу решења надлежног органа из члана 6. ст. 2. и 4. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) који води матичну књигу у коју се исправка врши. Исправке се уписују у матичне књиге у рубрику „Накнадни уписи и забелешке“.

<sup>495</sup> Одлука Уставног суда број УЖ-3238/2011 („Сл. гласник РС“, број 25/2012).

поступку у области матичних књига за одлучивање о захтеву за упис промене пола у матичну књигу рођених.

У том смислу, првостепени поступак за промену податка о полу спроводи се сходном применом правила општег управног поступка, по поднетом предлогу странке. Доказни поступак заснива се на утврђивању релевантних чињеница у којима извор сазнања о постојању промене пола представљају јавне исправе издате од стране надлежне медицинске установе, а које потврђују предмет доказивања. У овом поступку нису искључена и друга доказна средства, па тако за разлику од свих осталих поступака чије јасно уређење налазимо у материјалном закону, овде посебну место налазе мишљења и налази вештака. За овај поступак је карактеристичан посебан испитни поступак, а одлука се доноси у форми решења.

По својој природи ова решења припадају реконститутивним актима, јер већ постоји акт конститутивног карактера о извршеном упису чињенице рођења у матичну књигу рођених у коме је садржан и податак о полу, а овим реконститутивним актом се само мења стање и однос створен тим конститутивним актом. Прецизније, доношењем реконститутивног акта којим се одобрава упис промене пола у матичној књизи рођених не поништава се извршен упис чињенице рођења у матичну књигу рођених, већ се само он модификује у једном свом податку.

## **6. Материјални акти управе и матичне књиге**

На основу свега до сада изложеног могло би се закључити да се делатност органа управе у пословима матичних књига састоји само од мериторног решавања одређене управне ствари, односно доношења управних аката који имају непосредно правно дејство.

Међутим, то се шире гледано свакако не може узети као исправна оцена, јер се управна делатност органа у овој области састоји и од читавог низа појединачних аката и радњи које немају непосредно правно дејство. Ти акти и радње су врло различити и могу се кретати од простих материјалних радњи, до аката регулисаних правом, па чак и до аката који имају одређено правно дејство. Али оно што им је заједничко и битно, то је да



сви ови акти и радње немају непосредно правно дејство, тј. не производе директне промене у правима или обавезама.<sup>496</sup>

Материјални акти управе у теорији обухватају велику и разнородну групацију материјалних операција или радњи којима управа извршава законе или обавља друге управне послове. Они могу претходити или следити управном акту, али се могу предузимати и непосредно на основу закона или у извршењу већ донетог управног акта. Дакле, материјални акти нису везани за управне акте само као њихова последица, они могу за њих бити везани и као њихов узрок, или, тачније као њихова претпоставка. Но, иако могу бити тесно везани са управним актом, они нису са њим идентични.<sup>497</sup>

С тим у вези, постоје различите могућности за класификацију материјалних аката, али је основна подела на оне који су ауторитативне природе и они који су неауторитативне природе. За прве користимо појам управне радње, а за друге неауторитативни материјални акти.<sup>498</sup> За област матичних књига карактеристичне су неки од материјалних аката управе, и то: документовање, акти саопштења, примање изјава и акцесорни акти.

*Документовање* обухвата материјалне акте којима надлежан орган остварује вођење матичних књига и такви акти су упис (бележење, евидентирање) одређених чињеница и података личног статуса грађана у ове службене евиденције. Истовремено, у документовање се убраја и издавање јавних исправа на основу матичних књига – извода из матичних књига и уверења о појединим подацима уписаним у матичне књиге или појединим стањима која произилазе из података уписаних у матичне књиге. Акти који се издају на основу матичних књига, по својој појединачности и издаваоцу, имају одређену сличност са управним актима који се доносе у овој области, али се јавним исправама које се издају из матичних књига не могу заснивати, мењати или укидати правни односи и то је оно својство које им недостаје да би били управни акти. Те јавне исправе доказују постојање одређене чињенице или стања и могу бити средство за настанак другог, конкретног управног акта, али то им даје само посредно дејство, за разлику од управног акта који увек има непосредно или

---

<sup>496</sup> Милков Драган, *Ibid*, стр. 60.

<sup>497</sup> Јовановић Слободан, *О држави, Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011, стр.308-309.

<sup>498</sup> Милосављевић Богољуб, *Ibid*, стр. 229-230.

сопствено дејство. Правни значај тих исправа састоји се у њиховој појачаној веродостојности, па самим тим имају правну снагу доказа.

*Акти саопштења* представљају појединачне акте управе којима један орган одређена лица обавештава, упозорава или саветује. Тим актима се странкама саопштавају одређене чињенице или околности које могу бити значајне за остваривање њихових права. Сврха таквих аката је не само у лакшем остваривању права грађана, већ и у ефикаснијем вођењу управног поступка. Ови акти посебно су карактеристични за област матичних књига и у одређеном броју случајева њихов настанак је обавеза која настаје применом самог материјалног закона (нпр. у случају када орган обавештава грађане о уништеним или несталим матичним књигама и позива сва лица која су била уписана у те књиге да поднесу у остављеном року захтеве и приложе доказе којима располажу ради обнове уписа одговарајуће чињенице у матичне књиге). Основна разлика између управних аката и аката саопштења односи се на то да ови други немају непосредно правно дејство, они само могу указати на последице пропуштања одређене радње у остваривању неког права. Ипак, када се правне последице вежу за акт саопштења, тада он постаје управни акт. Ову ситуацију налазимо када се у поступку за упис чињенице закључења брака у матичну књигу венчаних о захтеву за закључење брака одлучи саопштењем странкама – будућим супружницима да је исти одбијен, као неоснован (јер нису испуњени законом прописани услови за пуноважност брака).

*Примање изјава* је врста материјалне радње која је супротна акту саопштења. Овде заправо странка има положај субјекта који информисе орган. У највећем броју случајева она то чини јер има материјалним законом уређену обавезу пријављивања одређене чињенице (нпр. чињенице рођења, чињенице смрти или личног имена детета). Ове изјаве могу се назвати *обавезним изјавама* и за случај њиховог неподношења прописане су и правне последице у виду санкција.<sup>499</sup>

Поред обавезних изјава, орган може примити и изјаве чије давање није неопходно, али које имају одређени правни значај. Све изјаве странака и других учесника

---

<sup>499</sup> У смислу Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), новчаном казном казниће се за прекршај физичко лице ако: не пријави чињеницу рођења детета у прописаном року или не одреди лично име детету или не пријави чињеницу смрти у прописаном року.

у поступку узимају се на записник који представља материјализовање ових управних радњи.

*Акцесорни акти* настају у поступку који претходи доношењу решења, а представљају споредне или узгредне акте, који нису самостални већ су повезани са главним управним актом којим се решава конкретна управна ствар. Тако карактер акцесорног акта имају готово сви појединачни акти донети у току поступка у којима није одлучено о главној ствари. У управним стварима у области матичних књига то су, по правилу, закључак о прекиду поступка до решења претходног питања, закључак о изузећу службеног лица и слично. Последице несамосталног карактера акцесорних аката јесте њихов другачији правни режим, против њих се не може изјавити жалба, нити се може водити управни спор, а могу се нападати само у оквиру жалбе против управног акта, чији саставни део чини неки акцесорни акт.<sup>500</sup>

## 7. Матичне књиге у доказном поступку

Значај матичних књига можемо посматрати са више друштвених аспеката, али када је у питању њихов значај у праву он се пре свега огледа у процесним радњама које за циљ имају утврђивање постојања одређених чињеница и околности у доказном поступку, без обзира о којој врсти поступка се ради.

Матичне књиге, као основне службене евиденције о грађанима незаобилазни су доказ (*probatio*) у свим правним стварима у којима се утврђује лично својство странке у поступку или лични, односно породични статус неког другог лица о чијем се праву одлучује, али и другим поступцима у којима се на основу матичних књига на несумњив начин утврђује наступање правне ситуације која је предмет конкретне ствари.

Исто тако, посебан значај имају јавне исправе које се издају из матичних књига – изводи из матичних књига и уверења о појединим подацима уписаним у матичне књиге или подацима који из њих произилазе. Њихово поседовање је неопходно за остваривање низа права или обавезе појединца, а да би странке разликовале одређена права или биле ослобођене неке обавеза, често су у потреби да уз захтев поднесу јавне исправе које се издају на основу матичних књига. При томе, доказна снага аката који се

---

<sup>500</sup> Милков Драган, *Ibid*, стр. 62-63.

издају из матичних књига је велика, ако се има у виду да за њих важи презумпција тачности, док се супротно не докаже.<sup>501</sup> Због тога је материјалним законом и прописан претходно описан посебан поступак за исправку података уписаних у матичну књигу, као и посебна отежана процедура оспоравања тачности података које ти акти садрже.<sup>502</sup>

Такође, њихово доказно својство има једнак значај у поступцима који се воде ради остваривања неког права у области матичних књига, као и у поступцима из других управних области. У не малом броју случајева јавне исптаве које се издају из матичних књига су једини доказ који је потребно извести у поступку ради утврђивања правог стања конкретне управне ствари и доношења законите и правилне мериторне одлуке (нпр. у поступку издавања личне карте или путне исптаве; одређивања јединственог матичног броја грађана; уписа, исправке, промене или брисања података уписаних у јединствени бирачки списак, итд). Наравно, странкама се и у тим поступцима омогућава да своја права и правне интересе штите на сваки законом дозвољен начин, да учествују у доказном поступку, дају изјаве и предлажу извођење и других доказа, али ће орган у примени начела слободне оцене доказа по правилу веру поклонити чињеницама утврђеним на основу података који су садржани у јавним исправама издатим из матичних књига, него изјави странке, односно исказима сведока. Самим тим, оне се могу сматрати једним од оних доказа који омогућавају да се циљ управног поступка може остварити и у скраћеном испитном поступку, без учешћа странке, обезбеђујући пуну примену начела на којима се заснива управни поступак – начела законитости, начела (материјалне) истине, начела ефикасности и начела економичности поступка.

---

<sup>501</sup> Члан 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>502</sup> Милков Драган, *Ibid*, стр. 61.

## VI. ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ МАТИЧНИХ КЊИГА

### 1. Управни поступак и информатика

Целокупна хетерогена управна активност, као што се из напред изнетог може закључити, одвија се у одређеним поступцима које означавамо управним поступцима у најширем смислу – поступцима који у управи представљају сваки начин одвијања рада код кога је прописано или уобичајено да се одређена радња или њени елементи обављају на исти начин у свим истоврсним случајевима.<sup>503</sup>

При томе, за сваку управну област од значаја је специјализација тих активности, која се огледа у разликовању управног поступка у најширем смислу од управног поступка у формалном смислу, јер он представља облик прописаних (службених или званичних) процесноправних радњи органа управе или ималаца јавних овлашћења и других учесника, у поступку примене материјалног закона у решавању конкретних правних ствари у области. Овај поступак има општи циљ у формулисању објективног права у конкретан случај, уз истовремено остваривање посебног циља који се огледа у заштити појединачних интереса на основу и у границама објективног права.

У вези са применом процесноправних елемената управног поступка, потребно је истаћи да је у савременом формалном управном поступку постало правило да се свакодневно у истоврсним стварима управне радње остварују на исти начин, применом истих „метода обраде“ релевантних чињеница и доношењем управних аката који су типског карактера. Ти послови се из дана у дан увећавају, добијајући карактер репетитивних послова и захтевају стандардизацију посебно у фазама које означавају ток управног поступка пре доношења одлуке и само доношење одлуке.

---

<sup>503</sup> Пусић Еуген, *Наука о управи*, Народне новине, Загреб, 1975, стр. 303.

С друге стране стоји несумњива потреба афирмације начела законитости, али се посебно у нашем законодавству и још више у пракси, оно често ставља у функцију релативизације значаја унификације управног поступка у случајевима исте врсте, јер је још увек преовлађујуће мишљење да се у сваком правном питању појављују или се могу појавити специфични фактори, те да је индивидуалност потреба сваке појединачне управне ствари.

Овакав став по правилу није заснован на реалним основама, већ је резултат генерализације и не узимања у обзир, односно занемаривања потреба и карактеристика поступака у појединим управним областима, које врло често захтевају управо стварање једног модела поступања и закључивања у идентичним чињеничним и правним случајевима као предуслова с једне стране, остваривања законитости и правилности поступака и с друге стране, легитимних очекивања странака. Поступци који се воде у управној области матичних књига, њихове опште карактеристике, чињенична заснованост и начин решавања су само један од примера који указују на неопходност такве унификације, јер у њима стандардизација поступака није сметња за остваривање основних начела на којима се управни поступак заснива, већ управо претпоставка за остваривање принципа поузданости и предвидивости (правне сигурности), принципа отворености и транспарентности и принципа ефикасности и делотворности у раду органа управе, оних којима су поверени послови решавања у првостепеном управном поступку у области матичних књига.

У овом тренутку не постоји ефикаснији, економичнији, целисходнији и правно прихватљивији начин на који се овај циљ може остварити од увођења информационо-комуникационих технологија у рад органа управе, јер ова технологија обезбеђује све потребне елементе, у правном, организационом и техничком смислу, за рутинско функционисање управе у свим поступцима који немају спорну правну ситуацију, а континуирано се понављају, имају за циљ утврђивање истих релевантних чињеница и исти правни основ и начин решавања, због чега поједини теоретичари сматрају да би наша држава морала подврћи критичкој анализи са становишта увођења модерних технологија све норме управног поступка.<sup>504</sup> Стварање правних информационих система, одговарајућих база података и њихово повезивање ради информатизације процеса доношења управних аката,

---

<sup>504</sup> Лилић Стеван, Прља Драган, *Правна информатика вештина*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 79.

могуће је само ако су створене и одређене нормативне претпоставке за примену информационих технологија у управном поступку.<sup>505</sup>

У државама савременог света систем рада и одлучивања пред органима управе већ више деценија има тенденцију информатизације, засновану на нормативно уређеном подручју аутоматске обраде података, односно електронске обраде података<sup>506</sup> на свим нивоима власти – државном, регионалном и локалном. Овакав систем рада се користи за читав низ управних радњи и поступака, као и за више различитих управних органа односно управних јединица истовремено, а остварује се кроз принцип *интегрисане обраде података*, који може бити интерни када обухвата потребе само једне управне јединице или екстерни када је у питању више управних јединица. У свему томе, једнако се приступа *вертикалној интеграцији* обраде података и вођења управног поступка обухватајући послове једне управне области у свим територијалним јединицама које су носиоци изворних или јавних овлашћења, као и *хоризонталној интеграцији* када се на једном нивоу власти повезују различите управне функције.<sup>507</sup>

Примена информатике у државној (јавној) управи, која егзистира на правилима управног поступка, у потпуности остварује њене функције које нису материјалне, већ „информацијске“ природе, то је процес прикупљања и обраде информација (добijenих из чињеница утврђених у поступку) који за крајњи циљ има доношење одлуке.

Стога, иако се увођењу информатике у појединачно управно одлучивање може приговарати мањим обзиром према посебности у конкретном случају, могућностима злоупотребе личних података, отуђености административног деловања и повећању управних трошкова, њене предности су преовлађујуће посебно у сегменту равномерне и јединствене примене прописа и управног одлучивања које може утицати на обликовање унапређења политике у области.<sup>508</sup>

---

<sup>505</sup> Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Наука о управљању са елементима правне информатике*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр.336.

<sup>506</sup> Изрази „аутоматска обрада података“ и „електронска обрада података“ по правилу се употребљавају заједно, али је реч о различитим принципима. Електронска обрада података истиче да се аутоматска обрада података данас одвија помоћу информационо-комуникационе технологије, а употреба аутоматске обраде података означава да без обзира на технику која се употребљава, цео процес обраде података се одвија аутоматизовано, управљањем помоћу програма.

<sup>507</sup> Види: Давитковски Борче, Лончар Зоран, Павловска Данева Ана, *Наука о управи*, факултет за државне и европске студије, Подгорица, 2012, стр. 198.

<sup>508</sup> Давитковски Борче, Лончар Зоран, Павловска Данева Ана, *Ibid*, стр. 200.

## 2. Употреба савремене технологије у управном поступку

Кодификовање управног поступка започело је још тридесетих година прошлог века, када је у Аустрији 1925. године, донет први закон којим су уређена процесна питања у поступању управе и других државних органа који нису имали своја посебна процесна правила. По угледу на аустријски принцип, у наредним годинама донети су закони о општем управном поступку и у другим државама европско-континенталног система, међу којима је била и наша земља (1930. године).<sup>509</sup> Сасвим је разумљиво да се у то време, али и деценијама које су уследиле, управни поступак спроводио на једини могући начин, применом класичних метода у деловању управе.

Међутим, са наступањем информатичке ере и нових технологија, од средине XX века, настале су промењене околности које су постепено почеле да шире свој утицај и на правни живот, најпре у пракси, а затим и кроз нормативни оквир. Тај утицај постао је глобална категорија која је свој изражај нашла и на нивоу важних међународних организација и тела, у виду прописа које доносе. Из тог разлога бројне државе поступно почињу да мењају постојеће или доносе нове прописе који за предмет имају искључиво нека од питања која су везана за употребу или статус компјутера и компјутерске технологије.<sup>510</sup>

Међутим, када је у питању правно регулисање употребе савремених технологија у домену процесног деловања државних органа, посебно органа који у свом раду примењују процесна правила општег управног поступка, постоји значајна диспропорција, јер је један број земаља уређењу овог питања приступио на општи и целовит начин обезбеђујући тако широку примену и развој управног поступка на савременим основама,<sup>511</sup> док су друге међу којима и Србија, само сегментално уредиле правила за увођење савремених технологија у управни поступак.

---

<sup>509</sup> Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – друга књига Делатност управе*, Издавачко и књижевско предузеће Геца Кон а.д, Београд, 1936, стр. 118-120.

<sup>510</sup> Ненадовић Слободан, *Основи компјутерског права*, Висока пословна школа струковних студија, Ваљево, 2011, стр. 5.

<sup>511</sup> Доношењем сета закона који су уредили све сегменте у вези са употребом информационо-комуникационих технологија и електронским пословањем у систему јавне управе, као у већ поменутом примеру Аустрије и Естоније.



Наиме, у нашем важећем нормативном оквиру о општем управном поступку<sup>512</sup> оскудно је предвиђено неколико ситуација када у управном поступку може бити употребљена електронска технологија, што имплицира немогућност увођења савремених техника у процесуирању управних радњи у стварима у свим, па и области матичних књига.

Најпре, омогућено је да органи у границама својих овлашћења могу издавати јавне исправе у прилагођеној електронској обради података,<sup>513</sup> као и да надлежни орган у скраћеном испитном поступку може донети решења која су израђена „путем електронских рачунара“.<sup>514</sup>

При томе, само вођење службених евиденција путем аутоматске обраде података ради издавања јавних исправа у овој форми, није изричито уређено процесним законом, тако да се ова правна празнина превазилази нормирањем правила о прикупљању, претраживању, обради и дисеминацији различитих података у материјалним законима у одређеним управним областима.<sup>515</sup> Исто тако, закон није дао одговор на питања која се постављају у вези са спровођењем управног поступка путем електронских средстава до доношења одлуке, што све наводи на закључак да се говори само о механичкој обради решења, а не о управном поступку за који су утврђена правила спровођења и одлучивања употребом информатичких решења.

Исто тако, нормативни оквир о општем управном поступку<sup>516</sup> чији почетак примене следи<sup>517</sup> није значајније решио ова и друга питања настала у двадесетогодишњој примени правила општег управног поступка која су онемогућила системски приступ у увођење аутоматизованих система за подршку управном одлучивању. Напротив, све норме које уређују сегмент употребе електронских средстава комуникације у управни поступак су декларативне природе и не обухватају уређење суштински

---

<sup>512</sup> Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10).

<sup>513</sup> Члан 154. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10).

<sup>514</sup> Члан 131. ст. 1. и 2. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10).

<sup>515</sup> У области матичних књига материјалним законом је прописано вођење другог примерка матичних књига искључиво путем савремених средстава за обраду и складиштење података.

<sup>516</sup> Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>517</sup> Од 1. јуна 2017. године.

најважнијих питања правне технике извршења прописаних одредаба, између осталог о електронском општењу органа и странака, електронској предаји поднесака, обавештавању странака електронским путем, начину достављања електронским путем, прибављању података по службеној дужности електронским путем и друго.<sup>518</sup> Истовремено и даље је остало нерешено уређење есенцијалних питања значајних за законитост и правилност спровођења појединачних фаза у управном поступку употребом „вештачке интелигенције“ и правног дејства управних аката донетих употребом савремених средстава комуникације, изузев опет декларативне одредбе да се решење доноси у писаном облику (као електронски или папирни документ).<sup>519</sup>

Ако пођемо од до сада постигнутог степена развоја и инволвираности информационих технологија у држави и друштву уопште, с правом се намеће закључак да нема принципијелног разлога зашто се није приступило уређењу свих општих правила електронског управног поступка и у нашем законодавству, с обзиром да је то једини начин модернизације, тј. прецизирања граница управног деловања употребом савремених средстава, припремних функција које остварују тај циљ и спровођења поступка аутоматизованог управног одлучивања који за резултат има неки материјали или управни акт. Ово тим пре, ако се узме у обзир бројност и дифузност прописа из других области који у недостатку норми процесног закона, на посредан или непосредан начин, уређују та питања, али и успостављање система електронских управних процедура у пракси на принципима за које се зна да произилазе из недовољно или противуречно уређеног нормативног оквира, што све скупа може довести до нелегитимног понашања управе и негативних ефеката неизвесности (*контингентности*) у односу на субјекте права и обавеза у управном поступку.

С друге стране треба указати и на то да, поред технике и правних норми, на употребу информационе технологије у управном поступку у смислу одлучивања утиче и карактер управне материје и самих управних ствари које се решавају у управном поступку, као и примереност конкретног управног акта за његово доношење кроз електронски систем за подршку одлучивању. Наиме, аутоматизација управноправног одлучивања доношењем управног акта, па чак и само материјалног акта управе, подразумева постојање, како је већ наведено, масовних и типичних случајева који се

---

<sup>518</sup> Чл. 56, 57, 60, 66, 70, 72 и 103. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

<sup>519</sup> Члан 140. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

свакодневно понављају. У оваквим управним стварима постоји везано правно одлучивање, где је предвиђена једна могућност за одговарајући тип стандардне ситуације, у коме се модели делимичне правне везаности са овлашћењем за слободну оцену доказа трансформишу у модел управног одлучивања са потпуном правном извесношћу.<sup>520</sup>

При томе, без обзира да ли се ради о управном или материјалном акту, он је основна јединица обраде у аутоматизованом управном поступку, техничким речником – носилац информација, а у праву чињенична основа на бази које се утврђује стање одређене управне ствари. Стога, када је у питању његова електронска обрада ради управног одлучивања, онда је од посебног значаја тип коме припада и у том смислу прописивање одређених стандарда, односно да ли се ради о структурираном или неструктурираном акту, јер је за обраду и развој апликативних решења која могу да опонашају мисаони процес оцене чињеничног стања и доношења одлуке свакако примеренији структурирани акт.<sup>521</sup> Једноставније речено, овај тип аката има саставне делове (елементе) и чињеничну заснованост који су унапред прецизирани и омогућавају предуслове за укупност процесних и материјалних активности органа управе неопходних у решавању конкретне управне ствари употребом савремене технологије.

Због свега напред наведеног, своју основу елементи електронског управног поступка у нашем правном систему, као што је већ апострофирано, *pro futuro* морају наћи у целовитом и јасно уређеном нормативном оквиру, јер се само на тим основама могу остваривати основна начела управног поступка, пре свих начела законитости као претпоставке укупне правне сигурности.

### 3. Управни акти и информационе технологије

Управни акти, као што смо видели, основна су врста појединачних правних аката које у вршењу управне делатности доноси управа. Примена начела законитости подразумева да се управним актом примењује закон на појединачни случај, односно да се закон може непосредно извршити тек након доношења управног акта.<sup>522</sup> У

---

<sup>520</sup> Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Ibid*, стр.337.

<sup>521</sup> Тот Иван, *Информациони системи за подршку одлучивању*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2013, стр.107-110.

<sup>522</sup> Лилић Стеван, *Res administrative (управна ствар)*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за

складу са тим, управни акт има своја обележја: конкретност,<sup>523</sup> једностраност,<sup>524</sup> правно дејство,<sup>525</sup> заснованост на закону,<sup>526</sup> извршност<sup>527</sup> и ауторитативност.<sup>528</sup>

Свако управно одлучивање, независно од тога да ли се ради о решавању управне ствари у ужем смислу (одређивању права и обавеза управним актом) или о управној ствари у ширем смислу (вођење службених евиденција, издавање јавних исправа и сл), неизоставно захтева присутност свих ових обележја, јер се у супротном поступак сматра правно мањкавим и покреће питање оспоравања правне ваљаности и законитости аката који је његов резултат.

О овоме се посебно мора водити рачуна када се процес управног одлучивања спроводи употребом савремених информационих средстава, јер ова технологија није сама себи циљ, већ средство којим се уз пуну примену начела ефикасности и начела делотворности и економичности поступка, у свим оним случајевима у којима природа управне ствари то дозвољава, постиже пуна примена логике закључивања (утврђивања одлучних чињеница) заснована на процесном и материјалном праву.

Зато и не чуди да у теорији постоји готово пола века дуга полемика на тему употребе информационих технологија у доношењу управних аката, односно да ли и под којим условима нове технологије могу обављати и такве сложене менталне активности као што је доношење правних одлука.<sup>529</sup> Међутим, ако пођемо од чињенице да се процес одлучивања у одређеним управним стварима (посебно у области матичних књига) показао много једноставнијим него у другим правним областима, а да је основни циљ информационих система у праву унапређење рада и активности на одређеном правном

---

издаваштво и информисање, Београд, 2011, стр. 91-95.

<sup>523</sup> Конкретност произилази из околности да се управни акт односи на одређену конкретну правну ситуацију, која није трајна и поновљива, већ је једнократна и непоновљива.

<sup>524</sup> Једностраност постоји када једна страна у правном односу прецизира права и обавезе друге стране.

<sup>525</sup> Правно дејство управног акта, о чијем значају је детаљније већ било речи, произилази из околности да управни акт производи непосредне промене у правном поретку.

<sup>526</sup> Заснованост на закону произилази из околности да је доношење управног акта могуће само уколико постоји законски основ за то.

<sup>527</sup> Извршност доказује да се управни акт којим се признаје право или утврђује обавеза може извршити.

<sup>528</sup> Ауторитативност је најспорније обележје управног акта, јер га немају сви управни акти већ, по правилу, само они којима се утврђује нека обавеза.

<sup>529</sup> Види: Лилић Стеван, Прља Драган, *Ibid*, стр. 79-84; Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Ibid*, стр. 354.

подручју, неспорно је да се стандардни случајеви могу аутоматизовати без бојазни да ће то произвести последице на легитимност одлука надлежних органа и степен остваривања права и правних интереса грађана.

С тим у вези, налазимо различита становишта о потребним условима за аутоматизовање процеса одлучивања ради доношења законитог и правилног управног акта, која уопштено можемо свести на одређене фазе: прво - прикупљање, меморисање, претраживање и обрада података о чињеницама које су правно релевантне за одлучивање у управним стварима, друго - прикупљање, меморисање и претраживање података о правним изворима, треће - правни експертни систем – *legal expert systems* (систем који не садржи само релевантне чињенице и правне информације као базе за одлучивање, већ и опис правила закључивања заснован на прописима који служе доношењу одлука, тзв. вештачка интелигенција) и четврто - техничка обрада управних аката.<sup>530</sup>

С друге стране, сматра се да су у овом процесу посебно важни и додатни услови<sup>531</sup> у виду *прецизирања нормативне садржине* (односно елиминисања свих противуречности, непотпуности и понављања, прецизирања свих општих формулација, двосмислености, синонима и хомонима, као и свих дерогирања релевантних материјалноправних и процесноправних нормативних садржаја, што је посебно важно за стварање експертних система у управи) и *формализације правних норми* (односно претварања правних норми у симболе формалне логике, након чега се врши њихово мисаоно представљање у виду управног акта).

Из наведеног се изводи закључак да је употреба савремених технологија у управном поступку специфичан систем за подршку одлучивању који садржи дефинисане захтеве, аутоматизован смер радњи заснован на прописима, закључивање у правцу стандардизоване ситуације и доношење типског управног акта.

Гледано са становишта нашег правног система, основни проблем у информатизацији укупног управног поступка, дакле свих његових фаза у свим управним областима, па и области матичних књига, јесте то да процес реформализације закона (опште норме) није правно регулисан. Често се у пракси налазе поступци који јесу програмирани употребом информационих система за подршку одлучивању, али у праву

---

<sup>530</sup> Лилић Стеван, Прља Драган, *Ibid*, стр. 80.

<sup>531</sup> Упореди: Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Ibid*, стр. 338-340.

није формализовано спровођење једног таквог поступка превођења процеса који је правне врсте у процес који је математичке природе, због чега се са формалног аспекта може поставити питање правног дејства једне такве одлуке, а што се никако не сме доводити у питање у односу на већ наведено о обележјима управног акта.

#### 4. Аутоматизоване евиденције

У извршавању закона и других прописа органи државне управе не само да решавају у управним стварима, већ и воде велики број службених евиденција, издају јавне исправе и предузимају управне радње.<sup>532</sup>

Вођење службених евиденција обавља се у јавном интересу и у интересу опште правне сигурности, а закони у појединим управним областима налажу не само њихово вођење, већ наређују и да се из акта евиденције имају издавати уверења (матичати су дужни издавати изводе и уверења из матичних књига). Ови материјални акти управе у многоме подсећају на декларативне управне акте, јер констатују права и обавезе и утврђују извесне правне ситуације које могу бити од утицаја за формирање правног односа,<sup>533</sup> посебно на нивоу управног одлучивања када се употребљавају као чињенична основа (доказно средство) у доношењу управног акта.

На вођење службених евиденција и издавање уверења једнако се примењују правила општег управног поступка, а имајући у виду да представљају специфичну базу података која, између осталог, може бити намењена и претходити подршци одлучивању у једној или више управних области, сасвим је разумљиво зашто је употреба информационих технологија много пре аутоматизације процеса управног одлучивања, нашла своје место у физичкој и процесуалној аутоматизацији службених евиденција и издавању јавних исправа на основу података садржаних у њима. Томе је свакако допринела и правна природа службених евиденција заснована на бележењу (регистровању) чињеница и података који су већ констатовани у одговарајућем поступку, а која их са становишта намене савремених технологија чини изузетно погодним за електронску обраду.

Додуше, наша правила општег управног поступка вођење службених

---

<sup>532</sup> Члан 14. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14).

<sup>533</sup> Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 77-84.

евиденција и издавање јавних исправа не третирају са аспекта аутоматске обраде података, осим што је омогућавају да исправа, као једно од доказних средстава, буде прилагођена електронској обради података, што више упућује на технику рада приликом издавања исправе него на начин вођења и обраде података коришћењем информационе технологије који за резултат има издавање јавне исправе, али то није омело увођење информатичких решења и у овај сегмент управног деловања. Напротив, данас су електронске службене евиденције правило, без обзира на то да ли се истовремено воде и у папирној или некој другој форми, а нова правила општег управног поступка упућују и на могућност прибављања података из ових евиденција по службеној дужности ради утврђивања чињеница у поступку.

Ипак, изостанак правне регулативе која на целовит начин уређује правила која се односе на управни поступак у вођењу службених евиденција и несистемски приступ у њиховом успостављању у електронској форми, али и несистемски приступ у успостављању правила за прибављање података из ових евиденција, јасно указује на непостојање свести шта све подразумева интеграција података и који су правни циљеви те интеграције, што је све скупа у одређеном степену може довести и до нелегитимне аутоматизације службених евиденција које воде органи управе, али и исте такве обраде и коришћења података садржаних у њима.

Суштинска аутоматизација службених евиденција са становишта надлежних органа, и поред непостојања регулаторне основе засноване на системском приступу успостављању правних и техничких стандарда, данас обухвата обраду података (*data processing*), која има два аспекта: уношење (*input*) података на основу донетог управног акта, који као што смо видели у случају матичних књига може бити и неформални управни акт и њихово складиштење у реалном времену, и „постављање питања“, односно „захтеви корисника“ (*inquiry*) помоћу које се с једне стране, омогућава процес претраживања ради решавања по захтевима за издавање јавних исправа из електронске службене евиденције, а с друге стране омогућава ажурирање (измена, допуна, исправка) већ уписаног податка и то опет на основу управног акта којим се потврђује легитимност те радње.

Такође, гледано са аспекта оствареног степена аутоматизације, у не малом

броју управних области вођење електронских службених евиденција није обезбеђено у складу са већ поменутиим принципом интегрисане обраде података. Наравно, разлог томе јесте вођење политике у области која нема свој изражај у нормативном оквиру који би као правно обавезујући то омогућио, али с друге стране ништа мање забринутости можемо изразити зато што такву потребу није у преовладајућем обиму изразила ни пракса надлежних органа. Стога је убудуће неопходно уложити додатне напоре да се изврши њихово системско повезивање и интегрисање у целину, и то без обзира да ли се ради о вертикалном или хоризонталном повезивању електронских службених евиденција које воде органи једне или више управних јединица или управних области у свим територијалним јединицама, ако је то на закону засновано и у вези са омогућавањем аутоматизације укупних процесних радњи у управном поступку. Само на тим основама аутоматизација евиденција може остварити свој потпуни циљ и делотворна унапређења одређених управних области, поготово ако се узме у обзир принцип управног деловања који за крајњи резултат треба да има укупно унапређење остваривања права грађана.<sup>534</sup>

---

<sup>534</sup> Међусобни однос органа државне управе и однос са другим органима и имаоцима јавних овлашћења у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима странака прописан чланом 75а Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), прописује правила овог принципа – „Орган државне управе, у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке из евиденција, односно регистара које у складу са посебним прописима воде други органи државне управе, односно други државни органи, органи територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења. Вршење увида, прибављање и обрада података из евиденција, односно регистара који се воде у електронском облику у поступку врши се путем информационог система који обезбеђује сигурност и заштиту података о личности. У овом поступку орган државне управе може вршити увид, прибављати и обрађивати само оне податке који су законом или посебним прописом утврђени као неопходни за решавање о одређеном праву, обавези или правном интересу странке“. С тим у вези је и члан 126. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, број 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), који уређује да службено лице које води поступак може у току целог поступка употпуњавати чињенично стање и изводити доказе ради утврђивања и оних чињеница које у поступку нису биле изнете или нису утврђене. „Оно може по службеној дужности прибавити податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари, а на исти начин поступиће и у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган“. Такође, чланом 102. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) прописано је да орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. „Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року. У поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама“.



## 5. Електронске евиденције у области матичних књига

### 5.1. Појам и врсте

Посматрано са становишта примене правне информатике већина база података које се воде у аутоматској обради података има правни статус службених (јавних) евиденција. До пре извесног времена те евиденције су се водиле уписом података класичним средствима у одређени облик папирне форме (матичне књиге вођене су у облику књиге тврдог повеза или у облику табака), а у најбољем случају механографски, тако да је приликом увођења информатички орјентисаних информационих система у њихово вођење настао велики број правних питања на која је било потребно дати одговор у виду нормативно уређених правила. Између осталог, поставило се питање какав је однос између евиденција које су се водиле на класичан начин – уписом података у папирну форму и података који су преведени у електронску форму; да ли исто правно дејство имају уверења и друге јавне исправе које се издају из евиденција једне односно друге форме; како правно регулисати односе између различитих евиденција које садрже исте податке – којима се од њих даје предност приликом утврђивања одлучних чињеница у решавању конкретне управне ствари и др.<sup>535</sup>

Стратегија реформе државне управе покушала је да кроз општи принцип модернизације одреди правац техничко-технолошког осавремењавања рада органа државне управе (што се неизоставно одражава и на имаоце јавних овлашћења) и примене достигнућа савремених информационих и комуникационих технологија и у ову сферу управног деловања. Већ у дефинисању овог стратешког циља, јасно је указано да је читав процес нешто што заслужује посебну пажњу напочито када су у питању регулаторна питања у вези са изградом и коришћењем јединствених база података, успостављањем јединственог система комуникације између ових евиденција и органа који их у оквиру својих овлашћења воде.<sup>536</sup>

---

<sup>535</sup> Упореди: Лилић Стеван, Прља Драган, *Ibid*, стр. 65.

<sup>536</sup> Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, са Акционим планом за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, Београд, 2009, стр. 23.

Ово правило односило се и на увођење информатичких решења у област матичних књига, посебно из разлога што је процес њихове аутоматизације започет и развијан много пре успостављања нормативног оквира, односно без потпуног правног основа, јасних и унифицираних смерница и правила како на општем, тако и на појединачном нивоу.

Након утврђивања стратешког правца модернизације управе, доношењем важећег материјалног закона о матичним књигама,<sup>537</sup> електронске евиденције у управној области матичних књига бивају уређене скупом правних норми и принципа садржаних не само у овом закону, већ и подзаконским актима донетим на основу његових овлашћења. Може се изнети оцена да радње и активности које налазе место у овим прописима у вези са применом информационе технологије и специфичности поступања у вођењу електронских службених евиденција у области сада дају основе за успостављање правне пуноважности чињеница и података који се из матичних књига у папирном облику преносе у електронски облик, са утврђивањем правилног односа између права на приступ подацима садржаних у овим евиденцијама лицима која су на то законски легитимисана и ограничења права на тај приступ неовлашћеним лицима.

У односу на врсту, електронске службене евиденције у области матичних књига подразумевају две категорије јавних (службених) евиденција које можемо сврстати у примарне евиденције и споредне евиденције.

Под примарним електронским службеним евиденцијама сматрају се основне службене евиденције о личном стању грађана, односно матичне књиге рођених, матичне књиге венчаних и матичне књиге умрлих које надлежни органи воде применом електронских средстава за обраду и складиштење података (*електронске матичне књиге*).

Нормативни оквир им је одредио статус другог примерка матичне књиге, односно преписа првог примерка – изворника матичне књиге, што захтева да њихов садржај чине чињенице и подаци који су уписани у први примерак и њихову ажурност у реалном времену уписа промене податка у првом примерку (истовремено са уписом податка у први примерак мора се извршити упис тог податка у електронску матичну књигу).

Због, како је истакнуто у правној теорији, веома често постављаног питања доказне снаге електронских службених евиденција (записа у „електронском

---

<sup>537</sup> Закон о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

облику“) у односу на њихове друге законом уређене форме, а полазећи од чињенице да вођење матичних књига одговара основном начелу доказивања према коме су правно допуштени као доказно средство сви релевантни подаци без обзира на њихову форму,<sup>538</sup> материјалним законом у области матичних књига изједначена је правна снага првог примерка матичних књига који се води у облику књиге тврдог повеза са другим примерком матичних књига који се води употребом електронских средстава за обраду и складиштење података.

И док ове евиденције имају екстерни карактер и обележја јавних евиденција са статусом *erga omnes*, споредне евиденције служе регистровању интерне делатности органа у вези са основним евиденцијама и воде се за потребе тих органа, мада бар принципијелно гледано с обзиром на садржину њихово вођење јесте и у интересу опште правне сигурности. Ове евиденције чине *регисти матичних књига* (тзв. попис свих уписа у свим врстама матичних књига које се воде за све јединице локалне самоуправе и сва њихова матична подручја, без обзира на време настанка и вођења матичне књиге<sup>539</sup>), *евиденција о одложеним уписима* (која садржи податке о свим покренутим управним поступцима за упис одређене чињенице у матичне књиге на основу неформалног управног акта које није могуће извршити у законском року због провере, односно утврђивања података који недостају<sup>540</sup>) и *евиденција о издатим изводима и уверењима из матичних књига* (која се води посебно за сваку годину и сваку врсту матичне књиге из које се издају изводи<sup>541</sup>). Споредне евиденције у области матичних књига саставни су део јединственог информационог система електронских матичних књига.

## 5.2. Карактеристике електронских матичних књига

Електронске матичне књиге воде се на начин који обезбеђује повезаност, усклађеност, размену и коришћење података и информација, уз обавезну заштиту личних података о грађанима који су уписани у ове евиденције.

---

<sup>538</sup> Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Ibid*, стр.349.

<sup>539</sup> Тач. 73-79. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>540</sup> Члан 23. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>541</sup> Тач. 116-121. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

Ове карактеристике у недостатку прописаних правила у закону који уређује општи управни поступак, остварују се у складу са нормативним оквиром који уређује информациони систем Републике Србије, односно „права и обавезе државних органа и организација, органа територијалне аутономије и органа локалне самоуправе кад обављају поверене послове државне управе, као и предузећа, установа и других организација кад обављају поверена управна овлашћења у вођењу прописаних евиденција, организовању, коришћењу и размени података које воде и друга питања од значаја за функционисање и развој информационог система Републике Србије“.<sup>542</sup>

Надлежност за вођење електронске матичне књиге прописана је материјалним законом који уређује ову област. Као и први примерак матичне књиге, органи којима су поверени послови матичних књига воде и други примерак матичне књиге у електронском облику, али се он чува ван места уноса података у апликативни софтвер, односно у информационом систему министарства надлежног за послове државне управе, у коме се складиште.

Органи који извршавају поверене послове вођења матичних књига повезују се преко информационо-комуникационе мреже у оквиру информационог система министарства надлежног за послове државне управе, „обезбеђују евидентирање података на месту њиховог настанка, тачност, квалитет, заштиту података при обради и преносу, доступност података под једнаким условима овлашћеним корисницима, примену јединствених стандарда и размену података и докумената“ (извода из матичних књига).<sup>543</sup>

Све ове радње према прописима су под контролом овлашћених лица – матичара и стручњака за информатичку подршку систему, како би се спречиле и благовремено уочиле грешке код уноса података у електронску матичну књигу или у поступку издавања извода из матичних књига у електронској обради података. С обзиром да се подаци уписани у матичне књиге без обзира на форму сматрају истинитим док се на законом дозвољен начин не докаже супротно, у смислу правне сигурности ово је посебно важно за решавање питања одговорности не само код погрешно или неправилно издатих извода, већ и на основу њих донетих управних аката.

---

<sup>542</sup> Упореди: Члан 1. Закона о информационом систему Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, број 12/96).

<sup>543</sup> Види: Члан 5. Закона о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 12/96).

Све ове карактеристике обезбеђују сигурну подршку законитом деловању управе и других државних органа који утврђивање одлучних чињеница у управним поступцима које воде заснивају на подацима који су садржани у матичним књигама.

С тим у вези, потребно је нагласити да садржај јединствене базе података електронских матичних књига чине прописане чињенице, подаци и промене у вези са њима који се уписују у матичне књиге, подаци о општинама и градовима и њиховим матичним подручјима, као и шифарници и класификације неопходне за њихово коришћење.

### **5.3. Централни систем за електронску обраду и складиштење података и вођење другог примерка матичних књига**

Централни систем за електронску обраду и складиштење података и вођење другог примерка матичних књига је информациони систем који користи хардверске ресурсе (опрему и медије), софтвере (програме и процедуре) и људске ресурсе (корисничке и специјалистичке) ради спровођења активности које за циљ имају аутоматизацију података уписаних у матичне књиге и њихово превођење у електронски облик. У том смислу, овај информациони систем трансформише ресурсе које чине подаци у папирној форми у скуп организованих процедура које кад се спроводе обезбеђују информације за подршку организацији управних радњи електронског документовања и подршку издавању прописаних јавних исправа у аутоматској обради података.

Централни систем је настао пресликавањем реалног система, тако што су нормативним оквиром уређена правила преликана у информациони систем поступком модерирања процеса и података. То је са правног аспекта посебно важно ако се има у виду напред наведена изједначена правна снага матичних књига које се воде у папирној и електронској форми, посебно са становишта основних начела на којима се заснива њихово вођење.

Зато основу овог система чини база података која има јасно дефинисане, стабилне и само у складу са прописима измењиве карактеристике.

Усклађеност Централног система са материјалним законом и подзаконским актима у области матичних књига неопходано је ради остваривања основних начела управног деловања на којима се заснива вођење матичних књига као

основних службених евиденција о грађанима и њиховом личном и породичном статусу. Међутим, принцип правне сигурности и заштите личних података садржаних у матичним књигама захтева његову усклађеност и са читавим низом других прописа, посебно обавезујућих међународним и домаћим актима који дефинишу одређене мере техничке заштите.<sup>544</sup>

Централни систем је прва продукциона централизована електронска службена евиденција о грађанима у Републици Србији и с обзиром на своје функционалности задовољава све домаће информатичке и безбедносне стандарде, али и стандарде Европске уније у овој области. То значи да је систем смештен у потпуно редувантним информационим системима, који се налазе у специјализованим *data* центрима обезбеђеним свим видовима техничке и физичке заштите. Додатна редувантност је обезбеђена формирањем резервне локације, на коју се у реалном времену копирају подаци са примарне локације.<sup>545</sup> Да би корисници могли да приступе Централном систему, потребна им је интернет жична конекција,<sup>546</sup> а посебна пажња је посвећена безбедности система, од комуникације и права приступа до заштите података, тако да су у сваком сегменту Централног система подаци заштићени од неауторизованих корисника.<sup>547</sup>

---

<sup>544</sup> Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12), Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду података („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, број 1/92, „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, број 11/05 – др. закон и „Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 98/08 – др. закон и 12/10), Резолуција Уједињених нација 45/95 за регулисање досијеа са компјутеризованим подацима о личности, Директива Европске уније 46/95 о заштити појединаца у вези с обрадом података о личности и слободним протоком тих података, Директива 2002/58/ЕЦ Европске уније о обради података о личности и заштити приватности у сектору електронских комуникација и др.

<sup>545</sup> Тачка 17. Јединствене методологија за вођење другог примерка матичних књига применом електронских средстава за обраду и складиштење података у Централном систему за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига („Службени гласник РС“, број 25/11).

<sup>546</sup> Врста и квалитет конекције може бити различит, од директног приступа преко оптичких влакана или изнајмљених веза (*leased line*), до кабловских мрежа и ADSL-а, али је, из разлога безбедности, онемогућена било каква бежична комуникација. За повезивање градова и општина са Централним системом користи се најсавременија IP/MPLS мрежа, која омогућава велику пропусну моћ и сигурност мрежног саобраћаја. За потребе Централног система користе се функционалности IP/MPLS мреже, као што су резервација одређеног протока са квалитетом сервиса, креирања IP тунела од тачке до тачке, као и имплементације виртуелних приватних мрежа (VPN). Таква мрежа је сигурна и безбедна, јер је логички одвојена од других виртуелних приватних мрежа које користе исте физичке ресурсе, а подаци који се транспортују кроз такву мрежу су заштићени.

<sup>547</sup> У складу са стандардима утврђеним Законом о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/10, 60/13 – УС и 62/14) обезбеђена је физичка заштита Централног система на обе локације – примарној и резервној, док зграде *data* центара и систем сале где је смештена опрема имају физичко обезбеђење са видео надзором 24 сата 7 дана у недељи и строгу контролу уласка. На апликативном нивоу

Ово се осварује пуном имплементацијом прописа који уређују употребу електронског потписа у правним пословима и другим правним радњама<sup>548</sup> везаним за доказивање аутентичности извршеног уписа чињеница и података у апликативни модул Централног система који обезбеђује њихово електронско вођење.

Ауторизовани корисници имају права за рад у Централном систему која су дефинисана врстом посла који обављају и строго су контролисана. То значи да матичари имају право уноса података, увида у податке у складу са законом и штампе извода из матичних књига, а запослени у министарству имају право надзора над радом имаоца јавних овлашћења у извршавању послова вођења другог примерка матичних књига у Централном систему.<sup>549</sup>

Такође, у оквиру овог система израђен је модул за унос података из првог примерка – изворника матичних књига у Централни систем за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига од стране крајњих корисника Централне апликације (матичара, односно заменика матичара), чиме је превазиђен проблем некомпатибилности различитих софтверских апликација (програма и процедура) које су јединице локалне самоуправе претходно користиле, односно успостављена су стандардизована решења која су квалитетна и адекватна како са аспекта примене прописа о матичним књигама, тако и са аспекта техничких компоненти које садрже. Успостављањем овакавог начин уноса података у други примерак матичне књиге (електронску матичну књигу), директно у Централни систем, а не у локалну апликацију па накнадно (на крају радног дана) у Централни систем обезбеђује законитост, тачност, једнообразност и ажурност свих процеса рада у вођењу електронских матичних књига, а надзорном органу омогућава да у сваком тренутку може да утврди која јединица локалне самоуправе своје законске обавезе испуњава и у ком обиму.

---

заштита Централног система се обезбеђује кроз MS ISA сервере које обављају функцију firewall-а и VPN концентратора са имплементираним SSL протоколом који омогућава сигурну, шифровану Web конекцију. Аутентификација се обавља на нивоу Internet Information Servera (IIS), где се проверава идентитет корисника, а ауторизација се обавља на нивоу Активног Директоријума.

<sup>548</sup> Закон о електронском потпису („Службени гласник РС“, број 135/04).

<sup>549</sup> Јединствена методологија за вођење другог примерка матичних књига применом електронских средстава за обраду и складиштење података у Централном систему за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига („Службени гласник РС“, број 25/11).

То се између осталог, остварује и тзв. менаџментом информационог система, који „динамичним условима пословања“ у вршењу послова матичних књига обезбеђује основу за управљање процесом праћења стања у области ради евентуалног предузимања корективних мера или даљих унапређења.<sup>550</sup> У том смислу, менаџмент Централног система садржи електронску обраду дефинисаних извештаја о праћењу пословних процеса и активности везаних за аутоматизацију података из првог примерка матичних књига или оних који произилазе из тог процеса, односно управних радњи као што је нпр. издавање извода на основу података садржаних у овом систему.

Наравно, да би се успоставио овако сложен систем, који је не само најважнији сервис у Републици Србији о грађанима, већ и највећа мрежа државних органа, несумњиво је захтевао и још увек захтева велике напоре како у организационом, тако и у кадровском и финансијском смислу, али без обзира на сложеност израде, овакав систем има ону врсту предности која се не огледа само у предностима вођења електронске службене евиденције: једнообразност у примени прописа, једноставност процедура и бољи квалитет података, већ у стварању претпоставки за развој и спровођење процеса управног одлучивања, које у овој области за резултат има упис одређених чињеница и података у матичне књиге, независно од врсте управног акта којим се поступак окончава (формалног или неформалног управног акта).

Такође, Централни систем поред хардверских и софтверских ресурса за управно одлучивање и успостављене мрежне инфраструктуре коју чине матична подручја јединица локалних самоуправа, истовремено чине и људски ресурси, односно његови непосредни корисници – матичари и заменици матичара. Стога, представља значајан потенцијал који би у будућности могао да се надогради и прошири и у сврху законске обавезе стручног усавршавања матичара и провере знања матичара стеченог на стручном усавршавању, као основе унапређења система управљања људским ресурсима који у основи обезбеђује стандарде квалитета и унапређења етичности у овом делу управне организације. Централни систем за то обезбеђује потребну информационо-комуникациону инфраструктуру која може да подржи имплементацију савременог софтверског модула за подршку овом процесу, на бази употребе интернета и електронског потписа, како у

---

<sup>550</sup> Упореди: Иван Тот, *Ibid*, стр. 29.



процесу усавршавања, тако и у процесу провере стеченог знања, уз истовремено обезбеђење квалитета свих фаза у процесу организације и спровођења стручног усавршавања матичара, али и праћења спровођења и вођења електронских евиденције о организованим и спроведеним обукама.

## **6. Пружање јавних услуга у области матичних књига употребом савремених информационих технологија као облик управне активности**

У односу управе као носиоца различитих услуга које се кроз управну делатност пружају грађанима, необично је важно да управа стално ради на сопственом усавршавању. То усавршавање управе као инструмента за задовољење потреба грађана није једнострано и обухвата не само потпун и примењив правни оквир и једноставност поступака, већ и да управа делује економично и ефикасно, укратко да у техничком смислу буде што савршенији апарат.<sup>551</sup> На то обавезују и основна начела у деловању органа државне управе, посебно начело делотворности у остваривању права грађана<sup>552</sup> и начело сразмерности и поштовања странака.<sup>553</sup>

У управној области матичних књига у односу на чињеницу да су успостављене електронске службене евиденције које су у највећем основа за утврђивање стања ствари поступака у овој управној материји, принцип усавршавања управног деловања употребом савремених технологија је могуће остварити у значајном броју поступака прописаних материјалним законом. Међутим, иако за то постоје услови, још увек већу примену у управним поступцима у овој области имају тзв. класични системи обраде правних информација у поступку одлучивања и доношења одлуке, од њиховог спровођења и одлучивања у правним информационим системима.

Разлог томе јесте двојаке природе – правне (формалне) и практичне (имплементационе).

---

<sup>551</sup> Пусић Еуген, Иванишевић Стјепан, Павић Жељко, Рамљак Милан, *Управни системи*, Правни факултет у Загребу – Центар за стручно усавршавање и сурадњу с удруженим радом, Загреб, 1983, стр.156.

<sup>552</sup> Чланом 9. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) уређено је да су органи државне управе дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса.

<sup>553</sup> У смислу члана 10. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе дужни су да користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона, али и да поштују личност и достојанство странака.

Наиме, за унапређење пружања јавних услуга странкама неизоставно је потребно да правила остваривања принципа модернизације буду смештена у потпун и целовит правни оквир, што у нашем правном систему није случај. Споран је чак и термин јавне услуге у вршењу процесних активности управног деловања, јер је још увек теоријски појам,<sup>554</sup> нормативно дефинисан тек новијим прописом о општем управном поступку,<sup>555</sup> који полазећи од његове одложене примене још увек није нашао свој практични изражај и место у систему процесног деловања органа који примењују норме општег управног поступка.<sup>556</sup> С друге стране, већ је више пута наглашено да управнопроцесне норме на нивоу општости уређују аутоматизацију појединих процедура у овој врсти поступка и самим тим производе значајне произвољности у пројектовању логике система који треба да се стави у подршку процесу одлучивања у области матичних књига. У таквим условима сасвим је разумљиво да настају проблеми у практичном покушају успостављања електронских процедура, што се у најкраћем може описати као сложеност израде правно недовољно структурираног управног поступања употребом информационих технологија.

У управној области матичних књига одлучивање о захтеву странке подразумева или упис у матичну књигу одређене чињенице или податка или издавање извода и уверења из матичних књига.

Са аспекта правне нормираности, јасно је да ова два облика управног поступања немају потпуно једнако дефинисан основ за аутоматизацију, јер процедуре за спровођење управног поступка до доношења одлуке о упису нису потпуно дефинисане прописима, док је издавање јавних исправа – извода из матичних књига детаљно уређено.

---

<sup>554</sup> Јавне услуге већина теоретичара подводи под управне радње које представљају материјалне акте и радње које управа пружа грађанима, не наглашавајући да се и одлучивање о захтеву управним актом, може дефинисати као пружање јавне услуге будући да посматрано са аспекта грађана једнако значи задовољење њихових права и правних интереса.

<sup>555</sup> Чланом 31. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), под пружањем јавних услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Такође, под овим појмом сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Јавне услуге пружају се тако да обезбеде уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба.

<sup>556</sup> Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16) почиње да се примењује од 1. јуна 2017. године.

Стога је и степен остварене аутоматизације једне, односно друге управне активности тренутно има различит степен имплементације у пракси надлежних органа.

Поред ове две, материјалним законом је дефинисано пружање још једне услуге у вези са матичним књигама, али се она не односи на вођење матичних књига као службених евиденција и издавање јавних исправа из ових евиденција, што је ауторитативна делатност *in concreto* у овој управној области, већ се односи на услугу чијим извршењем у складу са законом се стварају претпоставке које могу утицати на остваривање посебних услова који су такође, од утицаја на законитост управног деловања у области. Ова услуга се односи на управни поступак у вези са остваривањем права на полагање посебног стручног испита за матичара, који је један од услова да би се одређеном лицу дало овлашћење за вођење матичних књига, у својству матичара.

### **6.1. Употреба савремених технологија у поступку издавања јавних исправа из матичних књига**

Наведена разматрања о јавним исправа које се издају из матичних књига указују на обавезу органа да на закону легитимисаној странки, по подношењу захтева, издају тражену јавну исправу са последњим подацима који су уписани у одређену матичну књигу (изводи из матичних књига) или са појединим подацима уписаним у матичну књигу, односно који произилазе из података који су уписани у матичну књигу (уверења) .

Техника рада приликом вршења ове управне радње мењала је своје модалитете, од издавања јавних исправа које су искључиво биле у писаној форми, преко механографски обрађених исправа, до њихове репродукције путем електронске обраде података.

Употреба савремених технологија електронске обраде јавних исправа из матичних књига, пак имала је три етапе у свом развоју до успостављања потпуне аутоматизације ових управних радњи. Међутим, ове фазе нису једнако заступљене у издавању уверења у односу на издавање извода из матичних књига.

Прва фаза је период употребе аналогних електронских рачунара или прелазак са механографске обраде на рад на рачунарима ради израде извода и уверења из матичних књига која се суштински није много разликовала од претходне механографске

обраде, техничким речником ови рачунари су само модерирали проблем који се решава. У другој фази започела је употреба дигиталних електронских рачунара који су омогућили да се развију изолована, појединачна апликативна решења за вођење другог примерка матичних књига у аутоматској обради података, који су на основу задатих математичких метода омогућили аутоматизацију издавања извода из матичних књига, али не и уверења. Употребом ове технологије подаци и програм су по први пут смештени на једном месту у меморији персоналног рачунара који је користило више лица.

Ове две фазе везују се за прописе који су се примењивали до доношења важећег материјалног закона у области матичних књига, при чему у првој фази (до 1990. године) имамо потпуни изостанак норми који уређују употребу нових технологија у вођењу матичних књига и издавању извода и уверења из ових службених евиденција, док је другу фазу обележило нормативно означавање постојања ове технологије, као и дефинисање њеног увођења у рад органа управе који воде матичне књиге, али само као супсидијерног решења папирном вођењу матичних књига и без уређених процесних правила која се односе на издавање извода и уверења из матичних књига у аутоматској обради података.<sup>557</sup> Све ово је за последицу имало успостављање нестандардизованих, неадекватних и некомпатибилних информатичких решења која су доводила у питање многа правна правила на којима се заснивао управни поступак у вези са вођењем матичних књига у аутоматској обради података и издавањем пре свега, извода из таквих евиденција, посебно у сегменту аутентичности и правног дејства.

Након регулаторне реформе у области матичних књига (после 2009. године), започета је трећа фаза у успостављању управних радњи издавања извода из матичних књига употребом савремених технологија, али још увек не и уверења. Сложен приступ у изградњи информационо-комуникационог система матичних књига који је уследио после почетка примене материјалног закона био је само једна од техничких претпоставки које су омогућиле нови принцип у вршењу ове управне делатности, а који је

---

<sup>557</sup> Према Закону о матичним књигама из 1990. године други примерак матичних књига водио се као препис или оверена фотокопија првог примерка – изворника матичне књиге или на средствима за аутоматску обраду података. Надлежни органи који су вршили поверене послове матичних књига имали су могућност избора да ли ће други примерак матичних књига водити у папирном или електронском облику, а надлежни орган државне управе у чијем су делокругу ови послови државне управе (министарство надлежно за послове управе) није имао значајног утицаја на те одлуке.

заправо имао правну подлогу у нормама закона које су прецизирале правно дејство (снагу) извода из матичних књига издатих на основу података садржаних у информационом систему и посебна правила месне надлежности органа за издавање извода из овог система – „ако се изводи из матичних књига издају на основу другог примерка матичне књиге који се води применом електронских средстава за обраду и складиштење података, матичар једног матичног подручја одређене општине, града или града Београда може издавати изводе из матичне књиге која се води за друга матична подручја те или осталих општина, градова или града Београда“;<sup>558</sup> што је правно и практично немогуће када је у питању издавање извода из првог примерка – изворника матичне књиге.

У смислу приближавања управе грађанима и стављања у њихову функцију, законска решења о издавању извода из матичних књига без обзира на месну надлежност за њено вођење, први су пример у нашој управној пракси који је омогућио успостављање јединственог управног места за подношење захтева странке и одлучивање о истом без утицаја на степен остваривања тог права, што је спроведено потпуном имплементацијом принципа *вертикалне интеграције* надлежних органа у свим територијалним јединицама које су носиоци јавних овлашћења у области матичних књига.

Ако погледамо са аспекта поделе извода из матичних књига не само према врсти матичне књиге из које се издају, већ са становишта материјалним прописима извршене поделе у односу на намену, на оне које се издају на тзв. домаћем обрасцу (који опет могу бити само на српском језику и ћириличком писму или двојезичан на српском језику, ћириличком писму и језику и писму одређене националне мањине) и међународном обрасцу (према Бечкој или Париској конвенцији), значајно је напоменути да су у успостављању процедура за издавање ових јавних исправа посебно допринеле норме материјалних прописа које су на целовит начин уредиле управне радње документовања у овој области.

Оно што недостаје у материјалним прописима, али и пракси надлежних органа, јесте аутоматизација процедура у управном поступку издавања уверења из електронских матичних књига. Иако у теорији постоји став да је издавање уверења, одобрења, потврда, сагласности и других аката који немају карактер формалног управног

---

<sup>558</sup> Члан 81. став 3. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

акта могуће у потпуности аутоматизовати када се службене евиденције воде у електронској форми, чини се да се законодавац приликом уређивања аутоматизације поступка издавања јавних исправа из електронских матичних књига определио за поступност у увођењу тих процедура, дајући предност унапређењима у вези са издавањем извода из електронских матичних књига. Полазећи од ове претпоставне, разлози за то могу се чак ценити релативно оправданим, ако се пође од чињенице да је управна радња издавања уверења у области матичних књига у највећем броју случајева нема типски карактер у смислу процеса обраде података које уверење у односу на захтев странке треба да садржи, због чега изискује изградњу посебно сложеног система за подршку одлучивању који може да допринесе решавању неограниченог броја нестандардизованих модалитета захтева.

## 6.2. Употреба савремених технологија у поступку уписа у матичне књиге

Код управног одлучивања уобличавањем појединачних правних одлука (управних аката) не решава се како је указано – спорна ситуација, већ се у конкретном случају у вези са утврђеним чињеничним стањем само прецизирају примарне диспозиције које су апстрактно изражене у општим правним нормама. У том смислу, управно одлучивање је принципијелно мање сложено од одлучивања у другим врстама поступака (нпр. судском) и с тим у вези, у теорији постоје два у основи опречна става о природи самог управног одлучивања. По једном схватању, управни акт је резултат механичке примене општих заповести на појединачне случајеве и исход некреативне извршне управне функције, док друго схватање полази од апликативно-креативног смисла управне функције и управни акт посматра као производ интерпретације коју управа врши у процесу примене права.<sup>559</sup>

У управној области матичних књига, како је претходно представљено на основу анализе материјалним правилима дефинисаних случајева управног одлучивања, поступак до доношења одлуке и само доношење управног акта су у многоставнији него у многим другим поступцима који такође припадају овој врсти процесног одлучивања. Разлоге за то налазимо с једне стране у чињеници да се ови поступци у највећем броју случајева спроводе у скраћеном испитном поступку, а с друге стране претежан број тих поступака се завршава доношењем неформалног управног акта односно

---

<sup>559</sup> Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Ibid*, стр.354.

конклюдентном радњом уписа одређене чињенице (рођења, закључења брака или смрти) у матичну књигу, а и када се поступак окончава доношењем управног акта по правилу се ради о тзв. „простим“ управним стварима у којима изостаје спорна правна ситуација.

Наравно, то не значи да нису присутни изузеци, посебно у првостепеном одлучивању у сложеним правним питањима које захтевају примену колизионих норми, правила међународног права или сазнање страног права, али начелно, управне ствари у области матичних књига у својој основи свраставају се у ову прву теоријску одредницу, тзв. механичке примене норми у истим правним стварима.

У односу на дате карактеристике, управни поступак у овој области могуће је стандардизовати и аутоматизовати у готово свим његовим фазама, без бојазни да се неће очувати силогистичка формула логичке структуре изражена у полазном суду и извођењу закључивања које су основа у доношењу законите и правилне одлуке. Будући да материјални закон у највећем одређује „стереотипе“ који се стално понављају у поступцима за остваривање одређеног права (нпр. уписа одређене чињенице у матичну књигу), може се казуистичком управном интерпретацијом применити шаблони као модели за решавање конкретне управне ствари, односно чињенично стање довести до идентичне примене правне норме у случајевима исте врсте, чак и у оним случајевима који имају незнатна одступања.

Ипак, без обзира на особине ових поступака који их чине изузетно погодним за потпуну аутоматизацију, постојање електронске матичне књиге која може у значајном делу да обезбеди утврђивање чињеничног стања по службеној дужности у доказном поступку, као и изграђену информациону и комуникациону инфраструктуру за повезивање органа могућих учесника у поступку како на вертикалном, тако и на хоризонталном нивоу (нпр. надлежног органа који води поступак, замољеног органа, органа денунцијанта и других учесника у поступку), регулаторно нису уређена правила за практично приступање спровођењу изградње система за подршку управном одлучивању у овој области. Како је више пута истакнуто, процесни закон у смислу потреба аутоматизације поступака не даје ни оквирне основе, а материјални закон је акценат ставио на превођење свих матичних књига у електронски облик, а аутоматизацији управног поступка није посветио ни једну норму.

Независно од тога, након успостављања електронске матичне књиге, у овој области јесте започет процес надоградње архитектуре Централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, модулима за подршку аутоматизованом одлучивању у поступцима за упис чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге.<sup>560</sup>

Општи циљ ових активности требало би да буде успостављање управних односа у систему матичних књига чије посебно обележје претпоставља стварање конкретних процесних услова за спровођење аутоматизованог доказног поступка и одлучивања о субјективном праву за неодређени број стандардних или „типичних“ случајева и неограничени број лица на једнаким основама. Поред општег циља, ништа мање значајни су и појединачни циљеви, као што су: увођење усклађене и уједначене примене прописа у управном поступку утврђивања чињеничног стања за упис у одговарајућу матичну књигу; увођење принципа поузданости и правне сигурности у остваривању права грађана у области матичних књига; обезбеђење ефикасности, делотворности и одговорности рада имаоца јавних овлашћења у повереним пословима матичних књига и увођење система за размену електронских докумената и имплементацију електронског потписа у поступцима који су у вези са уписом чињеница и података у матичне књиге.

Будући да су матичне књиге основне службене евиденције о личном стању грађана, које садрже податке који су чињенична основа у великом броју поступака које воде различити државни органи, сматра се да би реализација сви ових циљева створила техничке претпоставке за успостављање управних односа и процедура и у тим другим повезаним областима (пријава пребивалишта новорођеног детета, одређивање јединственог матичног броја новорођеном детету, издавање здравствене легитимације, упис у јединствени бирачки списак пословно способног држављанина Републике Србије, брисање из јединственог бирачког списка лица које је по било ком правном основу изгубио правну и/или пословну способност, измена, допуна или исправка података у јединственом бирачком списку, одређивање личног имена пред органом старатељства,

---

<sup>560</sup> Министарство државне управе и локалне самоуправе, Главни пројекат за развој и имплементацију нових функционалности у Централном систему за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига (проширење постојеће апликације Централног система), Београд, 2015.



упис или брисање из службених евиденција које у оквиру своје надлежности воде надлежни органи идр).

Но, без обзира на позитиван практични приступ унапређењу управних процедура у области матичних књига, што у одређеном обиму може имати и позитивне ефекте на сегмент управног деловања других органа управе и остваривање права грађана (странака), логично је очекивати да је такав систем унапред предодређен на недостатке, јер се успоставља без регулаторне основе која мора бити много шира чак и од самог прописивања правила електронског управног поступак у закону који уређује процесна правила или материјалних правила у *lex secijalis*-у у области матичних књига. Развој било ког информационог система за подршку одлучивању никако не сме бити изолован процес од целине система и у том смислу, непријатна је истина недостатак иницијативе законодавца да на јединственим основама уреди сва она питања која су суштинска не само за аутоматизоване управне процедуре у овој области, већ генерално гледано за све поступке на нивоу државе који се спроводе применом правила општег управног поступка.

Чини се да разлози за то нису садржани не само у законској регулативи, већ и у стратешком оквиру који уређује правце реформе у развоју електронске управе у систему државне (јавне) управе,<sup>561</sup> јер није компезаторно-партиципативне природе и не утврђује потребне организационо-процесне циљеве развоја електронског пословања у значајном сегменту управног деловања, остављајући утисак конфузије, дифузије и несистематичног приступа у успостављању најважнијих правила за партиципативно увођење информационо-комуникационих технологија у управно одлучивање органа у систему државне (јавне) управе. Дакле, овде се не мисли само на неуређена правила електронског управног поступка у закону који уређује општи управни поступак, већ и на непостојање закона који уређују електронску управу, електронску архиву, односно на недостатак свих оних правно-легислативних елемената који су основа реформи у овом делу процесног управног (административног) деловања.

---

<sup>561</sup> Види: Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период 2015–2016. Године („Службени гласник РС“, број 107/15).

## VII. ПРИСТУП ПОДАЦИМА И ЗАШТИТА ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ У МАТИЧНИМ КЊИГАМА

### 1. Право на приватност и заштита података о личности

Приватност је једно од основних људских права савременог доба, али своје корене има још у раној хебрејској и класичној грчкој култури. Многобројни примери говоре да су у свим временима и свим друштвеним уређењима појединци и институције страховали од постојања одређених података, а још више од њиховог губитка, мењања или злоупотребе. Тако су на пример, између 450. и 31. године п.н.е. у Риму постојале тзв. сенаторске листе у које су се између осталог, уносили и укори (ноте) који су изрицани сенаторима. Сама свест о постојању таквих података представљала је својеврсну претњу за сенаторе, а незнатне грешке у подацима, учињене намерно или случајно, могле су имати значајне последице по њихов лични и професионални статус.<sup>562</sup>

Ову ситуацију имамо и данас, само што је она у савременом добу када се подаци о личности прикупљају на многобројене начине и у различите сврхе много израженија, тако да се право приступа овим подацима не штити само од људи, него и од модерних технологија.

У овим условима, приватност подразумева скуп права која су везана за личност човека и предмете који су непосредно односе на њу. Иако на први поглед изгледа да је непотребно истицати везаност права приватности за физичко лице, његову личност и живот, оно је ипак неопходно јер представља основ овог права. Као лично право, право приватности је неотуђиво право сваког појединца и не може се пренети на друго лице или институцију.<sup>563</sup>

---

<sup>562</sup> Ненадовић Слободан, *Основи компјутерског права*, Висока пословна школа струковних студија, Ваљево, 2011, стр. 15.

<sup>563</sup> Димитријевић Предраг, *Правна регулација електронске комуникације и право на приватност*,

Ово право мењало је своје модалитете, па чак и данас постоје различити теоријски приступи одређивању његовог појма и садржине.

Према првом, ширем схватању право на приватност обухвата неколико аспеката: *приватност података*, која подразумева успостављање правила за прикупљање и поступање са личним подацима; *приватност тела*, која подразумева заштиту људског тела од инвазивних процедура; *приватност преписке*, која подразумева безбедност и приватност свих видова комуникације и *приватност територије*, која подразумева успостављање граница уласка трећих лица у лични простор појединца.<sup>564</sup> У ужем смислу, ово право поистовећује се са правом на заштиту података о личности и тумачи се у контексту управљања личним подацима.

Уз ове приступе у одређивању, посебно обима права која га чине, право на приватност је у не малом броју законодавстава гарантовано комбиновањем појединачних права које проистичу из његовог садржаја у најширем смислу, због чега је устаљено мишљење да га је од свих права прве генерације (грађанских и политичких) најтеже дефинисати.<sup>565</sup>

Ипак, у корпусу права које обухвата, превасходно након увођења савремених технологија и стварања великих база података, право на заштиту података о личности заузело је централно место, те се у односу на остале елементе права на приватност, њему посвећује највећа пажња – од примене етичности у раду државних органа који руководе тим подацима, до правне и техничке заштите личних података.

У том смислу, право заштите података о личности је данас посебно развијено како у међународном, тако и у националним законодавствима.

Оно своје корене има вековима уназад, још од времена Велике повеље о слободи (*Magna Carta Libertatum*) из 1215. године, преко сличних аката као што су Петиција о правима (*Bill of rights*) из 1628. године, Habeas Corpus Act из 1679. године, Декларација о независности САД из 1776. године и француска Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године.<sup>566</sup>

---

<http://www.pravnifis.rs/Download/Zbornik-Aktuelnost/Pravna.pdf> (посећен дана 04.02.2016).

<sup>564</sup> Мишљеновић Урош, Нешић Блажо, Тоскић Ана, *Заштита приватности у Србији*, Партнери за демократске промене Србија, Београд, 2013, стр.7-8.

<sup>565</sup> Миленковић Дејан, *Приступ информацијама и заштита података о личности и тајности информација*, Комитет за људска права YУКОМ, Београд, 2009, стр. 64.

<sup>566</sup> Аврамовић Сима, Станимировић Војислав, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет у Београду –

Модерно доба, пак бележи два периода у успостављању правних инструмената заштите података о личности. Први период се везује за доношење универзалних међународних декларација, пактова, резолуција и конвенција XX века (Универзална декларација о правима човека и грађанина, Европска конвенција о правима човека, Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, идр), а окосницу другог периода чини скуп специјализованих правних правила у вези са остваривањем права на заштиту података о личности. Тај други период започет је 1980. године, када је Европска организација за безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Паризу усвојила Смернице о заштити приватности и преносу података о личности преко државних граница у којима је садржано седам основних начела које државе чланице ОЕБС треба да имплементирају у своја законодавства: начело увођења ограничења приликом прикупљања података о личности; начело релевантности и квалитета прикупљених података о личности; начело ограничења прикупљених података о личности; начело осигурања података о личности; начело отворености информација; начело учешћа субјеката информационог система и начело одговорности.<sup>567</sup> Након тога, Савет Европе је 1981. године донео Конвенцију о заштити појединаца у вези са аутоматском обрадом података о личности, која је ступила на снагу 1985. године, а након ње и Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података 1991. године, коју је наша држава ратификовала годину дана касније.<sup>568</sup> Правом на заштиту података о личности бавиле су се и Уједињене нације које су 1995. године усвојиле Резолуцију 45/95 за регулисање досијеа са компјутеризованим подацима о личности.<sup>569</sup> У свим овим документима утврђена су правила о заштити података о личности која ће касније преузети и значајно допунити Директива Европске уније 46/95 о заштити појединаца у вези са обрадом података о личности и о слободном протоку података,<sup>570</sup> а посебно Директива 2002/58/ЕЦ о обради података о личности и заштити приватности у сектору електронских комуникација.

---

Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр. 213-222, 287-289 и 292-294.

<sup>567</sup> Ресановић Александар, *Зборник радова: Заштита података о личности у Србији и Црној Гори, односно СР Југославији*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005, стр. 43.

<sup>568</sup> Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, број 1/92, „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, број 11/05 – др. закон и „Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 98/08 – др. закон и 12/10)

<sup>569</sup> Миленковић Дејан, *Ibid*, стр. 66.

<sup>570</sup> Гајин Саша, *Зборник радова: Заштита података о личности, перспективе хармонизације домаћег права с правом Европске уније*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005, стр. 11.

Полазећи од тога да у савременом друштву постоји много тога што представља озбиљну претњу праву на приватност, а тиме и многим другим људским правима и слободама, започет је процес стварања одговарајућих правних и фактичких услова на националном нивоу ради обезбеђивања потребних претпоставки и капацитета за имплементацију међународног оквира за непосредну заштиту података о личности, односно спречавање угрожавања тог права.

Многе земље приступиле су проучавању и доношењу одговарајућих правних аката о заштити података о личности са основним циљем да се превазиђе озбиљна неадекватност и неодговарајућа примењивост постојећих законских прописа на новонастале друштвене и технолошке промене и релативну информацијску изолованост појединаца у заштити од злоупотребе личних података.<sup>571</sup>

Иако су националном правном нормирању заштите података о личности најпре приступиле развијене земље света, сматра се да данас нема државе која ово питање не третира на неки начин. Право на заштиту података гарантује се уставима једног броја земаља (Португалија, Шпанија, Словачка, Бугарска и др), а у ближем утврђивању овог права једнако је заступљен приступ законског уређења заштите података о личности (Шведска, Немачка, Велика Британија, Сједињене Америчке Државе, Француска, Данска, Аустрија и др), као и принцип прописивања тог права другом врстом правних аката (попут уредби, одлука и наредби), чак и специфичним актима који нису донети од законодавних већ извршних органа, као што је случају у Јапану.

Но, без обзира на њихов различит правни ниво или статус, сви ови прописи имају одређене заједничке карактеристике. Већина закона штити податке и у јавном, и у приватном сектору и то по правилу у оквиру информационих система који поседују аутоматску обраду података, а готово сви за циљ имају заштиту одређених интереса који се могу угрозити прикупљањем, обрадом и коришћењем података, садрже одредбе о могућностима обраде података, начелима, поступцима и методама њиховог прикупљања и коришћења, затим предвиђају права субјеката на које се подаци односе и санкције за кршење овог права, као и обавезу конституисања независних тела која врше

---

<sup>571</sup> Лилић Стеван, *Правни аспекти заштите података у аутоматизованим службеним евиденцијама*, <http://www.slilic.com/>.

надзор над законитошћу прикупљања, обраде и коришћења података о личности.<sup>572</sup>

Гледано са аспекта нашег уставног акта, институционализација и објективизација права на приватност изражена је на посредан начин, гарантовањем само одређених права која су из њега изведена: неповредивост стана, тајност писма и других средстава општења и заштита података о личности.<sup>573</sup>

Када је у питању право на заштиту података о личности Уставом се, у делу посвећеном људским и мањинским правима, утврђује да се „прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом“, као и да је „забрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, осим за потребе вођења кривичног поступка или заштите безбедности Републике Србије, на начин предвиђен законом“, као и „да свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе“.<sup>574</sup>

Поред тога, материјални закон у овој области из 2008. године, установљава широк круг дужности за велики број субјеката који учествују у заштити података о личности или имају право на ту заштиту, те уређује услове за прикупљање и обраду података о личности, „права лица и заштиту права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденцију, изношење података из Републике Србије“, као и надзор над извршавањем овог закона.<sup>575</sup>

Важно је напоменути да циљ овог закона није само заштита података о личности, већ пре свега заштита појединца на кога се ти подаци односе, а тиме и дела његове информацијске приватности, односно оног дела права на приватност који се односе на његове податке о личности.<sup>576</sup>

На основу анализе *lex specialis*-а и других прописа који ближе уређују уставна права која спадају у право на приватност, чак се може закључак да наш правни систем највећу пажњу посвећује управо заштити података о личности.

---

<sup>572</sup> Слободан Ненадовић, *Ibid*, стр. 38.

<sup>573</sup> Види: Чл. 40-42 Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06).

<sup>574</sup> Члан 42. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06).

<sup>575</sup> Члан 1. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>576</sup> Мишљеновић Урош, Нешић Блажо, Тоскић Ана, *Ibid*, стр.11.

У складу са тим прописима, основна права у заштити података о личности у нашем националном оквиру можемо сврстати у: *право на обавештење о обради* – свако има право да захтева да га руковалац о подацима потпуно и истинито обавести о томе да ли обрађује податке о њему, које податке, у коју сврху, по ком основу и од ког прикупља; у којим збиркама података се налазе подаци о њему, ко су корисници и којих података, у које сврхе и по ком правном основу; као и коме и који подаци се преносе, у коју сврху и по ком правном основу; *право на увид* – свако има право да захтева да му се ставе на увид подаци који се на њега односе; *право на копију* – свако има право да од руковаоца захтева копију података који се на њега односе, при чему је дужан да сноси нужне трошкове израде и предаје копије и *права поводом извршеног увида* – свако лице има право да од руковаоца захтева исправку, допуну, ажурирање или брисање података, као и прекид и привремену обуставу обраде, под претпоставком постојања законом утврђених услова.<sup>577</sup>

Ова подела подржана је и у стратегији развоја области заштите података о личности из 2010. године, која је утврдила и одређене додатне принципе на којима се остваривање и заштита овог права мора заснивати (начело законитости и поштене обраде података, начело сразмерности, начело тачности података, начело заштите података, начело поверења у обраду података, начело забране обраде посебно осетљивих података, али и право на информацију, право на судску заштиту лица чији се подаци обрађују и право на одштету, санкцијама због недозвољене обраде података, као и формирање независних надзорних органа).<sup>578</sup>

На крају можемо закључити да у савременим условима и на међународном и на домаћем плану заштита података о личности постаје све актуелније питање. Развој науке и технологије, посебно савремених средстава комуникације и нових информационих система и електронских база података у свим областима, уз неспорно корисне ефекте, стварају претпоставке за нове облике угрожавања права на приватност, односно злоупотребу података о личности. Подаци на основу којих се утврђује или се може утврдити идентитет одређеног лица могу бити злоупотребљени за надзирање и усмеравање понашања и навика тог лица, за крају идентитета, као и за разне друге облике злоупотребе. Зато је у свету, али и код нас отворен читав низ питања у вези са заштитом

---

<sup>577</sup> Слободан Ненадовић, *Ibid*, стр. 39-40.

<sup>578</sup> Стратегија заштите података о личности („Службени гласник РС“, број 58/10).

права на неповредивост интегритета личности физичког лица и његових личних података,<sup>579</sup> од којих је најзначајније оно које произилази из тзв. напада на приватност („assult on privacy“) података о личности садржаних у информационим системима. Сложеност те проблематике одражава се пре свега, на основе и начине осигуравања ефикасне заштите од злоупотребе личних података о грађанима у околностима употребе савремених технологија,<sup>580</sup> која једнако мора бити део или резултат фактичког као и правног деловања државе и њених органа.

## 2. Подаци о личности и матичне књиге

Лични статус грађана је широка област управног деловања која је давно превазишла интересе појединца на која се одређени елементи тог статуса односе и прерасла у задатак који надлежни органи обављају у општем интересу. Старање о личном статусу грађана изражава се кроз различите управне радње, од оних које се односе на успостављање и мењање елемената личног статуса физичких лица и вођење службених евиденција о личном стању грађана, до управних овлашћења којима се обезбеђују уредност и тачност тих евиденција и издавање јавних исправа о свим или појединим елементима личног статуса физичких лица.

Основни елементи личног стања грађана обухватају укупност личних података, пословне способности, породичног стања и држављанског статуса једног лица који одређују његов положај у држави и друштву уопште, због чега се матичним књигама у које се уписују сви ови елементи даје статус основних службених евиденција о грађанима.

Имајући у виду изнету структуру података који се уписују у матичне књиге, неспорно је да су ове евиденције и основне збирке личних података о грађанима које подлежу посебном режиму заштите података о личности.

Податак о личности у овој области у смислу заштите података о личности може се дефинисати као свака информација која се односи на физичко лице, а уписана је у матичну књигу, „без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир,

---

<sup>579</sup> Лилић Стеван, *Правна информатика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2006, стр. 140.

<sup>580</sup> Лилић Стеван, Прља Драган, *Правна информатика веитина*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр.112.



трака, електронски медији и сл), по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнања информације (непосредна, путем слушања, гледања и сл, односно посредна, путем увида у документ у којем је информација садржана и сл), или без обзира на друго својство информације“.<sup>581</sup> У том смислу, скуп података о личном стању грађана који се „аутоматизовано или неаутоматизовано воде и доступни су по личном, предметном или другом основу, независно од начина на који су похрањени и места где се чувају“, <sup>582</sup> чине матичне књиге збиркама података о личности.

Руководилац података садржаних у збиркама података, према правилима заштите података о личности, може бити физичко или правно лице, односно орган власти који обрађује податке.<sup>583</sup> У случају матичних књига законодавац је сагласно правној природи ових службених евиденција то овлашћење дао надлежном органу државне управе у чијем су делокругу послови матичних књига, али је део тих права, у обиму неопходном за вршење поверених послова вођења матичних књига и решавања у првостепеном управном поступку, пренео и на имаоце јавних овлашћења у овој области.

Ови органи законском легислативом су овлашћени да у вршењу управне делатности у области матичних књига предузимају одређене радње које се у смислу прописа сматрају обрадом података о личности,<sup>584</sup> као што су: „прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преношење, претраживање, разврставање, похрањивање, раздвајање, укрштање, обједињавање, уподобљавање, мењање, обезбеђивање, коришћење, стављање на увид, откривање, објављивање, ширење, снимање, организовање, чување, прилагођавање, откривање путем преноса или на други начин

---

<sup>581</sup> Види: Члан 3. став 1. тачка 3) Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>582</sup> Види: Члан 3. став 1. тачка 6) Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>583</sup> Види: Члан 3. став 1. тачка 5) Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>584</sup> Сагласно Закону о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12), подаци о личности се могу обрађивати само ако су органи на то законом овлашћени, тако да се правни основ обраде не може утврдити подзаконским актом. Томе у прилог иде и Одлука Уставног суда којом се утврђује да одредбе члана 12. став 1. тачка 3) у делу који гласи: „другим прописом донетим у складу са овим законом”, члана 13. у делу који гласи: „или другим прописом” и члана 14. став 2. тачка 2) у делу који гласи: „или другим прописом донетим у складу са законом” Закона о заштити података о личности, Службени гласник Републике Србије бр. 97/2008 и 104/2009, нису у сагласности са Уставом, („Службени гласник РС”, број 68/12).

чињење доступним, прикупљање, измештање и на други начин чињење недоступним података уписаних“ у ове службене евиденције, „без обзира да ли се врши аутоматски, полуаутоматски или на други начин“.<sup>585</sup>

Међутим, обрада ових података ограничена је до нивоа неопходног за обављање послова из делокруга надлежних органа одређених законом или другим прописом, затим „остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге или гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог јавног интереса, а у свим другим случајевима само уз пристанак лица и на основу његовог писменог одобрења“.<sup>586</sup>

Будући да подаци садржани у матичним књигама спадају у нарочито осетљиве податке, односно податке о личности, који као такви не могу бити доступни трећим лицима, с тим у вези, материјални закон у управној области матичних књига транспарентно и прецизно уређује круг лица којима се дозвољава право увида у матичне књиге, али и списе на основу којих је извршен упис у матичне књиге (лице на које се ти подаци односе, члан његове уже породице, усвојитељ или старатељ). Полазећи од релевантних међународних аката којима се гарантује сваком физичком лицу поштовање његових основних права и слобода, нарочито право на приватност када је реч о обради његових личних података („заштита података“), овај законски акт даље прописује да ће се другим лицима дозволити увид у матичне књиге, списе и решења на основу којих се врши упис у матичне књиге само на начин и под условима утврђеним законом који уређује заштиту података о личности и законом који уређује права на приступ информацијама од јавног значаја.<sup>587</sup> У складу са тим, уређује се и ко може захтевати издавање извода и уверења из матичних књига, а то су заправо иста она лица која имају право увида у матичне књиге.<sup>588</sup>

---

<sup>585</sup> Види: Члан 3. став 1. тачка 3) Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>586</sup> Види: Члан 13. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>587</sup> Члан 41. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

<sup>588</sup> Члан 83. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) и тачка 113. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

Сам поступак увида у матичну књигу и списе на основу којих је извршен упис у матичну књигу ближе је уређен подзаконским актом донетим на основу материјалног закона у овој области. Тако се прописује да ће се увид дозволити само овлашћеном лицу и то у седишту матичног подручја за које се води матична књига у којој је извршен упис у који се захтева увид, у присуству матичара.

Пре тога, лице које тражи увид у матичну књигу и списе подноси писмени захтев, у коме наводи своје податке и разлоге за вршење увида у матичну књигу и/или списе на основу којих је извршен упис одређених чињеница и података у матичну књигу. Након оцене оправданости захтева у складу са материјалним законом прописаним условима и дозволе увида, врши се увид у матичну књигу, односно списе тако што матичар показује упис, односно списе одговарајуће матичне књиге. О сваком увиду у матичну књигу, односно списе сачињава се записник у коме се уписују разлози увида у матичну књигу, односно списе, датум када је извршен увид у матичну књигу, односно списе, као и подаци из личне карте за лице које је увид извршило. Записник потписују пуним именом и презименом лице које је извршило увид у матичну књигу, односно списе и матичар.<sup>589</sup> У смислу правног дејства, записник у овом поступку има карактер позитивног управног акта којим је усваја тражење странке на увид у матичну књигу и списе. Заправо, орган управе који одлучује о праву на увид својом делатношћу кроз записник производи одлуку која не ствара никакву нову ситуацију или нови однос, већ само најављује какво је стање које по закону постоји, па је зато решавање у овим правним стварима декларативне природе.<sup>590</sup>

Имајући у виду да су процедуре за увид у матичну књигу и списе на основу којих је извршен упис у матичне књиге прецизно уређене, у случају када услови за остваривање права на увид нису испуњени, орган који извршава поверене послове вођења матичних књига може одбити захтев, о чему доноси решење у складу са правилима општег управног поступка. Ово решење је опозит записнику – позитивном, декларативном управном акту, односно има карактер негаривног управног акта којим се одбија петита

---

<sup>589</sup> Упутством о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>590</sup> Упореди: Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – друга књига Делатност управе*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д, Београд, 1936, стр. 53-59.

интересента (странке). С обзиром на процесна правила, у овим поступцима одбијање страначког захтева треба бити изражено директно кроз управни акт, али пракса показује да се често имаоци јавних овлашћења не изјашњавају изричито (*verbis expressis*), већ тзв. заобилазно – упућивањем на непосредно виши, другостепени орган или на правно средство у случају „ћутања администрације“.<sup>591</sup>

Против донетог негативног решења, такође се може изјавити жалба другостепеном органу, а обезбеђена је и судска контрола рада управе, јер се против коначног решења у управном поступку тужбом може покренути управни спор пред Управним судом.

Када се упореди скуп права појединца у погледу заштите података о личности утврђен материјалним законом у области матичних књига у односу на напред наведен обим тих права у закону који уређује област заштите података о личности, јасно произилази да материјални закон третира само право увида, а не и право на копију, право на давање или недавање пристанка на обраду, право на обавештење о обради и права поводом извршеног увида, тако да се у пракси остваривање ових права остварује непосредном применом *lex specialis*-а о заштити података о личности.<sup>592</sup>

Поред тога, легислатива се ставља и у сврху других функција, пре свега – физичке заштите података о личности садржаних у матичним књигама, па се тако одредбама материјалног закона уређује начин њиховог чувања („изворник матичне књиге и други примерак матичне књиге не смеју се чувати у истој згради; изворник матичне књиге чува матичар; матичне књиге и списи на основу којих се врши упис у матичне књиге морају се чувати од оштећења, уништења и злоупотребе“),<sup>593</sup> али и одредбама подзаконског акта које дају ближе уређење истог питања („матичне књиге и списи на основу којих се врши упис у матичне књиге морају се чувати у сређеном и безбедном стању, на начин који обезбеђује заштиту од неовлашћеног коришћења, случајног или неодобреног уништења или губитка“; органи који извршавају поверене послове вођења

---

<sup>591</sup> Упореди: Костић М. Лаза, *Ibid*, стр. 53-57.

<sup>592</sup> Ово имајући у виду члан 4. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12), којим је прописано да се одредбе овог закона примењују на сваку аутоматизовану обраду, као и на обраду садржану у збирци података која се не води аутоматизовано.

<sup>593</sup> Чл. 37-39. Закона о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14).

матичних књига дужни су да обезбеде све „мере физичко-техничког обезбеђења, укључујући противпожарне, противпоплавне и друге заштитне мере за безбедно чување матичних књига и списа; врата и прозори просторија у којима се чувају матичне књиге и списи морају бити обезбеђени на начин који омогућава квалитетно, поуздано и безбедно чување истих; матичне књиге и списи чувају се у посебно обезбеђеним металним ормарима који се обавезно закључавају после радног времена, а у току радног времена не смеју се остављати без надзора“).<sup>594</sup>

### 3. Заштита података о личности и матичне књиге

У најопштијем смислу, збирке података о личности се могу одредити као организоване базе складиштених структурираних података и/или информација које се у складу са законом организоване и уређене сагласно неком основном принципу који омогућава, тренутно или најбрже могуће, уношење података и проналажење и коришћење појединачних садржаја.

Матичне књиге, без обзира да ли се воде у облику књиге тврдог повеза или путем савремених електронских средстава, у најширем смислу подразумевају управо такве збирке података о личности.

Дуго времена није било превише заинтересованости ни у законодавном ни у практичном смислу за „бављење“ заштитом ових службених евиденција и база података о личности, јер се сматрало да оне служе углавном за потребе државе и њених органа, а ређе за појединачне, индивидуалне интересе. Међутим, експанзија савремених средстава комуникације произвела је њихову широку употребљивост, па су се самим тим појавиле и многобројне могућности за злоупотребу у погледу коришћења електронских база података о матичним подацима.<sup>595</sup>

Ово је разумљиво будући да се у периоду када су се водиле ручно њихова заштита сводила искључиво на елементе физичке заштите од уништења, губитка или злоупотребе која је по правилу вршила од стране појединаца. Међутим, са увођењем електронских *data base* у вођењу другог примерка матичних књига ситуација у домену

---

<sup>594</sup> Тач. 80-82. Упутства о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС“, бр. 109/09, 4/10 и 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13).

<sup>595</sup> Упореди: Ненадовић Слободан, *Ibid*, стр. 58.

заштите података се значајно усложила, самим тим што је приступ подацима о личности садржаним у овим евиденцијама омогућен много ширем кругу корисника.

У почетној фази превођења матичних књига у електронски облик, посебан проблем представљала је заштита података, односно система за аутоматску обраду података, јер су развијана индивидуална, нестандардизована и неприлагођена техничка решења, која су нагласила и отворила сложена питања функционалног карактера заштите личних података (ограничавање располагања одређеним врстама података, обавезно давање информација недржавних субјеката државним органима и организацијама и обавештавање грађана о подацима који се о њима прикупљају и у коју сврху), као и организационе природе у заштити података и система (састав и овлашћење посебних органа којима је поверено спровођење закона и других мера о заштити података, технички стандарди изградње, одржавања и вођења информационих система у којима се воде и складиште електронске евиденције које садрже податке о личности и др).<sup>596</sup>

Истовремено, увођење оваквог приступа у аутоматској обради података матичних књига указало је на четири групе ризика: превласт технике над управним ставовима и интересима због њихове неутемељености у прописима, последице у односу на извршиоце у управним органима, последице у односу на грађане и последице у односу на управну организацију у пословима матичних књига.<sup>597</sup>

У том смислу, посебно значајан период успостављања правних правила и техничких стандарда у заштити података о личности садржаних у матичним књигама, у складу са међународним стандардима, настаје након доношења легислативе о заштити података о личности из 2008. године и материјалног закона у области матичних књига из 2009. године. Овим прописима у одређеном степену створено је *sui generis* право на основу кога је било могуће успоставити мере заштите података у матичним књигама који је у односу на планиране правце реформе, посебно у домену употребе информационо-комуникационих технологија у њиховом вођењу, било прилично захтеван и специфичан предмет пажње.

---

<sup>596</sup> Упореди: Лилић Стеван, Прља Драган, *Ibid*, стр. 114.

<sup>597</sup> Упореди: Давитковски Борче, Лончар Зоран, Павловска Данева Ана, *Наука о управи*, факултет за државне и европске студије, Подгорица, 2012, стр. 202.

Имплементација правних стандарда односила се на увођење обавезних правила у поступање руковалаца матичним књигама, као збиркама података о личности, у односу на права лица и заштиту права лица која су уписана у ове службене евиденције, као и ограничења тих права. Уз то, сва ова права у сегменту матичних књига, поред надзора прописаног материјалним законом у област, почињу да буду предмет надзора и од стране самосталног државног органа – Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Овај орган, између осталог, надзире спровођење заштите података о личности у матичним књигама; одлучује о жалбама у случајевима који се односе на остваривање права из ове области која нису уређена материјалним законом у области матичних књига; указује на уочене злоупотребе приликом прикупљања података; даје мишљење у вези са успостављањем аутоматизованих процедура у вођењу другог примерка матичних књига, односно у случају увођења нове информационе технологије у обраду података садржаних у матичним књигама; прати примену мера за заштиту података о грађанима садржаним у матичним књигама и предлаже побољшање тих мера; даје предлоге и препоруке за унапређење заштите података у овим евиденцијама и тако даље.<sup>598</sup>

Истовремено, ради праћења спровођења одредаба закона који уређује област заштите података о личности од стране надлежног самосталног државног органа, али и информисања грађана о обради података о њима, тај орган води Централни регистар као регистар збирки података о личности,<sup>599</sup> у који је уписан и Централни систем за електронску обраду и складиштење података и вођење другог примерка матичних књига у оквиру кога се чувају сви подаци о рођењу, закључењу брака и смрти физичких лица у складу са материјалним законом у области матичних књига, као и промене у вези са тим подацима.

Такође, правна регулатива у области заштите података о личности условила је и омогућила одговарајућу техничку заштиту информационог система матичних књига као једног од главних услова који обезбеђују потпуну заштиту података о

---

<sup>598</sup> Види: Члан 44-45. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>599</sup> Члан 48. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

личности садржаних у овим службеним евиденцијама. У том смислу, надлежни органи као руковоаци и обрађивачи обавезани су да податке заштите од било какве злоупотребе, уништења, губитка, неовлашћених промена или приступа, као и да предузму техничке, кадровске и организационе мере заштите података, у складу са утврђеним стандардима и поступцима, али и да утврде обавезу лица која су запослена на обради, да чувају тајност података.<sup>600</sup> Сви ови елементи су посебно значајни ако се узме у обзир напред изнето о прописаној обавези вођења другог примерка матичних књига искључиво употребом савремених средстава за обраду и складиштење података и то према јединственој методологији за све имаоце јавних овлашћења у овим пословима.

Стога, мере обезбеђења података у оквиру електронске матичне књиге неопходно је остваривати у домену: безбедности и интегритета техничких компонената информационог система; безбедности и интегритета програмских компоненти система; физичког обезбеђења простора и зграда код случајног или намерног оштећења; одржавања и повећања стандарда у професионалној обучености овлашћених службених лица, и другог.

Исто тако, у поступку обезбеђивања основних сигурносних захтева када је у питању електронско вођење матичних књига превасходно је потребно водити рачуна о условима који се односе на: минимизовање могућности да се угрози безбедност система од стране интерних и екстерних корисника; креирање решења која омогућавају пуну контролу у смислу аутентификације и ауторизације корисника система; обезбеђивање заштићене комуникације екстерних корисника са системом; заштиту платформе од напада преко интернета и заштиту апликације од злонамерне употребе, неовлашћеног коришћења, случајног или неодобреног уништења или губитка, односно дифузије.<sup>601</sup>

У до сада успостављеном информационом систему матичних књига, на апликативном нивоу заштита се обезбеђује кроз одговарајуће сервере, који омогућавају сигурну, шифровану конекцију. За ове функције обавезно је коришћење електронског потписа (квалификованих електронских сертификата). Њихова намена је, пре свега,

---

<sup>600</sup> Члан 47. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12).

<sup>601</sup> Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Пројектни задатак „Успостављање Централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, Београд, 2009, стр. 15.



електронска идентификација приликом приступа мрежним ресурсима, апликацијама и сервисима, али она треба да обезбеди и будуће електронско потписивање електронског докумената (извода из матичних књига). Такође, за приступ корисника система серверима обезбеђени су серверски електронски сертификати чија је намена електронска идентификација сервера и успостављање заштићеног комуникационог канала између сервера и учесника у пословним процесима у области матичних књига.

Поред тога, додатна заштита података обезбеђена је њиховим чувањем на две локације, примарној и секундарној које су на удаљености која је у складу са утврђеним стандардима када су у питању овакви системи, као и инфраструктуром за умрежавање матичних подручја јединица локалне самоуправе у Републици Србији која је успостављена искључиво у сврху стварања безбедносних услова за заштиту система и података о личности које он садржи.

База података коју чине матичне књиге, као основне службене евиденције о личном стању грађана у Републици Србији, представља информациони систем који би у будућности требало да садржи базе података и из других повезаних области као информационе подсистеме Централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, па је самим тим процес успостављања безбедносних услова ради заштите овог система и података од злонамерне употребе, неовлашћеног коришћења, случајног или неодобреног уништења или губитка, односно дифузије, од изузетне важности и примарни услов правилне примене законских прописа који уређују заштиту права на приватност и личних података.

## VIII. ПРАВЦИ РЕФОРМЕ – МОДЕЛ УНАПРЕЂЕЊА

Управна област матичних књига, гледано са општег аспекта, прати генерални тренд промена у начину и организацији реформе државне (јавне) управе у нашој земљи. У том смислу, процес реформе лимитиран је одређеним стратешким оквирима, од правно-легислативног, преко експериментално-пројектног, до организационо-процесног.

Такође, као и у државној (јавној) управи у целини и у овој области неопходно је потпуно остварење започетог процеса имплементације кључних компоненти добре управе и европских административних стандарда, као предуслова „европеизације“ управног деловања који подразумева три кључна принципа: 1) владавину закона (поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност); 2) техничку, управљачку и организациону способност и 3) учешће грађана.<sup>602</sup>

Исто тако, треба имати у виду да је управа јединствен систем, који делује по узрочно-последичном принципу и у том смислу, реформе у било којој управној области, па и матичним књигама, нису могуће ако се не обезбеде системски услови за равномеран и уједначен (истовремен) развој те и свих других међусобно повезаних, односно сродних области у систему. Због тога се често наглашава да за успостављање правила понашања и правца могућег развоја није довољно утврдити само општа места (која се по правилу уређују законима о државној управи, општем управном поступку и управном спору), већ је неопходно стратешки оквир дефинисати логиком која обезбеђује испуњење циљева реформе тако да се ни један сегмент у њој не доведе у проблем недостатком регулаторних (материјалних и/или процесних), техничких или организационих претпоставки за спровођење планова развоја у одређеној области управног деловања.

---

<sup>602</sup> Види: Лучић Љиљана, *Принципи јавне администрације*, Висока пословна школа струковних студија, Нови Сад, 2008, стр. 139.

Последњих деценија у правној теорији говори се о померању акцента управе са спровођења закона на обезбеђење услуга (мисли се на нови аранжман по коме се успех управе не мери само спровођењем закона, тј. одлука). Сматра се да закон није себи сврха и вредност по себи већ оно што реално производи и да се доноси да би регулисао неку област или решио неки проблем, али само постизање жељеног стања може бити индикатор успешности и управе и политике у области развоја управе. Зато је веома важно питање евалуације, односно мерење ефеката и постигнутих резултата – приступом да се у први план ставља грађанин (странка) и његове потребе.<sup>603</sup>

Наведено значи и потребу да се убудуће правци развоја матичних књига требају посматрати истовременим и континуираним стављањем у центар пажње анализе јавних политика које су од пресудног значаја за реформу ове области, посебно процеса доношења прописа и њихово спровођење и на крају, перманентним мерењем ефеката свих ових елемената, како би се благовремено обезбедили евентуални корективи у материјалноправном, организационоправном или процесноправном смислу.

С тим у вези, овде је потребно укратко сумирати резултате реформе области матичних књига од последњих регулаторних измена, и то не само са аспекта материјалноправних, већ и организационоправних решења у овој области, али и са становишта општих процесноправних правила, материјалноправног нормирања повезаних области, као и стратегија развоја у областима које су у директној вези са остваривањем унапређења у вођењу матичних књига, али и сагледати да ли је и у ком обиму развој ове области остварен у планираном и/или потребном обиму, ако није који су разлози за то, а посебно који су кораци неопходни како би се у послове матичних књига у целини применили стандардади и начела европског административног простора ради остваривања пуне правне сигурности у њиховом вођењу и задовољења права и правних интереса странака у вези са уписом у основне службене евиденције о личном стању грађана, тј. на основу до сада представљене анализе ефеката нормативног оквира и његове операционализације дати могући модел унапређења у легислативном, организационом и процесном смислу.

---

<sup>603</sup> Станчетић Веран, *Реформа јавне управе – ка новој јавној управи – упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2015, стр. 125-126.

## 1. Принципи реформе у управној области матичних књига

Правац реформе у области матичних књига у овом тренутку заснива се на важећем нормативном оквиру и према елементима садржаним у материјалним прописима о матичним књигама може се извести закључак да је један од кључних принципа до сада спроведене реформе *управљање путем резултата*, који је фокусиран на постизање високог нивоа перформанси (резултата). У односу на своје карактеристике, близак је партиципативном моделу у реформи управе, јер подразумева активности у правцу квантитативног и квалитативног унапређења улоге и важности матичних књига у систему државне управе, са посебним акцентом на њиховом месту у процесном управном праву.<sup>604</sup>

Сам процес реформе покушао је да обједини претпоставке за остваривање унапређеног системског функционисања предмета материјалних норми које уређују област матичних књига и инструменте вршења управне делатности на овом подручју (садржину управног рада) са целином управно организационе структуре за вршење надлежности у области (субјектима управног рада).

У том смислу, унапређен законодавни оквир преузео је све до тада успостављене елементе система који су чинили основу функционисања области, али се имао у виду и концепт реформских принципа и циљева садржаних пре свега у стратешком оквиру за реформу државне управе, електронске управе и информационог друштва,<sup>605</sup> као и новине у нормативном оквиру који је резултирао спровођењем наведених стратегија развоја.<sup>606</sup>

Тиме је остварен неопходан ниво континуитета, уз истовремена партиципативна унапређења рада овог дела управних послова, што јесте увело значајне новине у област матичних књига, дајући им по први пут у нашем правном систему

---

<sup>604</sup> Види: Станчетић Веран, *Ibid*, стр. 131.

<sup>605</sup> Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, са Акционим планом за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, Београд, 2009; Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године („Службени гласник РС”, бр. 83/09 и 5/10); Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 87/06) и Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. Године („Службени гласник РС”, број 15/10)

<sup>606</sup> Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12), Закон о електронском потпису („Службени гласник РС”, број 135/04), Закон о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 12/96) и др.

легитимност основних и најважнијих службених евиденција о грађанима на основу којих се утврђује садржина свих осталих службених, квазипубличких и приватних евиденција о физичким лицима и посебно значај доказа веће објективности и поузданости у успостављеном систему процесних доказних средстава одлучних у утврђивању стања ствари не само у управном поступку, већ и другим врстама поступака, пре свих грађанском – парничном и ванпарничном и кривичном поступку.

Материјални закон у области матичних књига отклонио је низ правних празнина усклађујући регулативу у овој области како са прописима унутрашњег права (будући да претходни закон из 1990. године није био усклађен ни са уставом који је донет исте године), тако и са међународним стандардима у области људских (личних) права. Суштински, усмерење ових прописа имало је два паралелна правца – *први* који се односио на унапређења постојећих и увођење за развој области неопходних нових материјалноправних и организационоправних стандарда и правила и *други* који је створио процесноправне предуслове за имплементацију електронског пословања у ову управну област, пре свега у домену вођења службених евиденција. У овом другом делу, недостатак у укупном реформском приступу у развоју области садржан је у чињеници да *lex specialis* о матичним књигама не уређује на целовит начин посебна процесна правила за вођење поступка и одлучивање у овој области употребом савремених технологија, већ непосредно примењује правила општег управног поступка, због чега у односу на непотпуност процесног закона када је у питању употреба те технологије у поступку, нису постојале претпоставке да се у пуном капацитету спроведу унапређења која би омогућила употребу информациононих система за подршку одлучивању у свим поступцима за упис чињеница и података у матичне књиге, а не само документовања (вођења другог примерка матичних књига применом савремених средстава за електронску обраду и складиштење података), чиме је у претходном периоду изостало усавршавање инструмената управног деловања који би могли да обезбеде полазне основе за лакше и брже остваривање права грађана у управном поступку у области матичних књига, без гломазних процедура и непотребних трошкова и уз пуну примену начела законитости, делотворности и економичности поступка.

Потребан степен тог усавршавања додатно је онемогућен чињеницом да нису остварене стратегијама развоја електронске управе<sup>607</sup> планиране активности које се односе на успостављање на нивоу свих органа државне (јавне) управе: система за управљање електронским документима у раду на сваком појединачном управном предмету (*Electronic Document Management System – EDMS*), система за размену електронских докумената између органа и јединствено електронско управно место за општеће органа и странака, затим нормирање електронске архиве и пуна имплементација електронског потписа и електронског документа у услуге државне (јавне) управе, што је од суштинске важности за успостављање аутоматизованих процедура у управном одлучивању у свим управним областима, па и области матичних књига.

Стога, према до сада створеним условима за остваривање пожељних европских стандарда, чини се да се ова управна област, у односу на почетне резултате постигнуте након доношења важеће легислативе, суочава са одређеним степеном стагнације која је директно проузрокована непостојањем прописа и целовитих посебних правила који су основа успостављања управних радњи одлучивања употребом савремених средстава, али и недовољно дефинисаним или спроведеним, у легислативном и операционалном смислу, усавршавањем других повезаних (сродних) области које су у највећем броју случајева претходно питање у решавању конкретне управне ствари у области матичних књига (посебно у области држављанства и породичноправне заштите).

Поред тога, ти разлози могу се тражити и у организационим нормама које у овој области одређују субјекте управног рада и садржину управног рада тих субјеката, будући да од њих полазе предуслови могућег остваривања зацртаних планова развоја матичних књига.

С тим у вези, посебно се намеће питање да ли је постојећа организациона структура надлежних органа у управним пословима матичних књига одговарајућа нарастајућој потреби развоја ове области или је неопходно редефинисање опште поставке унутрашње организације тих органа, пре свега органа државне управе (министарства) у чијем су изворном делокругу управни послови матичних књига.

---

<sup>607</sup> Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године („Службени гласник РС”, бр. 83/09 и 5/10) и Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018. године („Службени гласник РС”, бр. 107/15).

Такође, ако се пође од чињенице да ову област не чини само њена организација и управни послови, већ и управни кадрови, онда је за њену оријентацију у развојном смислу једнако важно постизање унутрашње кохерентности кадровске структуре, стварањем функционалне координације управних кадрова и њихових функција у систему, водећи рачуна да у овом тренутку ту структуру истовремено чине управни кадрови у надлежном органу државне управе и управни кадрови у органима који извршавају поверене послове матичних књига.

## **2. Модел унапређења**

Свака управна област у систему државне управе захтева плански приступ у организацији њене функције, који обухвата више сегмената деловања како би се обезбедили потребни услови за њено функционисање. Исти принцип је примењив и када се планирају развојни послови и унапређења у области матичних књига.

На основу свега до сада изложеног, у управној области матичних књига остварен је почетни (базични) ниво унапређења који с једне стране, обезбеђује функционисање области, а с друге стране је полазни квантитет и основа за даљи развој области који може да допринесе потпуном остваривању сврхе и значаја управног аспекта матичних књига, као најважнијих основних службених евиденција о личном и породичном статусу физичких лица у систему једне државе.

За идентификацију даљег правца усавршавања управне области матичних књига, веома је важно узети у обзир све теоријске и практичне стратешке оквире и синтезом за ову област примењивих сегмената, доћи до модела унапређења који остварује опште реформске принципе управног деловања, од општег ка појединачном циљу.

Полазећи од европских стандарда у области развоја матичних књига, неопходан је даљи развој управне области матичних књига у правном систему Републике Србије засновати на синтези следећих аспеката унапређења модела матичних књига:

- правно-легислативни аспект;
- процесно-правни аспект;
- организациони аспект и систем управљања пословима;
- пројектни аспект, и

- управљање људским ресурсима (управним кадровима).



Графикон 1. - Правац реформе – модел унапређења

## 2.1. Правно-легислативни аспект унапређења

*Правно-легислативни аспект* је први, полазни елемент у специјализацији области. Он у једном делу подразумева уређење, а другом делу унапређење нормативне садржине материјалноправних, процесноправних и организационоправних прописа неопходних за увођење савремених принципа европског административног простора у управно деловање у области матичних књига.

Регулаторна реформа нормативне садржине овде не претпоставља легислативни рад у питањима која се искључиво односе на нормативни оквир матичних књига, него су много више предмет уређења других повезаних области, које су претходно питање за увођење новог система управљања управним односима и управним функцијама у сегмент основних службених евиденција о грађанима, односно из кога произилазе квалитет и квантитет преосталих наведених развојних аспеката у овој управној области.

Ако пођемо од генералне чињенице да је аутоматизација управног поступка и службених евиденција у области матичних књига оцењена као кључно место у



вези са успостављањем истих таквих процедура у управном одлучивању и вођењу евиденција у великом (или претежном) броју других управних области, као и да је овај реформски циљ тешко остварив у условима несистемског, нецеловитог и дерогираног уређења свих оних питања која су кључна за успостављање таквих веза и односа у управном поступку који могу да обезбеде употребу савремених технологија као подршке управном одлучивању, а да се истовремено осигура правна сигурност, законитост и правилност поступака који се воде и заштита права и правних интереса странака, да би се у овом правцу остварили унапређени стандарди управног деловања није довољно само декларативно нормирање које тренутно налазимо у процесноправном оквиру (општем управном поступку) или материјалноправним нормама закона који уређују сфере електронских комуникација, информационих система, електронског интегритета и идентитета, електронског документа, па и матичних књига. Напротив, потребно је приступити планском елиминисању свих противуречности и непотпуности, као и прецизирању свих општих формулација и двосмислености које тренутно постоје у нашем правном систему, али и уређивању и стављању ван снаге свих материјалноправних и процесноправних нормативних садржаја који су на општем плану сметња развоју експертних правних система за подршку одлучивању и успостављању легалног и легитимног аутоматизованог управног одлучивања.

У овом делу посебно је значајно доношење закона који би уредио област електронске управе и увео правила која одређују начин општења органа и странака који се остварује путем информационо-комуникационих технологија, начин поступања кад органи спроводе поступак и обрађују електронским путем податке на којима се заснива чињенично стање и решавање конкретне управне ствари и начин међусобне размене електронских документа путем ових технологија. Ово је тим важније ако се има у виду да процесноправни оквир и у иновираним садржају не третира та питања на целовит и свеобухватан начин, што значи да у практичном смислу не постоје механизми за имплементацију његових декларативних норми о управним радњама које подразумевају примену савремених електронских средстава комуникације.<sup>608</sup>

---

<sup>608</sup> Види: Чл. 42, 56-57, 60-61, 64, 66,70, 72, 77, 81, 103 и 140 Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16).

Поред тога, неспорно је да се анализом решења садржаних у *lex specialis*-у о матичним књигама може доћи до елемената који указују и на потребу његовог усавршавања, како у делу који се односи на елаборирано о (електронском) управном поступку, тако и у делу који се односи на материјалне или организационе управне однесе које уређује.<sup>609</sup>

Дакле, у приступу од општег ка појединачном циљу, у остваривању развоја области матичних књига у правно-легислативни аспект након дефинисања полазних основа, обима и садржаја прописа, потребно је нормативно уредити и/или унапредити области које се односе на општи управни поступак, електронску управу, електронску архиву и матичне књиге.



Графикон 2. - Правно-легислативни аспект (нормативна унапређења)

## 2.2. Процесно-правни аспект унапређења

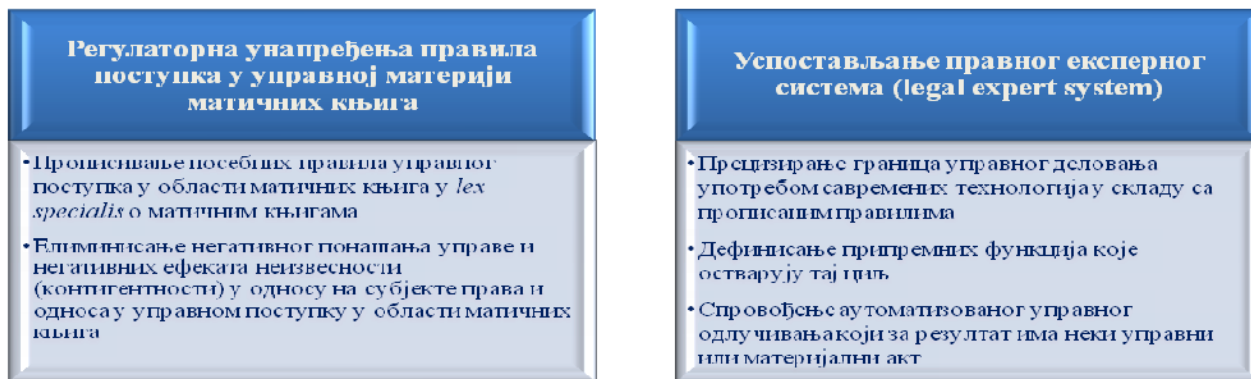
У директној вези са претходним јесте *процесно-правни аспект* који у овој материји указује на потребу своје специјализације у правцу целовитог и јединственог прописивања посебних процесних правила за управне радње у управном поступку матичних књига.

<sup>609</sup> Сматра се да Закон о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14) одређена питања која се односе на поступак утврђивања и упис чињеница и података у матичне књиге дефинише либерално у односу на врсту поступка у коме се те чињенице и подаци у упоредним решењима утврђују и начело претпостављене тачности података који су садржани у матичним књигама (нпр, основни или накнадни упис чињенице рођења детета рођеног ван здравствене установе), тим пре што је након доношења тог закона уређен ванпарнични поступак утврђивања времена и места рођења који прописује остваривање права на доказивање рођења и упис у матичну књигу рођених у свим оним ситуацијама када ту чињеницу није могуће утврдити у управном поступку.

Наиме, анализа нормативног садржаја општег управног поступка јасно указује да његове норме не препознају у целини напред наведене карактеристике матичних књига као основних службених евиденција о грађанима које припадају управном систему, као и спецификуме у одређивању месне надлежности органа у овој области, управних радњи које се спроводе и управних аката који се доносе у управном поступку матичних књига (имајући у виду норму општег управног поступка да се решење доноси у писаном облик, као електронски или папирни документ, а изузетно у усменом облику, најочигледнији пример је правило одлучивања о праву на упис у матичну књигу на основу неформалног управног акта - конкluentне радње органа која подразумева извршен упис одређене чињенице у матичну књигу).

Будући да општи управни поступак не препознаје потребе управног деловања у области матичних књига, а да је за законитост и правилност поступака који се воде у вези са уписом чињеница и података у ове евиденције од суштинске важности озакоњење свих правних правила везаних за спровођење поступка и управно одлучивање, то би правила општег управног поступка у овој управној материји тебало да има супсидијерни, а не примарни карактер.

*У том смислу, посебна правила управног поступка неопходно је уредити заједно са питањима материјалноправне природе у области матичних књига (у *lex specialis*-у), на начин прилагођен карактеристикама матичних књига и поступцима који се воде у вези са утврђивањем и уписом чињеница и података у ове службене евиденције, што би не само одредило посебности класичних процесноправних елемената поступака које надлежни органи воде у вези са уписом у матичне књиге, већ би у значајном обиму дефинисало и правац развоја електронског управног поступка у области и превазишло у правној теорији актуелно питање правног дејства одлуке донете у аутоматизованим процедурама.*



Графикон 3. Процесни аспект унапређења

### 2.3. Организациони аспект унапређења систем управљања пословима матичним књигама

Један од аспеката у области матичних књига коме се објективно поклања најмања пажња јесте *организациони аспект и систем управљања пословима*.

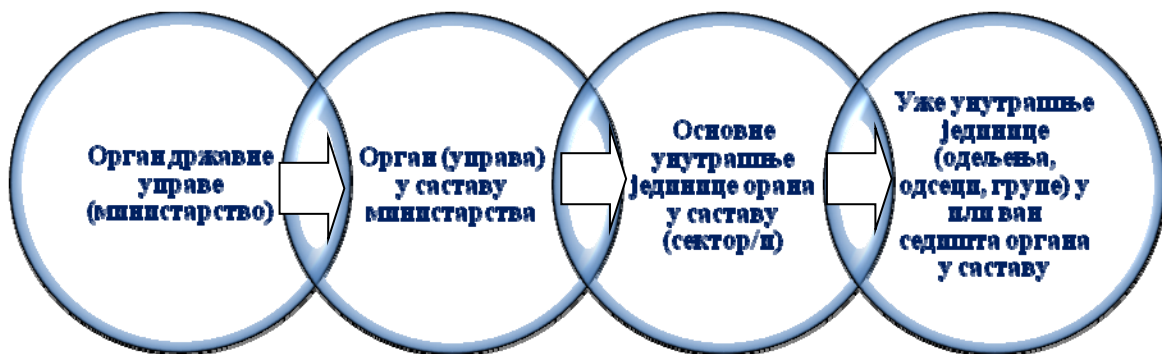
Иако је од суштинске важности у реформи области матичних књига, посебно у очувању континуитета развојних компоненти, организациони аспект се третира само општим нормама прописа о државној управи и министарствима. Прецизније, структурално их смешта у делокруг министарства надлежног за послове државне управе, али се не даје ни један норматив који прописује посебна правила за унутрашњу организацију ових послова и њихово уређење унутар органа државне управе, због чега је тај аспект подложен општим принципима унутрашњег уређења и сталним променама структуре који варира у односу на процене и разлоге који су по правилу субјективне природе. Овим питањем, осим функционалне стране организације послова, не бави се ни сам *lex specialis* у области матичних књига.

С обзиром да су послови матичних књига *spiritus movens* осталих службених евиденција у систему и окосница укупне структуре великог броја поступака у којима су најважније или једине одлучне чињенице за решавање у управним стварима, за разлику од нашег, упоредни системи им у смислу организације и управљања пословима посвећују посебно место у државној управи, омогућујући на тај начин неопходне развојне елементе у овој и повезаним областима. Тако већина држава у нашем окружењу ове послове организационо смештају у посебне секторске јединице унутар министарства, које имају сложу структуру и уже организационе јединице и изван седишта министарства (у жупанијама у Хрватској, енотама у Словенији, општинама у Црној Гори), а има и примера да се за обављање ових послова образују органи (управе) у саставу министарства (Македонија).

Стога је *потребно без одлагања приступити разматрању новог организационог аспекта* и у односу на не мали обим планираних процесноправних и материјалноправних унапређења дати предлог структуре која ће *обезбедити обе њене*

компоненте: интерну (правила организације, средства, управни кадрови) и екстерну (општу сврху и реализацију организације у односу на потребе система).<sup>610</sup>

У том делу, могуће је разматрање и специјализације целокупног личног статуса грађана, а не само матичних књига, јер би се на тај начин у складу са савременим стратешким принципима, с једне стране побољшала организациона структура, а с друге стране превазишао проблем разграничења надлежности органа, преклапање или паралелизам одређених функција личног статуса грађана, што за крајњи резултат обезбеђује убрзане промене и развој свих области које га чине.



Графикон 4. Модел организационог унапређења управљања пословима матичних књига

## 2.4. Пројектни аспект унапређења

Када говоримо о унапређењима у управном поступку у области матичних књига сигурно најважнији сегмент јесте *(експериментално)-пројектни аспект*, као неопходан прагматски модел реформе, који доприноси увођењу савремених метода у класичну структуру управнопроцесног деловања, независно од тога да ли му претходи или следи промена законодавног оквира. Овај аспект је усмерен пре свега на „поједностављење бирократског поступка“, уз пуну примену начела законитости и правилности поступака који се воде у управним стварима у области матичних књига.

Пројектни приступ унапређењима посебно добре резултате показао је у процесу успостављања аутоматизације матичних књига, а тренутно највеће резултате може

<sup>610</sup> Види: Томић Р. Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012, стр.147.

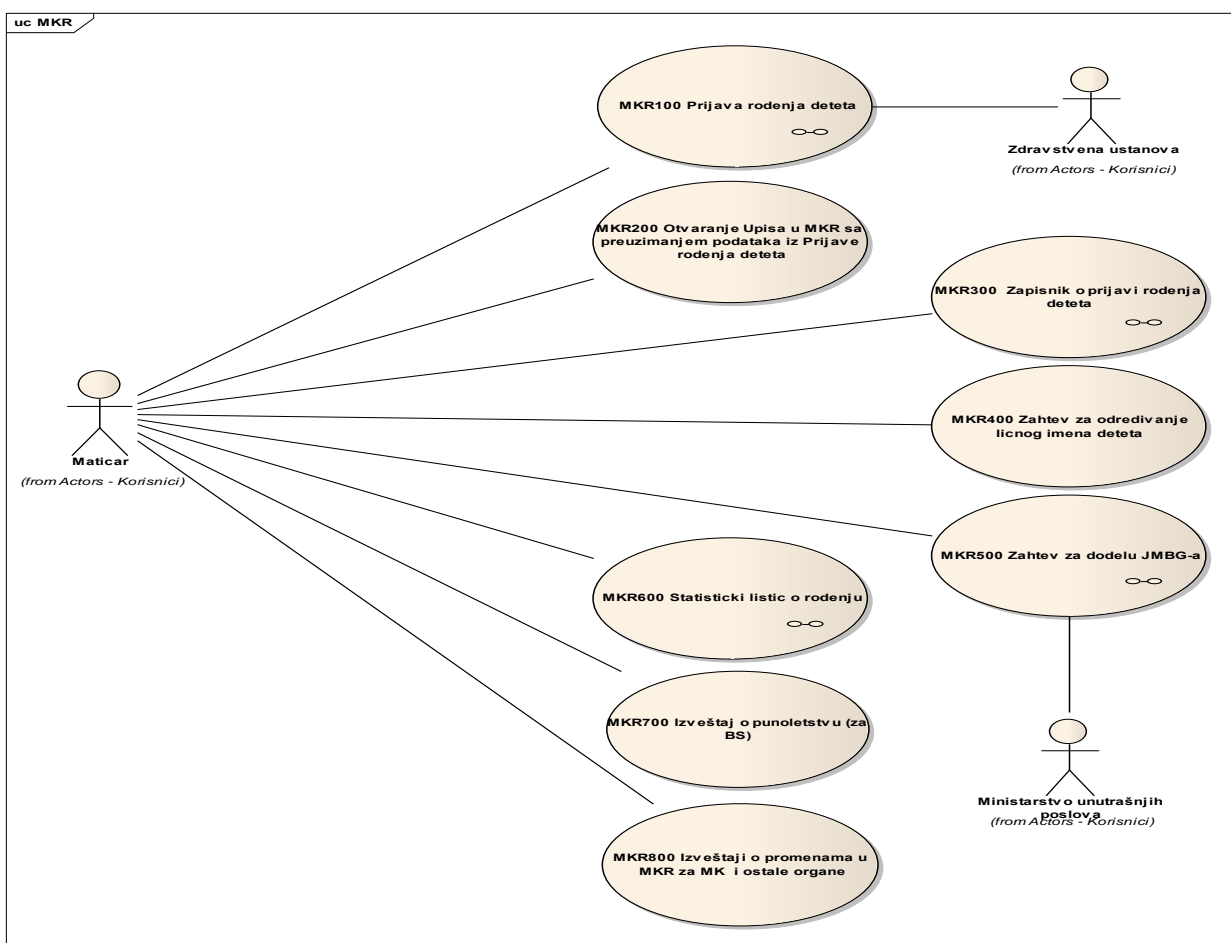
дати у успостављању електронских управних процедура у управним стварима уписа чињенице рођења, закључења брака и смрти у матичне књиге.

Како је већ наглашено, карактеристике поступака који се воде у области матичних књига омогућавају да се изврши потпуна аутоматизација свих фаза управног поступка у управним стварима у области, од подношења захтева странке или пријаве денунцијанта, преко испитног поступка (посебно јер се чињенично стање у доказном поступку, по правилу, утврђује на основу пријаве денунцијанта и матичних књига које се већ воде у електронској форми), до доношења одлуке и извршења налога тенора уписом одређене чињенице или податка у односну матичну књигу. За успостављање електронског управног поступка у овим управним стварима пројектна фаза је кључна, јер обезбеђује да се партиципативним приступом свих корисника система креирају решења која могу у целини да испрате логику материјалног и процесног закона и сложене менталне радње одлучивања у процесу доношења управног акта.

*Дакле, (експериментално)-пројектни аспект треба да омогући успостављање управних односа у систему матичних књига чије је посебно обележје (differentia specifica) стварање конкретних процесних услова за спровођење доказног поступка и одлучивања о субјективном праву за неодређени број случајева и неограничени број лица на једнаким основама, затим увођење система за размену електронских докумената између надлежних органа и имплементацију електронског документа и потписа у поступцима који су у вези са уписом чињеница и података у матичне књиге, са крајњим циљем обезбеђења принципа ефикасности и делотворности у раду надлежних органа.*

Истовремено, реализацијом овог аспекта пре него сам процес аутоматизације управног поступка оствари своју примену у пракси избегава се ефекат могућих грешака на законитост и правилност одлука које се доносе путем вештачке интелигенције правног експертног система који се у ту сврху успоставља, чиме се странка у управном поступку матичних књига штити од нелегитимног рада управе у остваривању њених права и правних интереса и обезбеђује пуна примена начела на којима се заснива вођење ових службених евиденција (посебно начела веродостојности, аутентичности и једнообразности).

Стога, за објективно моделирање пословних процеса одлучивања у управним стварима у области матичних књига превасходно је потребно, на основу материјалних и процесних норми, направити случајеве који ће послужити као основа за развој софтвера пословне интелигенције. То подразумева систем који ће обухватити све захтеве на основу којих се сагласно материјалном закону може покренути поступак у области, обухват свих процесних радњи које изазива захтев и коначно, доношење одлуке на основу прецизног одређења у сваком „стандардном“ случају – структуре нормативне информације, њене терминолошке и лингвистичке архитектуре и формалне логике. Поред тога, за потпуну аутоматизацију управног поступка потребно је успостављање истих таквих веза и односа са свим органима и установама у систему који учествују у поступку, без обзира у ком својству (надлежан орган, замољени орган, денунцијант идр).



Дијаграм 1: Пословни процес уписа чињенице рођења у матичну књигу рођених

## 2.5. Управљање људским ресурсима

Последњи аспект, али за управни рад у области матичних књига не мање значајан, односи се на *управљање људским ресурсима* (управним кадровима).

У смислу позитивних прописа о матичним књигама овај аспект подразумева искључиво сегмент стручног усавршавања матичара и проверу знања стеченог на стручном усавршавању. Остали трендови новог система јавног управљања су изостали, тако да будући правци развоја у овом аспекту требају бити усмерени на примену савремених метода и техника управљања кадровима, као што је преиспитивањем путем *cost-benefit* анализе, лиценцирања за вршење управних послова матичних књига ради стандардизације квалитета јавних услуга у овој области и слично.

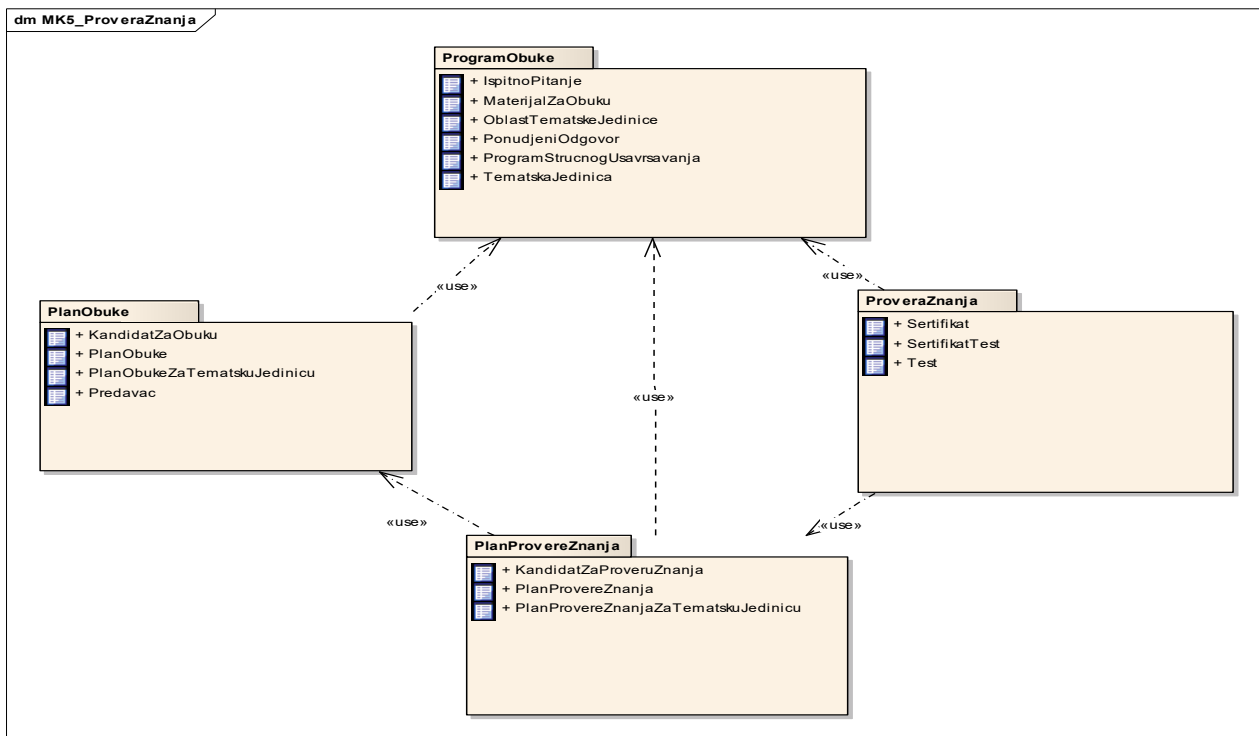
У односу на тренутне материјалноправне претпоставке акценат унапређења је потребно дати успостављању одрживог система стручног усавршавања матичара.

С обзиром да ово питање није у целини нормирано, претходно је потребно употпунити правни оквир којим ће се прецизирати циљеви и принципи стручног усавршавања матичара, методологија за утврђивање потреба у стручном усавршавању и начин њеног изражавања кроз програме стручног усавршавања.

Када су у питању технике стучног усавршавања, посебно провере знања матичара стеченог на стручном усавршавању потребно је успоставити најоптималнији и најефикаснији начин за његово организовање и спровођење, па се у том смислу предлаже *имплементација савремених метода образовања употребом електронских средстава комуникације*. Техничке перформансе за то већ постоје у оквиру информационог система матичних књига чији су корисници управни кадрови који подлежу законској обавези стучног усавршавања и провери знања стеченог на стручном усавршавању.

Орјентацију система е-образовања потребно је усмерити на израду студије случајева који ће у интеракцији софтверског решења предвидети и омогућити реализацију свих фаза стручног усавршавања и проверу знања стеченог на стручном усавршавању, од планирања обуке, формирања садржаја тематских планова и јединица обуке, преко реализацију обуке, тестирања и оцењивања кандидата, до контроле успешности реализованих програма обуке и резултата обуке.





Дијаграм 2: Data Modeling стручног усавршавања матичара

## IX. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У овој докторској дисертацији представљен је управноправни аспект матичних књига и њихово место, функција и значај у систему позитивноправних наука које своје учење заснивају на практичном искуству и проучавању путем посматрања чињеница.

Имајући у виду природу права (управног, грађанског и међународног, којима у основи припадају) засновану на сталним променама и преображају, матичне књиге су сложен предмет истраживања, посебно ако се има у виду чињеница да и поред тога што у државном праву постоје дуже од једног века, у теорији готово да и не постоји непосредан извор који их на целовит начин објашњава – појмовно и суштински дефинише, односно описује.

Стога је научна димензија овог рада заснована на дескрипцији, класификацији, типологизацији и научном објашњењу матичних књига у систему наведених правних наука, при чему је логичким прегледом чињеница садржаних у регулаторним правилима извршена генерализација њиховог пре свега, управног аспекта како са становишта унутрашњег права, тако и са становишта великих правних система данашњице.

Класификацијом и типологизацијом постојеће научне и стручне грађе, матичне књиге су научно објашњене у материјалноправном, процесноправном и организационоправном смислу.

Поред тога, представљен је историјат њиховог развоја и еволуције из евиденција које су се водиле у складу са канонским правом у *spiritus movens* службене евиденције чије је вођење у искључивој јуриспруденцији државе.

Такође, истраживање о управноправном аспекту матичних књига и њиховом значају у доказном управном поступку садржано у овом раду, имало је за циљ да све елементе структуре матичних књига повеже у компактну целину и то по систему закључивања који проналазимо у односу управноправне науке и ванправне управне науке (емпиријске, тј. искуствене друштвене науке о управи). Ово из разлога што није важно само оно што матичне књиге представљају у систему службених евиденција о грађанима у свакој држави без обзира на било који други параметар упоређења, већ и оно што би оне требале да буду, с обзиром на то да су у многим сегментима огледни пример правног изгледа управе и управних односа у једном систему и један од најважнијих делова управно-друштвене стварности, односно демаркациона линија у стварању таквих веза и односа у управном деловању органа који могу да допринесу ефикаснијем и делотворнијем вођењу свих фаза управног поступка (посебно испитног поступка), не само у управним стварима у области матичних књига, већ и у великом броју других управних области.

У матичне књиге органи управе бележе податке који јесу претежно приватно-правног карактера, али се то обезбеђује у складу са њиховим управним овлашћењима у вези са успостављањем или мењањем елемената личног или породичног статуса физичког лица и сагласно материјалним прописима који уређују одређене управне области. У том смислу, ове службене евиденције имају јавноправни карактер и у сваком погледу – материјалном, процесном и организационом, припадају управноправној науци. Међутим, како правни положај (статус) једног лица као субјекта права често чине елементи грађанскоправне природе, са или без међународног елемента, то су матичне књиге предмет интересовања и других правних грана, пре свих оних које припадају грађанском и међународном праву, јер су односи из ових области или основ настанка управноправних односа или су предмет заједничког регулисања грађанског, односно међународног и управног права или разлог потребе познавања норми грађанског, односно међународног права код примене управног права у стварима у области матичних књига.

Лични статус грађана је множина правно исказаних ознака физичког лица по којима се оно дефинише као личност особеног правног положаја. Своју посебност, лична својства и породични статус у савременом праву физичко лице доказује јавним исправама које се издају на основу података који се бележе у законом успостављеном

систему службених евиденција о грађанима. Будући да тај систем садржи евиденције које се воде у различите сврхе, а ради обезбеђења једнообразности и аутентичности података који се односе на исто физичко лице, неопходно се успоставља регулаторно градирано однос јаче правне снаге између свих или појединих службених евиденција о грађанима. Ово је посебно важно, јер обезбеђује правну сигурност у држави и друштву уопште и то како у односу на систем власти, тако и у односу на појединца, јер „документи су често највреднија имовина коју човек може да има“.<sup>611</sup> С обзиром да се у матичне евиденције уписују све промене у личном стању од рођења и стицања правне способности до смрти и губитка правне способности сваког физичког лица, садрже елементе због којих легислативно имају правни статус основних службених евиденција о грађанима. У односу на три врсте чињеница које одређују лични и породични статус физичког лица неопходно је њихово документовање у појединачне службене евиденције чији подаци чине скуп релевантних чињеница које одређују тај статус, због чега се воде матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих.

Полазећи од изнетог, у потпуности је потврђен став из прве и друге посебне хипотезе истраживања и појединачних хипотеза које их чине.

Препознавање матичних књига као основних службених евиденција о грађанима није карактеристика само нашег правног система, пре се може закључити да је то стандард преузет из регулативе држава репрезентата великих правних система данашњице. Посебно је потребно нагласити да су матичне књиге овај статус оствариле не само у државама европско-континенталног система које одликује кодификација националног права, већ и у земљама англосаксонског права које се темељи на прецедентном праву. Анализа легислативе о матичним књигама у државама репрезентима римске правне традиције и *common law*-а потврдила је постојање савременог тренда глобализације друштвених односа у регулисању ове правне области, односно њено законско уређење засновано на сличним правним институтима и компатибилним принципима без обзира на правни систем коме одређена држава у основи припада. Такође, област матичних књига део је управног или административног права не само у државама које своје правне системе заснивају на јасној подели на приватно и јавно право, већ и у

---

<sup>611</sup> Миленковић Дејан, *Приступ информацијама и заштита података о личности и тајности информација*, Комитет за људска права YУКОМ, Београд, 2009, стр. 61.

оним чији правни системи дуго нису познавали ову поделу. Дакле, без обзира на велики правни систем коме данас законодавство одређене државе припада, у матичне књиге подаци о рођењу, закључењу брака и смрти уписују се у складу са јасно прописаним нормативним правилима, а воде их надлежни државни органи према територијалном принципу и од стране за тај управни посао овлашћених лица.

Сви изнети аргументи из резултата истраживања указују да је у потпуности потврђена прва појединачна хипотеза, четврте посебне хипотезе истраживања, али не и друга појединачна хипотеза, јер се и англосаксонски систем у овој области потпуно приложио континенталној правној техници у уређењу правне области матичних књига, тако да су питања везана за вођење матичних књига и у њему уређена правним актима са законском снагом. Ове службене евиденције воде државни органи, а чак и када су одређена овлашћења, пре свега она која се односе на вођење матичне књиге венчаних, пренета на цркве и верске заједнице постоје јасна правила везана за поверена овлашћења, као и обавеза бележења настанка одређене чињенице у државне матичне књиге.

Упису у матичне књиге претходи управни поступак у коме се утврђују чињенице и подаци који се у њима документују. Овај поступак подразумева правни однос *in concreto* регулисан материјалним законом у области матичних књига и нормама закона који уређује општа процесна правила. Поступци у овој области имају карактер *publica mixta*, уз заступљеност контрерног односа између учесника у поступку. У поступцима који претходе упису у матичну књигу спроводи се посебан као и скраћени испитни поступак (непосредно одлучивање), али је овај други ипак преовлађујући. Иако матичне књиге имају правну снагу *erga omnes*, управни акти донети у управним стварима у области матичних књига имају правно дејство само међу странкама или за странке на које се конкретна ствар односи. Посебност у начину решавања представља врста управног акта којом се одлучује о главној ствари, односно да се већина поступака окончава доношењем неформалног управног акта израженог у конклюдентној радњи уписа одређене чињенице (рођења, закључења брака или смрти) у матичну књигу, након чега подаци садржани у овој службеној евиденцији имају претпоставку законске тачности све док се супротно не докаже (*presumption iuris tantum*).

Тиме је у потпуности потврђен став треће посебне хипотезе истраживања и појединачних хипотеза произашлих из ње.

Напредак науке и технологије у информатичкој сфери последњих деценија имао је велики утицај на право, посебно у делу који се односи на извршавање закона и других прописа, с тим што је тај утицај био потпунији у односу на успостављање електронских службених евиденција и издавање јавних исправа, а готово незнатан када је у питању спровођење аутоматизованих радњи одлучивања и доношења одлука. У нашем праву и пракси ово је карактеристика свих, па и управног поступка, због чега је у области матичних књига извршена само аутоматизација другог примерка матичних књига заснована на системском развоју и управљању правним и техничким стандардима неопходним за законитост и аутентичност података садржаних у овим службеним евиденцијама. Успостављање електронске матичне књиге подржало је спровођење законских одредаба о издавању извода из матичних књига без обзира на месну надлежност органа за њено вођење, тако да се као закључак намеће да је примена информационих технологија у управни поступак у области матичних књига у овом тренутку извршена само до нивоа материјалних радњи управе (издавања јавних исправа). Даља имплементација савремених технологија, иако је могућа, није остварена у обиму који је пожељан стандард у модернизацији управе и делотворнијем задовољењу права и правних интереса странака, посебно ако се има у виду да је управно решавање у области матичних књига принципијелно мање сложено него што је то случај у другим управним областима и погодно за примену експертних правних система за подршку управном одлучивању. Поступци у области матичних књига по правилу не садрже спорне правне ситуације и спроводе се *ex officio* у скраћеном испитном поступку (непосредно одлучивање), који се како је истакнуто у претежном броју управних ствари не завршава управним актом у писаном облику, већ неформалним управним актом – уписом чињенице рођења, закључења брака или смрти у матичну књигу.

У односу на ове карактеристике само даља унапређења у правцу развоја система за подршку управном одлучивању употребом информатичких решења може да обезбеди успостављање управних односа у систему матичних књига чије посебно обележје претпоставља стварање конкретних процесних услова за спровођење аутоматизованог

доказног поступка и одлучивање о субјективном праву за неодређени број стандардних или „типичних“ случајева и неограничени број лица на једнаким основама, што потврђује претпоставку изнету у петој посебној хипотези истраживања, као и појединачним хипотезама које је обједињују.

Посебно место у вођењу матичних књига, у папирној и аутоматизованој форми и увођењу информационих система за подршку управном одлучивању у овој области, има заштита података о личности као универзално људско право нове генерације. Ово право подразумева заштиту од тзв. напада на приватност злоупотребом личних података о грађанима, посебно у околностима употребе савремених технологија када је увид у ове евиденције омогућен знатно већем броју корисника него што је то раније био случај. Чињеница, да су матичне књиге у најопштијем смислу управо овакве збирке података, неопходна претпоставка њихове заштите јесте имплементација стандарда *sui generis* права у области заштите података о личности, као и техничких стандарда који онемогућавају сваки вид злонамерне употребе, неовлашћеног коришћења, случајног или неодобреног уништења или губитка, односно дифузије података садржаних у овим евиденцијама,<sup>612</sup> чеме је у потпуности потврђен став изнет у шестој посебној хипотези истраживања.

Већ је више пута истакнуто да је област матичних књига, као део управног права које је по својој природи подложна сталним променама структуре и изразитој динамици управних активности, такође под сталним утицајем тих околности. Развој ове области је континуиран процес и само се сталним праћењем стања може обезбедити иновативност и усклађивање с једне стране, са савременим трендовима и стандардима у управи и с друге стране, са потребама оних који су директни корисници „услуга“ у области матичних књига. Концептуално и садржински законодавни оквир донет у овој области може да задовољи потребе само у периоду док се сагласно њему успостављају нове везе и односи у систему матичних књига, али не и у периоду када је тај процес окончан. У прилог томе говори и представљена анализа постојећег домаћег нормативног оквира, с обзиром да је достигао степен имплементације који неопходно захтева унапређења или увођење нових

---

<sup>612</sup> Стандард успостављен Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12) и Законом о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 12/96).

решења како у организационо-функционалном смислу, тако и у материјалном и процесно-правном смислу, а у супротном означава могући пут у стагнацију и умањивање резултата достигнутог степена развоја ове области. Имајући у виду наведене и друге напред изнете аргументе до којих се дошло у истраживању, може се закључити да је и седма посебна хипотеза истраживања у потпуности потврђена, уз оцену да је за даљи реформски правац развоја управне области матичних књига у практичном смислу претходно потребно правилно и правовремено стратешко планирање легислативног оквира и то кроз ширу призму развоја укупних управних односа у систему државне управе, али и прагматског приступа унапређењима у области матичних књига изражену кроз експериментално-пројектне фазе увођења савремених метода у класичну структуру управног одлучивања у овој материји.

Стога су логично, резултати овог истраживања усмерени ка давању развојног оквира регулаторних и практичних модела унапређења управне области матичних књига који треба да послуже управноматеријалној, управнопроцесној и управноорганizacionој реформи управне области матичних књига и подстицају реформе свих сродних управних области, уз несумњиву потребу афирмације три кључна принципа добре управе: владавине закона, техничке и управљачке способности и учешћа грађана.

На правно-легислативни аспект се овде ставља посебан акценат, јер само доношење нових прописа, иновирање или стављање ван снаге постојећих, не може остварити циљеве друштвене политике у овој области управног деловања, посебно процесноправном сегменту који је основа корените промене традиционалног начина управног одлучивања. Декларативне норме управног поступка о савременим техникама и методама у вези са спровођењем појединих управних радњи, које налазимо у нашем правном систему, остају „мртво слово“ јер истовремено нису прописани механизми за њихову пуну примену. Ово тим пре што аутоматизација управног поступка и увођење експерних правних система у процес управног одлучивања не подразумева само општу апстрактну норму која прописује увођење савремених технологија у рад органа управе, већ правно прецизирање граница управног деловања употребом тих средстава, припремних функција које остварују тај циљ и самог решавања управне ствари, независно од тога да ли је њен резултат материјални или управни акт. За увођење формализације правних норми у



процес управног одлучивања у области матичних књига једнако је важно обезбедити потпуну аутоматизацију матичних књига, јер се без њих не може остварити први полазни услов за увођење експертних правних система за подршку управном одлучивању, а то је чињенична основа (доказно средство) за решавање у не малом броју управних ствари у овој области, али и другим повезаним управним областима.

У међувремену, са аспекта теоријске чињенице да се читави друштвени односи не могу подвести под право, потребно је правила комбиноване конститутивности (техничка правила) ставити у функцију подршке управном одлучивању у области матичних књига, кроз два једнако важна аспекта – правне сигурности поступака који се воде у управним стварима у овој области и обележја те сигурности садржаним у појединачним управним актима који се доносе употребом вештачке интелигенције правних система, јер се само на том принципу може обезбедити континуирани напредак у преображају класичног начина управног одлучивања и решавања у управном поступку у савремени систем за подршку управном одлучивању у области матичних књига.

У том смислу, може се са поузданошћу закључити да је потврђена генерална хипотеза овог истраживања, која гласи: *Унапређење нормативно-правног оквира у материјалноправном, процесноправном и организационоправном смислу омогућава корениту промену традиционалног начина управног деловања у вођењу матичних књига, посебно у делу управног одлучивања применом савремених информационих средстава и потпуне аутоматизације управног поступка у вези са уписом чињенице рођења, закључења брака и смрти у ове основне службене евиденције о грађанима.*

## ЛИТЕРАТУРА

### КЊИГЕ:

1. Аврамовић Сима, Станимировић Војислав, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
2. Bailey G. Patricia, Law Reform Commission Of Canada, The Canadian Encyclopedia, 2009, <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/law-reform-commission-of-canada/>
3. Бенмансур Јасмина, Лончар Касалица Зорица, Вујовић Ранка, Кнежевић Данијела, Рајић Драгана, *Приручник за полагање посебног стручног испита за матичара*, Београд, 2012.
4. Бребан Ги, *Административно право Француске*, Јавно предузеће Службени лист СРЈ и ЦИД Подгорица, Београд-Подгорица, 2002.
5. Wade Emlyn Capel Stewart Bradley, Wilfred Anthony , *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London, 1985.
6. Гајин Саша, *Зборник радова: Заштита података о личности, перспективе хармонизације домаћег права с правом Европске уније*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005.
7. Давитковски Борче, Лончар Зоран, Павловска Данева Ана, *Наука о управи*, факултет за државне и европске студије, Подгорица, 2012.
8. Денковић Ђ. Драгаш, *Добра управа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
9. Диги Леон, *Преображај јавног права*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво, Београд, 1998.
10. Димитријевић Павле, *Елементи управног права*, Издавачко-штампарско-књижарска радна организација „Савремена администрација“, Београд, 1980.
11. Димитријевић Павле, Марковић Ратко, *Управно право књига I*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1986.
12. Dimitriadis Androulidakis Ismene, *Family Law in Greece*, AN Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 2010.
13. Јовановић Слободан, *О држави, Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.
14. Кашић Бартоломеј, *Ritual rimski/istomaccen slovinski po Bartolomeu Kassichiu*, In Roma : из Uticstenicae Spet: Skuppa od Razplodyenya S. Vierraе, 1640.
15. Ковачек Станић Гордана, *Упоредно породично право*, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2002.
16. Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – прва књига Устројство управе*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933.
17. Костић М. Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – друга књига Делатност управе*, Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон а.д, Београд, 1936.

18. Кошутић П. Будимир, *Увод у велике правне системе данашњице*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЦИД Подгорица, Београд, 2008
19. Крбек Иво, *Управно право, I књига – Уводна и основна питања*, Тисак и наклада југословенске штампе д. д, Загреб, 1929.
20. Кривокапић Борис, *Међународно право, корени, развој, перспективе*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.
21. Кулић Мирко, *Управно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Нови Сад, 2012.
22. Лилић Стеван, *Res administrative (управна ствар)*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.
23. Лилић Стеван, *Правна информатика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2006.
24. Лилић Стеван, Прља Драган, *Правна информатика вештина*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
25. Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Наука о управљању са елементима правне информатике*, Савремена администрација, Београд, 2001.
26. Лилић Стеван (приредио), *Зборник радова: Правни капацитети Србије за европске интеграције књига II*, Правни факултет – Центар за издаваштво, Београд, 2008.
27. Лукић Радомир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1974.
28. Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
29. Милков Драган, *Управно право II књига – Управна делатност*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2011.
30. Милосављевић Богољуб, *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010.
31. Миленковић Дејан, *Приступ информацијама и заштита података о личности и тајности информација*, Комитет за људска права YУКОМ, Београд, 2009.
32. Михајловић Владан, *Уставно право*, ЗМ Сору, Краљево, 2009.
33. Мишљеновић Урош, Нешић Блажо, Тоскић Ана, *Заштита приватности у Србији*, Партнери за демократске промене Србија, Београд, 2013.
34. Младеновић Марко, *Породично право у СР Југославији*, Научна књига, Београд, 1992.
35. Младеновић Марко, Стјепановић Станка, Живановић Милорад, *Породично право*, Правни факултет Универзитета у Српском Сарајеву, Пале.
36. Ненадовић Слободан, *Основи компјутерског права*, Висока пословна школа струковних студија, Ваљево, 2011.
37. Попов Даница, *Грађанско право (општи део)*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009.
38. Поповић Драгољуб, *Увод у упоредно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 2008.

39. Поповић Б. Славољуб, Петровић Милан, Прица Милош, *Управно право – Општи део*, Свен, Ниш, 2011.
40. Почуча Милан, Шаркић Небојша, *Породично право и породично правна заштита*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2011.
41. Пусић Еуген, *Наука о управи*, Народне новине, Загреб, 1975.
42. Пусић Еуген, Иванишевић Стјепан, Павић Жељко, Рамљак Милан, *Управни системи*, Правни факултет у Загребу – Центар за стручно усавршавање и сурадњу с удруженим радом, Загреб, 1983.
43. Пухан Иво, *Римско право*, Научна књига, Београд, 1972.
44. Ромац Анте, *Речник римског права*, Информатор, Загреб, 1983.
45. Станојевић Обрад, *Римско право*, Правни факултет универзитета у Београду – Центар за публикације, Београд, 2000.
46. Станојевић Обрад, Институције, Завод за уџбенике, Београд, 2009.
47. Станојевић Обрад, *Основи прецедентног права (Common law)*, Центар за публикације Правног факултета, Београд, 1982.
48. Станчетић Веран, *Реформа јавне управе – ка новој јавној управи – упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2015.
49. Стјепановић Никола, *Управно право у СФРЈ – општи део*, Привредни преглед, Београд, 1978.
50. Тодоровић Владимир, *Међународна правна помоћ I – мултилатералне конвенције*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1999.
51. Тодоровић Владимир, *Међународна правна помоћ II – билатералне конвенције*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1999.
52. Томић Зоран, *Управно право*, Номос (Завод за графичку технику ТМФ), Београд, 1991.
53. Томић Р. Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2012.
54. Тот Иван, *Информациони системи за подршку одлучивању*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2013.
55. Трбовић Ана, Ђукановић Драган, Кнежевић Борисав, *Јавна управа и европске интеграције*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010.
56. Шаркић Срђан, Поповић Драгољуб, *Велики правни системи и кодификације*, Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2014.

#### **ЗБОРНИЦИ РАДОВА СА НАУЧНИХ СКУПОВА И НАУЧНИ ЧАСОПИСИ:**

1. Арсић Мирољуб, *Црквене матичне књиге у законским прописима Кнежевине Србије*, [http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/arhiv\\_st/1996\\_1997\\_1-4/d002/download\\_ser\\_lat](http://www.komunikacija.org.rs/komunikacija/casopisi/arhiv_st/1996_1997_1-4/d002/download_ser_lat)

2. Димитријевић Предраг, *Правна регулација електронске комуникације и право на приватност*, <http://www.pravnifis.rs/Download/Zbornik-Aktuelnost/Pravna.pdf>

3. Лилић Стеван, *Правни аспекти заштите података у аутоматизованим службеним евиденцијама*, <http://www.slilic.com/>

4. Лилић Стеван, *Упоредно управно право*, <http://www.slilic.com/upload/mediji/>

5. Предојевић Ненад, *Заштита црквених и државних матичних књига*, <http://www.arhivns.rs/lat/25nenad1.html>).

### **ЗБИРКЕ ПРОПИСА:**

1. Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији : од 5. августа 1877. до 12. јуна 1878. године, Државна штампарија, Београд, 1878.

2. Милков Драган, Простран Чедомир, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом*, Јавно предузеће „Службени гласник“, Београд, 1998.

3. Никетић Гојко, Збирка закона – Грађански законик Краљевине Србије, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд, 1927.

4. Српска академија наука и уметности, Одељење друштвених наука, *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835-1903*, 1988.

### **ПРОПИСИ:**

#### **Базе прописа на интернету**

1. <http://www.lexonline.paragraf.rs/WebParagraf/>

2. <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/>

3. <http://www.ciecl.org>

#### **Домаћи прописи**

4. Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06)

5. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, са Акционим планом за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године

6. Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године („Службени гласник РС”, бр. 83/09 и 5/10)

7. Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018. године („Службени гласник РС”, бр. 107/15)

8. Стратегија заштите података о личности („Службени гласник РС“, број 58/10)

9. Законом о матичним књигама („Службени гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14)

10. Закон о државним матичним књигама („Службени лист ФНРЈ”, број 29/46)

11. Закон о матичним књигама („Службени лист СФРЈ“, број 8/65)

12. Закон о матичним књигама („Службени гласник СРС“, број 46/73)

13. Закон о матичним књигама – пречишћен текст („Службени гласник СРС“, број 23/79)

14. Закон о матичним књигама – пречишћен текст („Службени гласник СРС“, број 27/86)

15. Закон о матичним књигама („Службени гласник СРС“, број 15/90 и „Службени гласник РС“, број 57/03)

16. Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10)
17. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16)
18. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09)
19. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14)
20. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07)
21. Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07 и 18/16)
22. Породични закон („Службени гласник РС”, бр. 18/05, 72/11 – др. закон и 6/15)
23. Закону о држављанству Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 135/04 и 90/07)
24. Закона о јединственом матичном броју грађана („Службени гласник РС”, бр. 53/78, 5/83, 24/85 - др. закон, 6/89 - др. закон, 53/93 – др. закон, 67/93 – др. закон, 48/94 – др. закон и 101/05– др. закон)
25. Закон о културним добрима („Службени гласник РС”, бр. 71/94, 52/11- др.закон и 99/11-др.закон)
26. Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља („Службени лист СФРЈ”, бр. 43/82 и 72/82, „Службени лист СРЈ”, број 46/96 и „Службени гласник РС”, број 46/06)
27. Закон о легализацији исправа у међународном правном саобраћају („Службени лист СФРЈ”, број 6/73)
28. Закон о ванпарничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС”, бр.46/95-др.закон, 18/05-др.закон, 85/12, 45/13-др.закон и 55/14)
29. Закон о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/11)
30. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - др. закон, 78/11- др. закон, 101/11, 101/13 и 40/15 - др. закон)
31. Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05-исправка, 107/05-исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14)
32. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 104/09-др.закон, 68/12-Одлука УС и 107/12)
33. Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду података („Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, број 1/92, „Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори, број 11/05 – др. закон и „Службени гласник РС“ – Међународни уговори, бр. 98/08 – др. закон и 12/10)
34. Закон о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 12/96)
35. Закон о електронском документу („Службени гласник РС”, број 51/09)
36. Закон о електронском потпису („Службени гласник РС”, број 135/04)
37. Законом о електронским комуникацијама („Службени гласник РС”, бр. 44/10, 60/13 – УС и 62/14)
38. Правилником о издавању извода из матичних књига намењених иностранству („Службени гласник РС”, бр. 15/10 и 102/11-испр.)
39. Правилником о програму и начину полагања посебног стручног испита за матичара („Службени гласник РС”, бр. 101/09 и 122/14)

40. Правилником о садржини и начину вођења евиденције о датим овлашћењима за обављање послова матичара („Службени гласник РС”, број 72/11)
41. Правилник о поступку издавања пријаве рођења детета и обрасцу пријаве рођења детета у здравственој установи („Службени гласник РС“, бр. 25/11, 9/16 и 16/16)
42. Правилник о поступку издавања потврде о смрти и обрасцу потврде о смрти („Службени гласник РС“, број 25/11)
43. Упутство о вођењу матичних књига и обрасцима матичних књига („Службени гласник РС”, бр. 109/09, 4/10-исправка, 10/10, 25/11, 5/13 и 94/13)
44. Одлука о одређивању матичног подручја Стари град за уписивање одређених чињеница у матичне књиге („Службени лист града Београда”, број 69/09)
45. Одлука број Уж - 3238/2011 од 8. марта 2012. године („Сл. гласник РС“, број 25/2012)
46. Јединствена методологија за вођење другог примерка матичних књига применом електронских средстава за обраду и складиштење података у Централном систему за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига („Службени гласник РС“, број 25/11)

#### **Међународни мултилатерални уговори**

1. Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 7/71)
2. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист Србије и Црне Горе” - Међународни уговори, бр. 9/03 и 5/05)
3. Међународна конвенција о уклањању свих облика расне дискриминације („Службени лист СФРЈ”, број 6/67)
4. Конвенција Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 15/90 и „Службени лист СРЈ” - Међународни уговори, бр. 4/96 и 2/97)
5. Конвенције о престанку на брак, о минималној старости за склапање брака и о регистравању бракова од 26. октобра 1973. године – Њујорк („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 13/64)
6. Конвенција о грађанском поступку од 1. марта 1954. Године – Хаг („Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 6/62)
7. Бечка конвенција о конзуларним односима од 24. априла 1963. године („Службени лист СФРЈ”, број 5/66)
8. Конвенцијом о издавању извода из матичних књига намењених иностранству од 27. септембра 1956. године – Париз („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 9/67)
9. Конвенција о издавању извода из матичних књига на више језика од 8. септембра 1976. године – Беч („Службени лист СФРЈ - Међународни уговори“, број 8/91)
10. Европска конвенцију о обавештењима о страном праву од 7. јуна 1968. године – Лондон („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 7/91)
11. Конвенција о укидању потребе легализације страних јавних исправа од 5. октобра 1961. године – Хаг („Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 10/62)

#### **Међународни билатерални уговори**

1. Уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Демократске Народне Републике

Алжир од 31. марта 1982. године („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, бр. 2/83 и 10/84)

2. Уговор о узајамном правном саобраћају између ФНР Југославије и Републике Аустрије од 16. децембра 1954. године („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 8/55)

3. Конвенција о издавању извода из матичних књига и ослобођењу од легализације између СФР Југославије и Краљевине Белгије од 24. септембра 1971. године („Службени лист СФРЈ”, број 55/72)

4. Споразум о правној помоћи у грађанским и трговачким стварима између СФР Југославије и краљевине Белгије од 24. септембра 1971. године („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 7/74)

5. Уговор између Србије и Црне Горе и Босне и херцеговине о правним и кривичним стварима од 24. фебруара 2005. године („Службени лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 6/05 и „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 13/10-др. закон)

6. Уговор о узајамној правној помоћи између ФНР Југославије и Народне републике Бугарске од 23. марта 1956. године („Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 1/57)

7. Уговор о регулисању правних односа у грађанским, породичним и кривичним стварима између СФР Југославије и Чехословачке СР од 20. јануара 1964. године („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 13/64)

8. Конвенција о издавању исправа о личном стању и о ослобођењу од легализације између СФР Југославије и Француске Републике од 29. октобра 1969. године („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 3/71)

9. Конвенција о надлежности и о закону који се примењује у области личног и породичног права између СФР југославије и Републике Француске од 18. маја 1971. године („Службени лист СФРЈ”, број 55/72)

10. Уговор о правној помоћи између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске о грађанским и кривичним стварима од 15. септембра 1997. године („Службени лист СРЈ” - Међународни уговори, број 1/98)

11. Конвенција о узајамној правној помоћи у грађанским и управним стварима између Народне републике Југославије и Италијанске републике од 3. септембра 1960. године („Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 5/63)

12. Уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима између СФР Југославије и Републике Кипар од 19. септембра 1984. године („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 2/86)

13. Уговор о узајамном правном саобраћају између СФР Југославије и НР Мађарске од 7. марта 1968. године („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 3/68 и „Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 1/87)

14. Македонијом - Уговор између Србије и Републике Македоније о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима од 6. јула 2004. године („Службени лист СЦГ” - Међународни уговори, број 22/04)

15. Уговор о пружању правне помоћи у грађанским, породичним и кривичним стварима између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Монголске Народне републике од 8. јуна 1981. године („Службени лист СФРЈ” - Међународни уговори, број 7/82)



16. Уговор о правном саобраћају у грађанским и кривичним стварима између ФНР Југославије и НР Пољске од 06. фебруара 1960. године („Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 5/63)

17. Уговор о правној помоћи између ФНР Југославије и Румунске Народне Републике од 18. октобра 1960. године и Додатни протокол из Уговора о правној помоћи од 21. јануара 1972. године („Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 8/61 и „Службени лист СФРЈ” - Додатак, број 4/73)

18. Уговор о правној помоћи у грађанским, породичним и кривичним стварима између ФНР Југославије и СССР-а од 24. фебруара 1962. године („Службени лист ФНРЈ” - Додатак, број 5/63)

19. Уговор између Републике Србије и Црне Горе о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима од 29. маја 2009. године („Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 1/10)

### **Прописи Европске уније**

1. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (*Official Journal L 281 , 23/11/1995 P. 0031 – 0050*)

2. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector - Directive on privacy and electronic communications (*Official Journal L 201, 31/07/2002 P. 0037 – 0047*)

3. Directive 97/66/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector (*Official Journal L 024, 30/01/1998 P. 0001 – 0008*)

4. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (*Official Journal L 281, 23/11/1995 P. 0031 – 0050*)

### **Прописи других земаља**

#### **- Савезна Република Немачка**

1. Personenstandsgesetz (Bundesgesetzblatt – BGBl. I S. 122/2007, BGBl. I S. 3458/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/pstg/BJNR012210007.html>

2. Verordnung zur Ausführung des Personenstandsgesetzes (BGBl. I S. 2263/2008, BGBl. I S. 3474/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/pstv/gesamt.pdf>

3. Gesetz über die Änderung der Vornamen und die Feststellung der Geschlechtszugehörigkeit in besonderen Fällen (BGBl. I S. 1654/1980, BGBl. I S. 1978/2009), <http://www.gesetze-im-internet.de/tsg/BJNR016540980.html>

4. Staatsangehörigkeitsgesetz (BGBl. I S. 3458/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/rustag/BJNR005830913.html>

5. Verwaltungsverfahrensgesetz (BGBl. I S. 102/2003, BGBl. I S. 2749/2013), <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>

6. Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft (BGBl. I S. 266/2001, BGBl. I S. 786/2014), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lpartg/gesamt.pdf>

- **Аустрија**

1. Bundes-Verfassungsgesetz (BGBl. Nr. 1/1930, 103/1931, 244/1932, 4/1945...194/1999), <https://www.ris.bka.gv.at/>
2. Personenstandsgesetz (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, BGBl. I Nr. 16/2013), <http://www.parlament.gv.at/>
3. Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (BGBl. I. Nr. 10/2004, 7/2008, 125/ 2009, 111/ 2010, 83/2013)
4. Rahvastikuregistri seadus - eng. Population Register Act (Riigi Teataja – RT 2000, 50, 317), <https://www.riigiteataja.ee/akt/12806791>
5. Perekonnaseisutoimingute seadus - eng. Vital Statistics Registration Act (RT I 2009, 30, 177) <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014006>
6. Nimeseadus - eng. Names Act (RT I 2009, 30), <https://www.riigiteataja.ee/akt/106032015032>
7. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus - eng. Child Protection Act (RT 1992, 28, 370), <https://www.riigiteataja.ee/akt/1027736>

- **Естонија**

1. Bundesgesetz über Regelungen zur Erleichterung des elektronischen Verkehrs mit öffentlichen Stellen (BGBl. I. Nr. 10/2004, 7/2008, 125/ 2009, 111/ 2010, 83/2013)
2. Rahvastikuregistri seadus - eng. Population Register Act (Riigi Teataja – RT 2000, 50, 317), <https://www.riigiteataja.ee/akt/12806791>
3. Perekonnaseisutoimingute seadus - eng. Vital Statistics Registration Act (RT I 2009, 30, 177) <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062014006>
4. Nimeseadus - eng. Names Act (RT I 2009, 30), <https://www.riigiteataja.ee/akt/106032015032>
5. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus - eng. Child Protection Act (RT 1992, 28, 370), <https://www.riigiteataja.ee/akt/1027736>

- **Република Словенија**

1. Zakon o matičnem registru (Uradni list Republike Slovenije, br. 37/2003, 39/2006, 59/2006, 27/2010, 11/2011 – prečišćen tekst), <https://www.uradni-list.si/1/content?id=102275>
2. Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, br. 1/1991, 30/1991-1, 38/1992, 61/1992, 13/1994, 59/1999, 96/2002, 127/2006, 24/2007 - prečišćen tekst), <https://www.uradni-list.si/1/content?id=79103>
3. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list SRS, br. 15/1976, 30/1986, 1/1989, Uradni list Republike Slovenije, br. 13/1994, 82/1994, 29/1995, 26/1999, 70/2000, 64/2001, 110/2002, 16/2004, 69/2004 – prečišćen tekst), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp>
4. Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list Republike Slovenije, br. 65/2005), <https://www.uradni-list.si/1/content?id=56999>
5. Zakon o splošnem upravnom postopku („Uradni list RS br. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10)
6. Pravilnik o izvrševanju Zakona o matičnem registru (Uradni list RS, br. 40/2005, 69/2009), <http://www.uradni-list.si/1/content?id=55535#!/Pravilnik-o-izvrsevanju-zakona-o-maticnem-registru>

– **Република Хрватска**

1. Закон о државним мaticama („Narodne novine RH“, број 96/93), <http://narodne-novine.nn.hr/>
2. Закон о измјенама и допунама Закона о државним мaticama („Narodne novine RH“, број 76/13), <http://narodne-novine.nn.hr/>
3. Naputak за provedbu Закона о државним мaticama и upisu posvojenja u maticu рођених („Narodne novine RH“, br. 107/93, 53/99, 145/02, 202/03, 28/08), <http://narodne-novine.nn.hr/>
4. Obiteljski zakon („Narodne novine RH“, број 75/14), <http://narodne-novine.nn.hr/>
5. Закон о општем управном поступку („Narodne novine RH“, број 47/09)

– **Црна Гора**

1. Закон о матичним регистрима („Службени лист Црна Горе“, бр. 47/08, 41/10), <http://www.sluzbenilist.me/>
2. Закон о општем управном поступку (Службени лист Републике Црна Горе“, број 60/03 и „Службени лист Црна Горе“, број 32/11), <http://www.sluzbenilist.me/>

– **Босна и Херцеговина**

1. Ustav Bosne i Hercegovine, <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/Ustav/ustav-s.pdf>
2. Закон о управном поступку („Službeni glasnik BiH“ br. 29/02, 12/04 i 88/07, 41/13), <https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/usvojeni/>
3. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 13/02, 87/07-испр. и 50/10)
4. Закон о управном поступку („Službene novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99)
5. Законом о матичним књигама (Службене новине Федерације БиХ, број 37/12)
6. Закон о матичним књигама, <http://www.slglasnik.org/>
7. Упутство о вођењу матичних књига, [www.vladars.net](http://www.vladars.net)

– **Велика Британија**

1. Registration Service Act 1953, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1953>
2. Births and Deaths Registration Act 1953, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1953>
3. Marriage Act 1949, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1949>
4. Family Law Act 1996, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996>
5. Adoption and Children Act 2002, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002>
6. Gender Recognition Act 2004, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004>

– **Нови Зеланд**

1. Statute of Westminster, 1931, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1931>
2. Constitution Act, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986>
3. Births and Deaths Registration Act 1951 (1951 No 22) (RS Vol 1, p 333), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1995/0016/latest/whole.html>
4. Marriage Act 1955 (1955 No 92) (RS Vol 10, p 39), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1955/0092/latest/DLM292028.html>
5. Family Proceedings Act 1980 (1980 No 94), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1980/0094/latest/whole.html>

**- Аустралија**

1. Australia's constitution 1900, [http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1\\_doc\\_1900.pdf](http://foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth1_doc_1900.pdf)
2. Constitution of 1900 as amended in 1985, <http://australianpolitics.com/constitution-aus/text/complete>
3. Australia Act 1986, <http://www.foundingdocs.gov.au/item-sdid-103.html>
4. Births, Deaths and Marriages Registration Act 1996, <http://www.legislation.sa.gov.au/>
5. Marriage Act 1961, [https://www.greengazette.co.za/acts/marriage-act\\_1961-025](https://www.greengazette.co.za/acts/marriage-act_1961-025)

**- Канада**

1. Coroners Act 2003, <http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/C38-01.pdf>
2. The Civil Marriage act 2005, <http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills>
3. Vital Statistics act 2012, [http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/v-04\\_01.pdf](http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/v-04_01.pdf)
4. Child statut act 2009, <http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-06.pdf>
5. Coroners Act 2012, [http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-25\\_1.pdf](http://www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-25_1.pdf)