**ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ EX ANTE АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА**

**1. Сагледавање постојећег стања**

**1) Приказати постојеће стање у предметној области у складу са важећим правним оквиром**

Постојеће стање у предметној области – вођење евиденције о личном статусу грађана – уређено је позитивним правним прописом, односно Законом о матичним књигама из 2009. године, са изменама и допунама из 2014. и 2018. године. Последњим изменама и допунама које су ступиле на снагу 1. јануара 2019. године уведен је Регистар матичних књига – јединствена електронска база података у коју се уписују подаци из матичне књиге рођених, венчаних и умрлих, али уз обавезу задржавања папирног облика као званичне евиденције. То значи да је систем и даље функционисао као хибридни – паралелно у папирној и електронској форми. Примена овог прописа донела је одређене позитивне ефекте – дигитализацијом и централизацијом матичних књига у Регистру матичних књига повећана је доступност и транспарентност, смањени су трошкови и убрзани су поједини административни поступци. Међутим, постојећа регулатива није у потпуности одговорила на изазове дигитализације у пракси. Један од најзначајнијих проблема који је уочен јесте непрецизно и фрагментирано вођење података у три одвојене матичне књиге, уз заостајање у ажурирању података и честе несагласности између папирне и електронске верзије. То је довело до ризика од неажурности, нарочито када је реч о променама личног статуса (нпр. склапање брака или смрт), које матичари нису благовремено евидентирали у свим књигама. Иако је Закон о матичним књигама из 2019. године предвидео значајан помак у правцу дигитализације, практична примена показала је да се многи поступци и даље спроводе ручно или дуплирано. Подзаконски акти су донети, али спровођење је у бројним случајевима било отежано због недовољне техничке опремљености и ограничених кадровских капацитета у јединицама локалне самоуправе. Такође, праћење ефеката примене постојећег закона кроз ex post анализу Министарства државне управе и локалне самоуправе из новембра 2020. године показало је да, иако је постигнут известан степен ефикасности и доступности, није у потпуности остварен циљ – успостављање једноставног, ефикасног, правно сигурног и у потпуности дигитализованог система евиденције.

У том смислу, уочена су значајна одступања од циљне вредности показатеља учинка – пре свега у погледу ажурности података, уједначености поступања и доступности услуга. На пример, процес ажурирања статуса у све три матичне књиге често се одвијао уз закашњење, уз потребу за достављањем извештаја из једне књиге у другу, што је отежавало рад органа који се ослањају на податке из регистра (нпр. МУП, ПИО, РЗЗО, судови, нотари). У складу с тим, утврђено је да се решења важећег прописа не примењују у потпуности у складу са прописаним роковима и циљевима. Уместо једноставног, централизованог и аутоматизованог система, задржана је пракса административно оптерећујућих процедура. Дакле, и поред јединственог електронског вођења матичних књига у Регистру матичних књига и даље имамо концепт одвојеног дигиталног вођења матичне књиге рођених, матичне књиге венчаних и матичне књиге умрлих, које праћене паралелним вођењем у папирном облику, доводе до ризика да се промене у личним стањима не ажурирају благовремено у матичној књизи рођених (нпр. закључење/престанак брака или смрт), што је ризично не само са аспекта вођења матичних књига, већ и шире, јер је Регистар матичних књига ресурс из којег други органи прибављају податке неопходне за вршење послова из своје надлежности. Такође, подаци из Регистра матичних књига су саставни део Централног регистра становништва, чије податке користи велики број органа управе у вршењу послова из своје надлежности, те је од суштинског значаја да ти подаци имају највиши ниво ажурности.

На тај начин, целокупан систем евиденција о личном статусу грађана није достигао степен ефикасности и правне сигурности који је очекиван приликом доношења измена и допуна закона. Из тог разлога се указала потреба за новим нормативним оквиром – Законом о Матичном регистру – којим ће се увести потпуно нови концепт: успостављање једне електронске евиденције у којој ће сви подаци о лицу бити обједињени у јединственом статусном профилу, без поделе на три књиге и без паралелног вођења у папиру. На тај начин би се отклониле кључне слабости постојећег правног оквира и омогућила потпуна реализација циљева дигитализације, у складу са праксом најразвијенијих земаља ЕУ.

**2) Да ли је уочен проблем у области и на коју циљну групу се односи? Представити узроке и последице проблема?**

Уочен је значајан проблем у области вођења службених евиденција о личном стању грађана, који се пре свега односи на постојећи паралелни систем евиденције – електронски и папирни, као и на раздвојено вођење матичних књига рођених, венчаних и умрлих. Овај проблем директно погађа матичне службе, органе јавне управе који користе податке из ових евиденција, а индиректно утиче и на све грађане, као и на привредне субјекте који своја права и обавезе остварују на основу података из матичних књига.

Узрок проблема лежи у недовољној интеграцији података и одсуству обједињеног приступа евидентирању података о личном статусу грађана. Иако је успостављен електронски Регистар матичних књига, и даље се инсистира на паралелном вођењу папирних матичних књига, што доводи до успоравања рада, повећаних трошкова, ризика од неажурности и непоузданости података, као и до дуплирања посла и оптерећења кадрова. Недовољна ажурност података, посебно у случајевима статусних промена као што су смрт или промена брачног статуса, може имати озбиљне последице по друге државне органе који се ослањају на ове податке, укључујући систем социјалне заштите, здравства, финансија и друге.

Циљне групе које су најдиректније погођене овим проблемом су:

1. **Матичне службе** – које се суочавају са преоптерећеношћу, потребом за двоструким уносом података и неефикасним радом;
2. **Органи јавне управе** – који користе податке из Регистра матичних књига за вршење надлежности (нпр. Министарство унутрашњих послова, Фонд ПИО, Пореска управа, здравствене институције и други органи у систему јавне управе које користе подакте из Централног регистра становништва чија је изворна евиденција Регистар матичних књига);
3. **Грађани** – који имају отежан приступ правима, услед неажурности или непотпуности података;
4. **Привредни субјекти-** индиректно – посебно они који су у сталној интеракцији са државом (банке, осигуравајућа друштва, послодавци).

Последице постојећег проблема огледају се у смањеној ефикасности јавне управе, повећаним административним трошковима, смањеној правној сигурности грађана, могућем кршењу права на заштиту података и угрожавању поузданости читавог информационог система државе. Такође, наставак паралелног система може бити у супротности са концептом модерне е-управе, као и са циљевима зелене агенде због непотребне употребе папира.

Дакле, у корак са напретком савремених технологија, потребом за ажурним вођењем службених евиденција и растућим трендом смањења кадровских капацитета било је неопходно креирање новог законодавног оквира који ће бити основ за успостављање новог система, који ће омогућити дугорочно функционисање рада матичих служби у дигиталном окружењу.

**3) Да ли постоје неки други разлози за промену (интервенцију) у области у случају да није уочен проблем?**

Иако је примарни разлог за доношење новог закона у области матичних евиденција отклањање уочених проблема у примени постојећег закона – пре свега недостатак ефикасности, сложеност процедура и неажурност података услед паралелног вођења папирних и електронских књига, као и модернизација целокупног система, постоје и други, важни разлози за интервенцију у овој области, чак и да проблеми нису експлицитно уочени у пракси.

Најзначајнији од ових разлога јесте потреба да се правни и институционални оквир Републике Србије усклади са савременим стандардима и најбољом праксом Европске уније у области управљања личним подацима и дигитализације јавне управе. У том контексту, доношење новог Закона о Матичном регистру представља стратешки корак у правцу потпуне дигитализације основних службених евиденција, што је један од основних предуслова за пуно функционисање е-управе и дигиталне трансформације управе у складу са ЕУ стандардима. Усклађивање се нарочито односи на смернице и обавезе које проистичу из Регулативе (ЕУ) 2016/679 Европског парламента и Савета од 27. априла 2016. године о заштити појединаца у вези са обрадом личних података и о слободном кретању таквих података (општа уредба о заштити података – GDPR), као и из Директиве 2019/1024/ЕУ о отвореним подацима и поновној употреби информација јавног сектора. У делу заштите података и обезбеђивања тачности, сигурности и контролисаног приступа личним подацима, предложени Закон о Матичном регистру јача усклађеност са овим актима кроз увођење јединственог електронског система, контролу приступа, јасну надлежност органа и обавезу ажурирања и безбедности евиденције. Поред тога, доношење овог закона представља испуњавање приоритета из Поглавља 23 – Правосуђе и основна права, као и Поглавља 10 – Информационо друштво и медији у процесу приступања Европској унији. Пре свега, у оквиру мера за модернизацију и дигитализацију управе, Европска комисија инсистира на потпуном увођењу електронских услуга заснованих на поузданим, ажурним и интегрисаним евиденцијама, што укључује и основне регистре попут матичних књига и Централног регистра становништва. Такође, доношење новог закона представља одговор на растућу потребу за интероперабилношћу између домаћих и страних система у области идентификације, признатости личног статуса и управног поступања у прекограничним ситуацијама, што је посебно значајно у контексту спровођења Регулативе (ЕУ) 2019/1157 - Јачање безбедности личних карата грађана Европске уније и боравишних исправа издатих грађанима Уније и члановима њихових породица који остварују право на слободу кретања.

Коначно, стратешки разлог за доношење закона јесте јасна потреба да се успостави регистар који ће, сем што ће бити ефикасан и савремен, моћи да се дугорочно одржава, развија и технички интегрише у друге системе јавне управе – од система здравства, до система бирачког права, образовања и држављанства. Са становишта процене усклађености, постојећи систем је само делимично усклађен са правом ЕУ, будући да се базира на двојном вођењу (папир и електроника), не обезбеђује потпуну ажурност и правну сигурност података, и не обезбеђује потпуни технички оквир за интероперабилност. Нови закон, у потпуности дигитализован, централисан и базиран на принципу сви статусни подаци о лицу на једном месту, уводи потпуну усклађеност са наведеним актима ЕУ, чиме Србија испуњава своје обавезе као кандидат за чланство и ствара основ за развој савремене, грађанима оријентисане управе.

**2. Утврђивање циља**

**1) Који циљ је потребно постићи?**

Циљ доношења Закона о Матичном регистру јесте да се након периода одложене примене од ступања на снагу (три године) успостави јединствен, централизован и у потпуности дигитализован систем вођења основне евиденције о личном стању грађана, који ће заменити постојећи модел заснован на одвојеном вођењу више матичних књига (рођених, венчаних и умрлих) у папирном облику, уз пратеће електронске записе.

Нови систем има за циљ унапређење правне сигурности, ефикасности јавне управе и приступа подацима, као и смањење укупног административног оптерећења за грађане и државу.

Постојећи папирни облик вођења матичних књига показује бројне структурне недостатке: онемогућава брз приступ и размену података, подложан је грешкама, губитку или физичком оштећењу, захтева велике финансијске и људске ресурсе за чување, обраду и архивирање. Поред тога, значајно утиче на животну средину кроз сталну употребу папира и других материјалних ресурса, што је у супротности са циљевима одрживог развоја и еколошке одговорности државе. Оваква пракса додатно отежава комуникацију између институција, као и благовремено уношење и ажурирање података, што доводи до неажурних евиденција, дужих процедура и смањеног поверења грађана у институције. Узрок овог проблема лежи у концепту раздвојеног, ручног и материјално-интензивног начина евидентирања, који је неусаглашен са потребама савременог друштва и трендовима дигитализације. Последице су вишеструке: успорена обрада података, смањена правна сигурност, нефункционални међуинституционални токови информација, повећани трошкови и значајан негативан утицај на животну средину.

Жељени ефекат Закона о Матичном регистру је увођење централизованог, потпуно дигиталног регистра у оквиру кога ће се подаци о рођењу, браку, смрти и свим променама личног стања евидентирати унутар јединственог статусног профила сваког лица, уз директну електронску комуникацију са здравственим установама, судовима, мртвозорницима и другим релевантним органима. Нови систем ће омогућити значајно повећање тачности и ажурности података, убрзати поступке и омогућити органима јавне управе да ефикасно користе податке без непотребног папирног посредовања. Циљ је прецизан, мерљив и друштвено прихватљив: до обезбедити потпуно функционисање дигиталног Матичног регистра, укључујући укидање обавезе паралелног папирног евидентирања, смањење административних и еколошких трошкова, и повећање квалитета услуга које држава пружа својим грађанима.

Овај циљ је усклађен са стратешким правцем дигиталне трансформације јавне управе и зелене агенде Републике Србије, што је јасно истакнуто у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године.[[1]](#footnote-1)

Нови законски оквир садржаће, у најосновнијем, следећа решења:

* да се сви лични подаци воде се у јединственој електронској бази - по принципу сви подаци о личности на једном месту (рођење/закључење брака/смрт, као и све статусне промене);
* да профил личности буде проширен и подацима о деци (као и извод из регистра рођених);
* потпуни прелазак на електронско вођење (напуштање папирног облика матичне књиге);
* да се евиденција о држављанству, за коју је надлежно министарство за унутрашње послове, у Матичном регистру води као посебна евиденција, коју такође воде матичари, као поверен посао;
* да се омогући електронско вођење и приступ Матичном регистру и службеницима - матичарима на подручју АП Косово и Метохија у циљу доступности и лакшег остваривања основних права грађана на том подручју Републике Србије. Због специфичности прилика подзаконским актом – уредбом Владе ближе ће се уредити начин обављања ових послова;
* да Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (односно орган државне управе који се бави информационим системима) обезбеђује техничку подршку у успостављању и вођењу новог електронског регистра и друге послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података;
* да се укине концепт матичних подручја - односно да Матични регистар воде општине/градови по принципу једна општина/један град - једно управно место за вођење регистра, с тим да критеријуми буду прописани подзаконским актом, укључујући и критеријуме за број матичара;
* да се и случајеви рођења ван породилишта укључе у систем „Бебо добродошла на свет“ тако што ће се рођење пријављивати лекарима и на тај начин увести правна сигурност;
* да се предвиди надлежност за упис чињенице смрти која је наступила у превозном средству;
* да се предвиди проширење опуса права на упис личног имена и на другом језику и писму;
* да се обезбеди активнија улога матичара у случајевима сазнања чињенице рођења и чињенице смрти које су настале на територији Репбулике Србије, ради покретања одговарајућих поступака;
* да се прецизније дефинише питање исправке грешке како би се отклонило вођење непотребних управних поступака;
* да се смањи администрирање у спровођењу обавеза које произилазе из међународних уговора и друга питања од значаја за тачно и ажурно вођење Матичног регистра.

**2) Да ли је циљ који се постиже доношењем прописа усклађен са циљевима важећих планских докумената и приоритетним циљевима Владе?**

Циљ који се постиже доношењем прописа усклађен је се циљевима пре свега Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године, која представља кључни документ који има за циљ модернизацију и унапређење система јавне управе у Републици Србији. Фокус ове стратегије је на обезбеђивању ефикаснијих, приступачнијих и квалитетнијих услуга за грађане и привреду, са посебним нагласком на дигитализацију као алату који ће унапредити рад свих јавних институција, што је у сагласности са циљевима који се желе постићи новим нормативним оквиром у области матичних књига.

Један од најважнијих аспеката реформе јесте побољшање ефикасности пружања јавних услуга, како би се олакшао приступ грађана и предузећа административним процедурама, као и смањила бирократија. Овај циљ обухвата уклањање непотребних административних препрека, рационализацију процедура и увођење дигиталних решења која ће омогућити бржу и транспарентнију комуникацију између грађана и јавних институција.

У контексту дигитализације јавне управе, Стратегија поставља високе амбиције за развој информационих технологија као кључног стуба реформе. Прелазак на електронске услуге, који подразумева дигитализацију и интеграцију постојећих система, требало би да омогући грађанима да обављају већину административних процедура без потребе за физичким одлазком у институције. Ово ће допринети не само повећању ефикасности и смањењу трошкова, већ и већој транспарентности и доступности јавних услуга.

У том контексту, један од кључних циљева јесте интеграција јавних информационих система, што подразумева повезивање различитих база података у јединствени информациони систем, што се постиже новим Матичним регистром који ће објединити две евиденције о личним стањима грађана, Евиденцију рођења, закључења брака и смрти и Евиденцију о држављанству Републике Србије. Ова интеграција ће омогућити лакшу размену података између различитих институција, као и бољу и бржу обраду захтева и услуга. Такође, овим ће се значајно повећати тачност и безбедност података, што ће утицати на повећање поверења грађана у јавну управу.

Кључни циљеви Стратегије реформе јавне управе за период 2021–2030. године су јасно усмерени на стварање модерне, транспарентне, ефикасне и приступачне јавне управе која ће користити савремене технологије за побољшање квалитета живота грађана и унапређење пословног окружења у Србији.

**3) На основу ког показатеља учинка се утврђује да ли је дошло до постизања циља?**

Циљ доношења новог Закона о Матичном регистру је успостављање јединствене, потпуно електронске и централизоване евиденције података о личном статусу грађана, уз истовремено повећање тачности, ажурности и доступности ових података, те унапређење ефикасности јавне управе.

Мерљиви показатељ учинка који омогућава праћење степена постизања овог циља је:

**„Проценат потпуно дигитализованих уписа у Матични регистар у односу на укупан број уписа података о личном статусу грађана (рођење, брак, смрт)”**.

* **Почетна вредност показатеља**: 0% (будући да у тренутку усвајања закона и даље постоји обавеза паралелног вођења папирних и електронских матичних књига).
* **Циљна вредност показатеља**: 100% дигитализованих уписа у року од 24 месеца од ступања на снагу закона.

Поред овог главног, могу се користити и пратећи квантитативни и квалитативни показатељи учинка:

* број јединица локалне самоуправе у којима је укинуто вођење папирних књига;
* време потребно за упис промене статуса (нпр. од пријаве смрти до уписа у регистар);
* број техничких грешака у уписима;
* број службених исправа издатих директно из електронског регистра без додатне обраде;
* степен задовољства корисника (грађана и органа који користе податке из регистра).

**4) Дефинисати извор провере и рокове за прикупљање података за праћење примене прописа.**

Податке за праћење примене прописа и постизања циљне вредности показатеља обезбеђиваће се кроз редовне извештаје и административне евиденције у оквиру самог информационог система Матичног регистра, који ће водити Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу.

**Извори провере биће:**

* Аутоматизовани извештаји из ИТ система Матичног регистра (о броју уписа, статусу, времену евидентирања);
* Извештаји јединица локалне самоуправе о броју и врсти уписа, као и техничким проблемима у имплементацији;
* Резултати анкета и анализа задовољства корисника услуга;
* Извештаји инспекцијског надзора над радом матичара;
* Подаци из Централног регистра становништва о синхронизацији података.

**Рокови за прикупљање података:**

* Први пресек стања: 6 месеци након почетка примене закона;
* Полугодишње праћење напретка: сваких 6 месеци у периоду транзиције;
* Годишњи извештај о примени закона у прве три године примене.

**3. Идентификовање опција.**

**1) Да ли је циљ могуће постићи применом „status quo” опције? Приказати последице примене „status quo” опције.**

Примена „status quo” опције, односно задржавање постојећег правног и техничког оквира вођења матичних евиденција не би омогућила постизање кључних циљева – потпуну дигитализацију, унапређење ефикасности, тачности и правне сигурности.

Иако је електронски Регистар матичних књига уведен 2019. године, те се матичне књиге поред папирног облика, сада примарно воде у Регистру матичних књига - јединственој бази података о личном стању грађана који се води у електронском облику у ком су садржане три матичне књиге - матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих систем је и даље дуплиран: паралелно се воде папирне и електронске књиге, а подаци су раздвојени у три посебне књиге (рођени, венчани, умрли), што узрокује неажурност, дуплирање послова и административно оптерећење.

Дакле, постојећи концепт паралелног вођења три одвојене врсте матичних књига (рођених, венчаних и умрлих) у Регистру матичних књига, уз истовремено одржавање папирне документације, носи у себи бројне ризике који директно утичу на тачност, поузданост и ажурност евиденција.

Највећи ризик лежи у неповезаности процеса. Иако је систем електронски, чињеница да се свакa матична књига води засебно – као изолована целина – доводи до тога да се промене у статусу лица, као што су склапање или престанак брака, односно смрт, не евидентирају у реалном времену у матичној књизи рођених. Ова књига, према свом правном значају, треба да прати све кључне животне догађаје једног лица, а кашњења у уписима резултирају неажурним и непоузданим подацима. У пракси то значи да, на пример, особа може бити евидентирана као жива и у браку, иако је дошло до развода или смрти, само зато што матичар није без одлагања пренео податке из друге матичне књиге.

Оваква неусаглашеност није само технички проблем. Она ствара озбиљне ризике по друге системе управе који се ослањају на податке из Регистра матичних књига. Централни регистар становништва, који користе различити државни органи за добијање података у сврху остваривања права, може примити нетачне или непотпуне информације. Последица тога може бити погрешно утврђивање чињеница у управним поступцима, неправилно остваривање права грађана (нпр. у пензијском, здравственом или породичноправном контексту), али и непоузданост целокупног система државне евиденције.

Додатни ризик доноси и постојање папирне форме. Свака промена се мора ручно уписати и у папирне књиге, што отвара простор за људске грешке, пропусте, различите интерпретације и кашњења. У ситуацијама када се електронска и папирна евиденција разликују, долази до правне и административне несигурности.

У суштини, постојећи систем, који наизглед функционише у дигиталном окружењу, и даље у себи задржава елементе који утичу на његову ефикасност. Без унапређења механизама за међусобно повезивање матичних књига и потпуно напуштање паралелног папирног вођења, ризик од неажурности ће остати присутан и наставити да угрожава правну сигурност и поузданост јавних евиденција.

У Републици Србији тренутно 1074 службеника обављају послове матичара у 145 јединица локалне самоуправе (117 општина и 28 градова) у оквиру којих се матичне књиге воде за 512 матичних подручја и 29 општина/град за подручје АП Косово и Метохија. Наиме, одлуку о матичним подручјима доноси скупштина јединице локалне самоуправе, по претходно добијеном мишљењу надлежног министарства. При том, приликом одређивања матичних подручја надлежне управе треба да се руководе критеријуима међу којим су и кадровски капацитети, затим техничка оспособљеност, број уписа у матичне књиге и број издатих јавних исправа из матичних књига, као и одређени демографски и географски критеријуми. Разлике у погледу капацитета између локалних самоуправа су велике и разноврсне. Значајан број јединица локалне самоуправе, пре свега оних са малим бројем становника, немају довољну кадровску базу, како би се њихови послови вршили на задовољавајући начин и испуњавали законом загарантована права грађана и привреде. Тај проблем је растући. Миграторни процеси су деценијама присутни. Становништо, превасходно високообразовано, одлази у веће средине, чиме се смањује ионако ограничен кадровско-стручни капацитет појединих општина. Задржавањем постојећег стања тенденција усложњавања процедура се наставља у атмосфери смањења кадровских капацитета, што директно утиче на квалитет услуга које се пружају грађанима.

Такође, чување матичних књига у папирном облику и списа на основу којих се врши упис представља један од најодговорнијих послова сваке управе, будући да се ради о трајним евиденцијама од изузетног значаја за грађане и државу. Да би се испунили сви законом прописани услови за њихово безбедно чување, управе су суочене са бројним, не ретко озбиљним, трошковима. Просторије у којима се чувају матичне књиге морају бити технички опремљене и физички обезбеђене. То значи уградњу квалитетних сигурносних врата и прозора, постављање видео надзора, алармних система, као и система заштите од пожара и поплава. Свака од ових мера изискује почетна улагања у опрему, али и сталне трошкове за њено одржавање и редовне контроле исправности. Поред просторија, неопходно је и адекватно опремити унутрашњост – набавка специјалних металних ормара који се могу закључати, као и организовање система надзора у току радног времена, захтева додатна финансијска средства. Запослени који раде са овом документацијом морају бити обучени и упознати са прописаним процедурама, што подразумева и трошкове за обуке, семинаре и стручне консултације. Није занемарив ни аспект одржавања самих докумената. У случајевима када дође до оштећења папирних примерака матичних књига, управа је у обавези да предузме мере конзервације и рестаурације, у сарадњи са стручним институцијама из области заштите културне баштине. Ови поступци су често скупи и временски захтевни, али од кључне важности за очување правне сигурности и историјске вредности евиденције. Све ово указује да је чување матичних књига далеко више од простог администрирања. Оно подразумева системски приступ, финансијску одрживост и организациону спремност. Управа, у тој улози, мора да обезбеди и одржава комплетну инфраструктуру која гарантује сигурност, трајност и доступност докумената – што у коначном збиру представља значајну ставку у њеном буџету.

Такође, задржавањем постојећег стања изостала би и подршка зеленој транзицији, јер би се наставила употреба папира и с тим повезани утицаји на животну средину. Због свих ових ризика и ограничења, „status quo” није прихватљива опција, те се приступило доношењу новог, модерног Закона о Матичном регистру.

**2) Да ли је циљ могуће постићи искључиво применом подстицајних, информативно-едукативних, институционално-управљачких или мера за обезбеђивање добара и услуга, без доношења новог или измене постојећег прописа? Навести разлоге због којих се одустало од примене ове опције.**

Постизање кључног циља у успостављању јединственог, електронског и функционално модерног матичног регистра није могуће само применом подстицајних, информативно-едукативних или институционално-управљачких мера. Ове мере могу имати подржавајућу функцију, али саме по себи неће решити суштинске правне и техничке недостатке постојећег система. Изгледало је као могућност разматрање опције која би обухватила повећан обим обука и техничке подршке матичарима, као и унапређење координације између локалних самоуправа и Министарства. Такође, разматрана је могућност финансијског подстицања дигитализације у општинама, као и ажурирање електронског регистра уз унапређење ИТ решења, све то без потребе за изменом закона. Биле су планиране и информативне кампање ради подизања свести о значају е-управе. Међутим, овај приступ не би могао да реши неке кључне проблеме. На пример, није било могуће укинути обавезу вођења папирних књига као правно важећих евиденција, нити увести концепт статусног профила уместо три раздвојене матичне књиге. Такође, било би немогуће уредити надлежности органа и права грађана у новом технолошком окружењу или омогућити правно ваљану електронску евиденцију без измене законске основе. Овај приступ би довео до правне несигурности, ризика од неуједначене примене на терену и потенцијалних разлика у тумачењу и поступању од стране матичара. Финансијски ефекти овог приступа били би незнатни, а економске и управљачке користи ограничене. Такође, ефекти на животну средину не би били у потпуности остварени, јер би употреба папирне документације и даље била на снази. Због свега овога, одлучено је да се ова опција не примени, јер би она водила само делимичним побољшањима, али не и суштинској трансформацији система. Тиме се јасно показује да је једино усвајање новог Закона о Матичном регистру прави пут ка значајним и трајним променама.

**3) Које су кључне промене које се прописом предлажу ради постизања циља?**

У циљу стварања модерног, поузданог и ефикасног система службених евиденција, нови пропис доноси темељне и свеобухватне промене у начину вођења матичних књига. Кључна новина јесте увођење једног јединственог електронског регистра – „Матичног регистра“ – који ће заменити досадашњи концепт засебних књига рођених, венчаних и умрлих. Овим преласком на јединствену базу података, сви подаци о једној особи биће сабрани на једном месту, у потпуности дигитално, без паралелног папирног вођења.

Најважнији корак који се предлаже је потпуни прелазак на електронско вођење матичних књига, чиме се напушта пракса дуплирања евиденције и смањује простор за грешке, пропусте и неажурност. Уместо разуђеног и често неповезаног система, уводи се интегрисана база у којој ће се бележити сви статусни подаци – од рођења до смрти, укључујући и податке о деци, брачном статусу и другим важним променама.

Једна од суштинских иновација је и укидање концепта матичних подручја. Уместо постојећег модела где више матичара покрива одређену територију, нови систем предвиђа да свака општина или град буде једно управно место за вођење Матичног регистра. Овим се јача одговорност, унапређује организација посла и поједностављује административни процес.

Такође, систем ће први пут интегрисати и Евиденцију о држављанству, коју ће као јединствену евиденцију такође водити матичари као поверене послове из области држављанства.

Посебна пажња посвећена је олакшању приступа услугама за грађане са територије АП Косово и Метохија. Нови пропис предвиђа могућност електронског приступа матичарима на том подручју, чиме се грађанима гарантује остваривање права без физичких и административних баријера.

Осим тога, прецизира се поступање у случајевима техничких грешака, проширује се право на упис личног имена на другом језику и друга решења која имају за циљ повећање правне сигурности и ефикасности рада управе и смањење оптерећења грађана.

Предложени нормативни оквир иде у корак са дигитализацијом јавне управе, а Канцеларија за информационе технологије и електронску управу имаће кључну улогу у техничкој подршци и заштити података у правцу успостављања информационог система који ће бити развијен и функционисати у складу са највишим стандардима безбедности и заштите личних података.

**4) Које опције су разматране приликом израде прописа и навести разлоге због којих се од њих одустало?**

Разматрана је могућност задржавања постојећег модела из 2019. године, којим су уведене измене у оквиру Закона о матичним књигама, али је уочено да тај модел није довољан за потпуну дигитализацију. Недостаци као што су паралелно вођење електронских и папирних књига, непотпуно и неажурно ажурирање статуса грађана, те значајно оптерећење људских и финансијских ресурса, указали су да је потребан нови закон.

Један од корака у разматрању да ли треба донети нови закон који би коренито променио систем вођења матичних евиденција, јесте и упоредна анализа спроведена кроз документ Компаративна анализа система матичних књига и бирачког списка у земљама ЕУ и региона. Ова анализа обухватила је законодавна решења и праксу земаља ЕУ и из региона тако што су се сагледала два типа система и то: системи у којима се матичне књиге воде централизовано, искључиво у електронском регистру, као и системи у којима се матичне књиге воде осим у електронском регистру и у папирном облику и то у одвојеним књигама - матичној књизи рођених, матичној књизи венчаних и матичној књизи умрлих.

Приликом израде ове анализе обрађивани су системи матичних књига у Хрватској, Аустрији, Црној Гори, Естонији и Бугарској и анализом постојећих решења у системима земаља Европске уније и окружења, која су обрађена у овом тексту дат је закључак да су сви регистри који су установљени ради прикљупљања и обраде података о личном статусу физичких лица готово без изузетка у електронском облику, тачније регистри се воде електронски.

Различите државе и даље имају различите концепте у систему вођења евиденција о личном статусу, у смислу вођења више књига односно регистара или јединственог концепта регистра, али је закључак да, имајући у виду сродност података о једном лицу и употребну вредност за разне поступке поводом статуса лица или различитост органа којима су потребни подаци о лицу, за ефикасно спровођење сопствених надлежности, би податке о једном лицу требало објединити, односно створити услове да на једном месту буду обједињени сви подаци о неком лицу, као и да се уз свеприсутну тенденцију дигитализације намеће законодавно решење које би прописало вођење матичних књига у искључиво електронском облику.

Ова анализа такође показује да би била исправна идеја концепта новог закона да, поред свеобухватне дигитализације кроз увођење новог система, матичне књиге рођених, венчаних и умрлих буду спојене у једну електронску књигу. У контексту обраде и претраге података о грађанима у софтверском решењу, показује се корисним, једноставнијим и сврсисходним да се претраге података, уместо у три различите електронске књиге, врше искључиво у једном матичном регистру. Иначе, и при садашњем моделу вођења матичних књига у Србији, чињенице везане за промену брачног стања и смрт лица, уносе се у виду забележбе у матичној књизи рођених, из кога разлога овај принцип рада треба уважити и у потенцијалном искључиво електронском моделу вођења матичног регистра.

Препорука је и закључак на основу ове анализе да је потребно донети нови закон јер би тиме било јасно да се уводи нови, модерни систем у поступке вођења матичних књига, али и прави језички отклон од концепта вођења матичних књига у папирном облику, пре свега што би се термин „књига“ заменио термином „регистар“ који упућује на електронски начин вођења евиденције. Обједињавањем података о једном лицу у јединственој електронској бази, допринело би се тачности и уједначености евиденција, као и ефикаснијем раду од стране матичних служби, али и свих других органа који користе ове матичне евиденције.

Дакле, упоредна анализа пракси држава као што су Естонија, Аустрија, Хрватска и Бугарска потврдила је да је електронски, централизовани и јединствени регистар најбољи приступ. Због тога је одустало од даљих измена постојећег закона и предложено доношење потпуно новог нормативног акта.

**5) Која је међународна упоредна пракса у регулисању области?**

Упоредна анализа система у Хрватској, Аустрији, Естонији, Бугарској и Црној Гори показала је да се у већини ових држава матичне књиге воде централизовано и у електронском облику. Поред разлика у концепту (одвојени регистри или јединствена база), заједничка пракса је електронска форма, што осигурава ефикасност, тачност и доступност података. Закључак упоредне анализе је да би за Републику Србију најефикаснији модел био успостављање јединственог електронског регистра. Увођење новог закона представља неопходну нормативну основу за овај напреднији систем.

**4. Анализа економских ефеката**

**1) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак и/или административни захтев за привредне субјекте и који су позитивни ефекти овог решења? Да ли предложена решења утичу на повећање или умањење административних трошкова**1**и колико износи повећање или умањење административних трошкова које сноси привредни субјект?**

Да. Предложеним законом се укидају постојећи паралелни поступци издавања, чувања и уписа у папирне и електронске матичне књиге, што значајно поједностављује процедуру за све субјекте – од државних органа до грађана и привреде. Привредни субјекти, имаће бржи и лакши приступ подацима уз мање административне препреке. Укидањем потреба за више потврда и ручну обраду књига, смањује се административни трошак, који се у моделу стандардног трошка може проценити као стално умањен трошак (понављајући, са годишњим интервалом).

**Иницијална рачуница смањења трошкова:**

Према доступним подацима, просечна годишња потрошња материјала неопходних само за обрасце за матичне књиге рођених, венчаних и умрлих процењљује се на око 1.000.000 динара по једном матичном подручју, а у Републици Србији постоји укупно 512 матичних подручја и 29 општина/град за које се воде матичне књиге за подручје АП Косово и Метохија. Примера ради Градска управа града Београд води матичне књиге за 21 матично подручје. Имајући у виду да се за свако матично подручје води у папирном облику матична књига рођених, матична књига венчаних и матична књига умрлих, као и да се по истеку текуће године матична књига закључује, процена уштеде на годишњем нивоу била би значајна.

Преласком на електронско вођење матичних књига, који је у складу са процесом дигитализације јавне управе и који је већ започет, укида се потреба за штампањем и дистрибуцијом папирних образаца, чиме се овај трошак у потпуности елиминише. Уштеда се, међутим, не огледа само у директној финансијској добити, већ и у смањењу радног оптерећења запослених у општинским управама, убрзању управних поступака, повећању правне сигурности, бољој доступности података другим институцијама у реалном времену, као и у већем степену поузданости и интегритета података.

Иако постоје иницијални трошкови дигитализације, они ће бити једнократни ради успостављања новог софтверског решења и њихова амортизација ће се огледати кроз смањење годишњих трошкова и ефикасност управе. Стога, увођење електронског регистра матичних књига представља не само значајну уштеду од најмање 545 милиона динара годишње, већ и системски корак ка ефикаснијој, транспарентнијој и кориснички оријентисаној јавној управи.

**2) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за привредне субјекте? Који су позитивни ефекти увођења нове, измена или укидања обавезе?**

Не. Предлог закона не уводи нове таксе, порезе или накнаде, нити мења постојеће. Финансијско оптерећење за привреду остаје непромењено, али се трошкови услед административних процедура индиректно умањују.

**3) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која утиче на повећање или умањење трошкова производње и/или пружања услуга које** **сноси привредни субјект? Колико износи повећање или умањење ових трошкова? Да ли се обавеза може испунити на домаћем тржишту и да ли је рок за испуњење обавезе примерен? Који су позитивни ефекти увођења нове, измена или укидања обавезе?**

Увођењем јединственог регистра обезбеђује се ажурност података о личном статусу што директоно утиче на ефикаснос управе и брже и ефиксаније остваривање права грађана, док утицај на привредне субјекте може бити индиректан, што би се огледало кроз бржу обраде и мање трошкове логистике, администрације и људских ресурса код привредних субјеката који обрађују личне податке или утврђују статус правних односа (нпр. уговора, наследстава, регистрација и сл.).

**4) На који начин ће предложена решења прописа утицати на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту?**

Увођењем ефикаснијег електронског система повећава се брзина и поузданост поступака који укључују проверу података. То доприноси бољем пословном окружењу и транспарентности, што има позитиван ефекат на укупну конкурентност.

**5) На који начин ће предложена решења прописа утицати на конкуренцију?**

Предложена решења не утичу директно нити индиректно на број и врсту учесника на тржишту, нити се њима додељују било каква искључива права појединим субјектима. У питању је унапређење начина рада органа јавне управе, пре свега матичних служби, без елемената који би могли да фаворизују или дискриминишу било ког тржишног учесника. Такође, предложена решења не утичу на могућност тржишног надметања, нити доводе до договарања између учесника на тржишту, с обзиром на то да се ради о унутрашњем организационом и технолошком унапређењу јавне службе, а не о регулисању делатности на тржишту роба или услуга. Слободно формирање цена, као и могућност избора добављача и производа, нису ограничени овим прописима, већ ће избор добављача софтвера и опреме за потребе електронског регистра и даље бити предмет јавних набавки, што омогућава равноправан приступ свим заинтересованим субјектима. У погледу услова за улазак нових учесника на тржиште, прописима се не уводе нови критеријуми, стандарди или услови који би могли представљати баријеру. Напротив, дигитализација може повећати потребу за ИКТ услугама, техничком подршком и кибер-безбедносним решењима, чиме се отвара простор за већи број пружалаца услуга на том тржишту. Коначно, државни органи, укључујући и органе локалне самоуправе, пружају услуге у оквиру своје надлежности и не ступају у тржишну утакмицу са другим привредним субјектима у смислу комерцијалног оглашавања или продаје, те не постоји ризик да државни органи наступају као конкуренција субјектима над којима врше надзор. Све у свему, предложеним прописима се не нарушавају принципи слободног тржишта, конкуренције или равноправности учесника.

**6) На који начин ће предложена решења прописа утицати на микро, мале и средње привредне субјекте (ММСП)?**

Позитивни ефекти одразиће се и на ММСП јер ће индиректно бити корисници ажурних података о личним статусима клијената приликом закључивања уговора, отварања рачуна, запошљавања и других процедура. Нема негативних ефеката, нити потребе за додатним усклађивањем.

**5. Анализа ефеката на друштво.**

**1) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак за грађане и који су позитивни ефекти овог решења? Да ли предложена решења прописа утичу на повећање или умањење административних трошкова и колико износи повећање или умањење административних трошкова које сносе грађани?**

Предложеним законом **укидају се папирни поступци** у вези са уписима у матичне књиге и уводи се централизовано и искључиво електронско вођење Матичног регистра. Грађани више неће морати документацију неопходну за упис, односно ажурирање података у матичним књигама прилагати непосредно.

Позитивни ефекти:  
– Смањење административних трошкова за грађане (време, новац, путни трошкови);  
– Брже остваривање права (нпр. пријава новорођенчета, склапање брака, добијање изводa);

Ово смањење трошкова је трајно и понављајуће, јер елиминише рутинске и често понављане трошкове.

**2) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за грађане?**

Закон не уводи нове таксе нити мења постојеће. Планирано је да се, напротив, смањи потреба за плаћањем административних такси за добијање извода и уверења, јер ће подаци бити доступни директно институцијама које их користе.

**3) Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која утиче на трошкове живота?**

Остварује се значајан позитиван утицај. Бржи и ефикаснији приступ подацима о личном статусу грађана олакшава пружање услуга у здравству, образовању, социјалној заштити, као и брже спровођење поступака у области запошљавања и пензионог система.

Квалитет услуга се побољшава јер се подаци ажурирају у реалном времену, чиме се избегавају кашњења или доношење одлука на основу неажурних информација, што доводи до тога да грађани ефикасније остварују права и немају оптерећење да интервенишу код матичних служби, а самим тим ни губитак времена, због неблаговременог ажурирања података (нпр. након закључења брака матичар који води матичну књигу венчаних није доставио извештај матичару који води матичне књиге рођених за супружнике да је закључен брак и да је промењено презиме).

**4) На који начин предложена решења прописа утичу на доступност, квалитет и цене роба и услуга од значаја за животни стандард становништва?**

Пропис нема директан утицај на доступност, квалитет и цене роба и услуга од значаја за животни стандард становништва. Нити се мења регулатива у области производње и дистрибуције основних животних намирница, воде, енергије или становања. Индиректно, ако би се кроз примену прописа побољшала ефикасност јавне управе, могао би се очекивати дугорочан позитиван ефекат на приступ јавним услугама.

**5) На који начин предложена решења прописа о утичу на тржиште рада, запошљавање, услове за рад и синдикално удруживање?**

Нема директног утицаја на запошљавање, али се олакшава рад матичара, те се омогућава рационализација броја службеника – односно у случају Републике Србије којој недостају матичари и где се интересовање за послове матичара смањује из године и годину да се ублажи тај негативни тренд. Такође, омогућава се боље распоређивање ресурса и увођење нових дигиталних профила. Могућа је потреба за обукама запослених у управи, али то представља улагање у дигиталне вештине, што позитивно утиче на квалитет радне снаге.

**6) На који начин предложена решења прописа утичу на здравље људи?**

Утицај је индиректно позитиван. Мање потребе за физичким присуством у институцијама, смањење изложености вирусима (важно у пост-пандемијском контексту), те бржи приступ здравственим подацима и услугама, нпр. за пријаву рођења и добијање здравственог осигурања.

**7) На који начин предложена решења прописа утичу на обим остваривања права на правично суђење, приступачност јавним површинама и објектима и приступ информацијама? На који начин предложена решења утичу на квалитет и доступност јавних услуга, услуга система социјалне заштите, система здравствене заштите и система образовања,** **као и и других јавних услуга, нарочито у контексту заштите и унапређења права припадника осетљивих друштвених група?**

Позитиван. Обједињени подаци у једном регистру омогућавају уједначено поступање органа, бољу доступност јавних услуга и ефикасније остваривање права (нпр. право на дечји додатак, пензију, социјалну помоћ). Нарочито се побољшава приступ за осетљиве групеи то кроз проактивну улогу матичара у случајевима да сазна да чињеница рођења неког лица није уписана у матичну књигу рођених да покрене процедуру по службеној дужности и на тај начин лицима која су до сада била без икакве институционалне помоћи се да административна подршка.

**8) На који начин предложена решења прописа утичу на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа?**

Непосредан утицај није идентификован на културне садржаје. Међутим, дигитализација и централизација матичних података може унапредити и управљање архивском грађом у дугом року (историјски подаци) па самим тим допринети очувању културног наслеђа.

Наиме, предвиђени начин чувања докумената из Матичног регистра и матичних књига значајно доприноси очувању **културног наслеђа** и **историјског памћења** на више начина. Први и основни аспект је **трајно чување података о личном статусу грађана,** што омогућава да важни документи буду доступни у будућности, како за правне, тако и за истраживачке сврхе. Процес предаје матичних књига и других важних докумената у **Државни архив Србије** по истеку 100 година обезбеђује њихову **заштиту и дигитализацију,** чиме се спречавају потенцијални губици или оштећења, али и осигурава доступност ових докумената на дуге стазе.

Осим тога, овим поступком се гарантује **континуитет правног и историјског трага**, јер архиви не само да чувају документа, већ и издају **оверене копије и уверења,** чиме се олакшава приступ оригиналним подацима, али и њихова употреба као **доказне исправе** у судским и другим поступцима. Овај концепт **обједињеног регистра** такође доприноси стварању **структуриране архивске грађе** која ће у будућности омогућити лакшу претрагу и коришћење ових података од стране истраживача, историчара и других стручњака.

Овај систем чувања докумената не само да обезбеђује сигурност података, већ и омогућава њихову **трајну доступност и употребу**,што је од кључне важности за **очување културног наслеђа** и **историјске баштине.**

**9) Да ли предложена решења прописа имају различите ефекте на жене и мушкарце, тј. родну равноправност? Описати те ефекте. Да ли пропис повећава или умањује родну равноправност? Које мере су предвиђене за ублажавања потенцијалних негативних ефеката прописа на родну равноправност?**

Нема негативног ефекта. Напротив, увођење електронског регистра олакшава административне поступке за све грађане, укључујући жене у руралним и социјално осетљивим групама. Пропис прецизније уређује начин вођења података о родној припадности, и омогућава упис имена на језицима националних мањина, што доприноси инклузивности.

**6. Анализа ефеката на животну средину и климатске промене.**

**1) На који начин предложена решења прописа утичи на животну средину?**

Предложена решења Закона о Матичном регистру, који подразумева дигитализацију и обједињавање матичних евиденција у јединствени електронски регистар, немају негативан утицај на животну средину, већ напротив – доносе одређене позитивне еколошке ефекте. Наиме, напуштањем концепта вођења евиденција у папирном облику у корист електронске базе података, смањује се потреба за папирном документацијом и пратећом логистиком (превоз, складиштење, штампа), што има директан ефекат на смањење потрошње природних ресурса (дрвета, енергије) и емисију угљен-диоксида. То позитивно утиче на квалитет ваздуха и смањује укупни еколошки отисак јавне управе. Закон нема утицаја на квалитет воде или земљишта, нити на живи и неживи свет, али у оквиру политике зелене трансформације јавне управе, представља добар пример управног акта који доприноси унапређењу еколошке одрживости.

**7. Анализа управљачких ефеката.**

**1) Које активности је потребно спровести и у којим роковима како би се омогућила примена прописа? Која организациона јединица унутар органа, односно организације који врше јавна овлашћења, је одговорна за спровођење ових активности?**

У циљу обезбеђивања пуне примене Закона о Матичном регистру, потребно је спровести вишефазне активности правног, техничког и организационог карактера. Активности морају бити усклађене с роковима прописаним законом, као и са роковима које ће накнадно прописати министар надлежан за послове управе и министар надлежан за послове држављанства. Кључне активности су следеће:

* **Успостављање новог информационог система – Матични регистар**

Рок: до почетка примене закона (три године од ступања на снагу)  
Активности:

* Развој и имплементација јединственог информационог система за вођење евиденција о рођењу, браку, смрти и држављанству у дигиталном облику.
* Обезбеђивање техничких предуслова у свим надлежним органима (опрема, везе, дигитална инфраструктура).
* Тестирање система у контролисаним условима

Одговорна организациона јединица:

* Посебна организација (орган државне управе у чијој је надлежности пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе и информационих система и инфраструктуре органа државне управе) – у даљем тексту Посебна организација, у сарадњи са
* Министарством надлежним за послове управе
* Министарством надлежним за послове држављанства
* Секторима за ИТ у органима који воде матичне књиге
* **Припрема и пренос података из постојећих евиденција у Матични регистар**

Рок: пре почетка примене закона  
Активности:

* Пренос података из Регистра матичних књига у нове евиденције - Евиденцију рођења, закључење брака у Матичном регистру.
* Пренос података о држављанству из евиденције о држављанима Републике Србије у смислу прописа о држављанству у Евиденцију о држављанству Републике Србије у Матичном регистару.
* Пренос врши Посебна организација, у складу са прописима о електронској управи.
* Министарство надлежно за послове управе и министарство надлежно за послове држављанства пружају стручну подршку и надзор над процесом.

Одговорна организациона јединица:

* Посебна организација
* Министарство надлежно за послове управе (за Евиденцију рођења, закључења брака и смрти)
* Министарство надлежно за послове држављанства (за Евиденцију о држављанству Републике Србије)
* **Исправка и допуна података у постојећим евиденцијама**

Рок: до почетка примене закона

Активности:

* Исправке и допуне података у матичним књигама и евиденцијама о држављанима.
* Посебно је важно осигурати тачност података као што су ЈМБГ, лично име, датум и место рођења, подаци о родитељима и др.
* Координација са министарствима надлежним за спољне послове, управу и држављанство.

Одговорна организациона јединица:

* Органи управе који воде матичне књиге (општинске и градске управе)
* Министарство надлежно за спољне послове
* Министарство надлежно за послове држављанства
* **Обезбеђивање електронског достављања информација о статусима, односно њиховим променама**

Рок: до почетка примене закона  
Активности:

* Министарство правде треба да обезбеди електронску доставу правноснажних судских одлука (нпр. о поништењу брака, утврђивању очинства) у нов систем.
* Министарство здравља треба да обезбеди систем за издавање електронске потврде о промени пола.

Одговорне организационе јединице:

* Министарство надлежно за послове правде
* Министарство надлежно за послове здравља
* **Израда и усвајање подзаконских аката**

Рок: у року од 12 месеци од ступања на снагу закона  
Активности:

* Доношење подзаконских аката којима се детаљније уређују начин и поступак преноса података, структуре евиденција, обрасци и технички стандарди.
* Акта доносе: министар надлежан за послове управе, министар надлежан за послове држављанства, министарау договору с другим надлежним органима.

Одговорне организационе јединице:

* Сектори за нормативне послове у надлежним министарствима
* **Обуке службеника (матичара и других корисника система)**

Рок: најкасније 6 месеци пре почетка примене закона  
Активности:

* Спровођење систематске обуке матичара и других запослених за рад у новом информационом систему.
* Припрема приручника, видео упутстава и подршке за кориснике.

Одговорна организациона јединица:

* Министарство надлежно за послове управе
* Локалне самоуправе – кадровске службе
* **Посебне обавезе које ступају на снагу одмах по ступању закона на снагу**

Рок: по ступању на снагу закона (чланови 47. и 91.)  
Активности:

* Обавеза матичара да директно достављају изводе страном дипломатско-конзуларном представништву.
* Ова мера се примењује одмах ради смањења административног оптерећења и унапређења комуникације.

Одговорна организациона јединица:

* Матичари у органима управе
* Министарство надлежно за спољне послове

Примена Закона о Матичном регистру захтева низ координисаних активности на регулаторном и оперативном плану, односно свеобухватну и унапред планирану акцију више органа и организационих јединица. Најважнији предуслови су:

* благовремено уређивање и чишћење података,
* успостављање техничке инфраструктуре,
* израда правног оквира кроз подзаконске акте,
* обучавање службеника,
* и међуинституционална сарадња.

**2) Одредити капацитете органа, односно организације који врше јавна овлашћења који је потребно ангажовати за примену прописа. Да ли су капацитети довољни за примену прописа?**

За успешно спровођење закона, неопходно је додатно ангажовање капацитета постојећих органа, пре свега у Министарству државне управе и локалне самоуправе, као и матичних служби у општинским и градским управама и Градској управи града Београда. Иако многе локалне самоуправе већ поседују одређене капацитете, процењује се да ће бити неопходно додатно опремање (рачунари, интернет, софтвер) и унапређење техничке инфраструктуре, што ће се обезбедити из буџета. Очекује се и да ће Канцеларија за ИТ обезбедити техничку подршку током увођења система.

**3) На који начин предложена решења прописа утичу на ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа, односно организација који врше јавна овлашћења надлежних за примену прописа?**

Предложена решења садржана у Предлогу закона о Матичном регистру унапређују ефикасности, одговорности и транспарентности рада органа и организација који врше јавна овлашћења у области матичних евиденција.

Ефикасност рада надлежних органа биће значајно унапређена увођењем јединственог, централисаног и у потпуности електронског Матичног регистра, који интегрише податке из матичних књига рођених, венчаних и умрлих у оквиру јединственог „профила“ једног лица. Ово технолошко решење омогућава да се све статусне промене евидентирају на једном месту, што елиминише потребу за вишеструким административним корацима, као што су слање и пријем извештаја између различитих матичара, уноси у више различитих књига и упоређивање папирних и електронских записа. На тај начин се убрзава рад матичара, смањује се вероватноћа грешке, умањује се потреба за додатном кадровском ангажованошћу и скраћује се време потребно за решавање предмета.

Одговорност органа који врше јавна овлашћења биће унапређена кроз јасно\* прописане надлежности у примени прописа. Закон прецизира улоге и одговорности Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства унутрашњих послова, Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, као и локалних самоуправа. Министарства су свако у оквиру свог делокруга надлежна за успостављање, одржавање и унапређење Матичног регистра, док Канцеларија обезбеђује техничку подршку, инфраструктуру, информациону сигурност и заштиту података. Матичари, као службена лица у оквиру јединица локалне самоуправе, имају дужност директног уписа података у систем и одржавања ажурности евиденције. Поред тога, уводе се и нова надзорна овлашћења ресорних министарстава у вези са применом закона, чиме се обезбеђује институционални механизам контроле.

Транспарентност је значајно унапређена самим преласком на електронско вођење матичних евиденција. Закон предвиђа да се надлежним органима обезбеди електронски приступ подацима путем интеграције са Централним регистром становништва, што омогућава брже и ефикасније прибављање потребних информација за спровођење административних поступака. Истовремено, грађанима се омогућава лакши приступ подацима о личном статусу, без потребе за подношењем захтева у папирном облику, чиме се подиже ниво правне сигурности и смањују административни трошкови.

Предложеним решењем стварају се предуслови за даље развијање електронских јавних услуга – кроз интеграцију матичних евиденција са другим системима државне управе (нпр. социјално осигурање, држављанство, образовање). Подаци који се уносе у Матични регистар биће одмах доступни другим органима, што знатно скраћује време поступања и елиминише потребу да грађани достављају документацију коју држава већ поседује. То директно утиче на транспарентност поступака, јер се у сваком тренутку може пратити ток предмета, његова обрада и стање у реалном времену.

Такође, законом се уводи обавеза успостављања интероперабилних стандарда за размену података, што ће омогућити да сви органи који приступају Матичном регистру имају јединствен и поуздан увид у статусне податке грађана. Ово значајно утиче на поузданост евиденција и спречава разлике у тумачењу или примени прописа у различитим институцијама. Грађани добијају могућност да остварују своја права без непотребног понављања поступака или прибављања уверења, што је посебно значајно у прекограничним ситуацијама, приликом признавања докумената у међународном контексту.

Уз све наведено, закон предвиђа и укидање концепта матичних подручја и успостављање принципа „једна локална самоуправа – једно управно место за вођење регистра“, чиме се додатно поједностављује структура и јача институционална одговорност, али и омогућава боље планирање и рационализација кадрова и ресурса.

**4) На који начин предложена решења прописа утичу на владавину права?**

Предложени законски оквир, који подразумева успостављање Матичног регистра, има значајан утицај на владавину права, посебно у смислу осигурања правне сигурности, заштите људских права и ефикасности јавне управе.

**1. Унапређење правне сигурности и ефикасности:** Успостављање јединственог и централизованог Матичног регистра омогућава бржи и прецизнији процес обраде захтева у вези са личним статусима грађана. Ово побољшава правну сигурност јер ће се сви подаци о рођењима, закључењу и престанку брака, смртима и другим статусним променама бити на једном месту, тачни и ажурни. На тај начин се смањује могућност грешака у процесима који имају правне последице, као што су издавање личних докумената, признавање права и одлучивање у правним стварима. Ова тачност и брзина обраде података значајно доприносе поштовању права грађана и правној сигурности у различитим процедурама.

**2. Олакшавање приступа подацима и смањење административних баријера:** Интеграција Матичног регистра са другим базама података омогућава бржи и једноставнији приступ релевантним информацијама, што значајно олакшава рад матичара и других надлежних органа. На овај начин се смањује административна компликованост и повећава ефикасност јавних служби. Ово не само да убрзава правне процесе, већ и смањује могућност злоупотреба и неправилности у управљању личним подацима грађана.

**3. Заједнички рад са другим институцијама и примена савремених технологија:** Матични регистар ће бити усклађен са савременим информационим технологијама, што ће осигурати његову дугорочну одрживост и прилагодљивост будућим потребама. Одговорност органа за електронску управу и информациону безбедност обезбеђује високе стандарде заштите података, што директно утиче на поштовање приватности грађана и заштиту њихових личних информација. Ово доприноси већем поверењу грађана у институције и утиче на јачање правне сигурности, јер се осигурава да су подаци адекватно заштићени од неовлашћеног приступа.

**4. Повећање поверења грађана у институције јавне власти:**  
Успостављањем овог регистра, држава показује посвећеност модернизацији јавне управе и побољшању квалитета услуга које пружа. Када грађани знају да њихови подаци нису само тачни и ажурни, већ и заштићени, то доводи до већег поверења у институције и повећава њихову поузданост у државне органе који управљају овим подацима. Ово је од суштинске важности за јачање владавине права, јер се повећава транспарентност и одговорност јавних институција.

Успостављање Матичног регистра представља значајан корак ка ефикаснијој и поузданијој јавној управи, која не само да појашњава и убрзава административне процесе, већ и осигурава правну сигурност и заштиту основних људских права. Кроз интеграцију савремених информационих технологија и јачање заштите података, овај систем ће директно допринети јачању владавине права и повећању поверења грађана у институције државе.

**8. Анализа финансијских ефеката.**

**1) Колико износе јавни расходи примене прописа и из којих извора финансирања ће се обезбедити средства?**

Примена Закона подразумева одређене јавне расходе, пре свега за технолошку модернизацију (развој софтвера, ИТ опрема), обуке кадрова и измене пратећих аката. Иницијална процена трошкова развоја софтвера и набавке ИТ опреме је 216.000.000,00 динара са припадајућим ПДВ-ом из буџета Републике Србије. Иако иницијални трошкови нису занемарљиви, дугорочно се очекује смањење јавних расхода. Укидањем папирних књига, уклањањем потребе за њихово чување, архивирање и транспорт, као и рационализацијом радних процеса у матичним службама, трошкови ће бити знатно умањени. Такође, преласком на електронски систем биће избегнута потреба за дуплим уносом и достављањем информација, што ће смањити оптерећење како на органе, тако и на грађане. Нема утицаја на јавне приходе у смислу нових пореза или накнада, али ће се позитивни ефекти манифестовати кроз уштеде на страни расхода.

**2) Какве ће ефекте предложена решења прописа имати на јавне приходе и расходе?**

Неће се увести нови јавни расход за потребе примене овог закона*.*

**9. Анализа ризика.**

**1) Навести кључне ризике за примену прописа. Које мере ће бити предузете како би се смањила вероватноћа настанка ризичних догађаја, односно умањили њихови ефектии које мере ће бити предузете уколико се ризик оствари?**

Највећи ризици за примену закона односе се на:

**Техничке ризике при успостављању информационог система:** Развој и имплементација новог информационог система (Матични регистар) представља велики изазов, нарочито у погледу интеграције са постојећим системима и подацима. Неуспех у развоју система, недостатак стручних кадрова или непредвиђени технички проблеми могу довести до кашњења у реализацији и отежаног функционисања целокупног система. У том смислу поред пажљивог планирања развоја новог информационог система, неопходно је да се реализује серија тестирања система у контролисаним условима пре почетка примене закона. Систем мора бити тестиран на све могуће грешке, као и на обима података. Редовни технички прегледи и ажурирања система ће бити кључни за безбедност и ефикасност.

**Ризик од неажурности или нетачности у постојећим евиденцијама и ризик преноса података:** Исправка и допуна података у постојећим евиденцијама пре миграције може бити подложна људским грешкама, нарочито ако је у уписима потребно извршити допуну или исправку података. Уколико се подаци као што су ЈМБГ, лична имена или датум и место рођења не исправе на време, миграција података неће бити потпуна. У том смислу за пренос података из постојећих евиденција у нови систем, предвиђен је поступак ревидирања и контроле података пре њиховог преноса. За ове активности биће ангажовани матичари који воде матичне књиге. Уз то, предвиђено је успостављање активне координације са релевантним министарствима за исправку података и решавање потенцијалних проблема. Ако се накнадно утврди да поједини уписи нису могли бити мигрирани у нови систем покренуће се процедура исправке/допуне података како би се осигурала тачност и комплетност новог Матичног регистра.

**Ризик од неуспешног електронског достављања информација:** Обезбеђивање електронског достављања правноснажних судских одлука и информација о промени пола представља велики изазов, јер зависи од ефикасности и интеграције са судским и здравственим системима. У том правцу биће развијен интегрисани систем који ће укључити провере и верификације.

**Ризик од недостатка обучених кадрова:** Недостатак адекватно обучених матичара и других корисника система може довести до неусаглашености у коришћењу новог информационог система. Погрешно тумачење процедура, проблеми са техничким делом система и неадекватно коришћење нових алата могу утицати на ефикасност система и довести до грешака у евиденцијама. У склопу припрема, биће спроведене **опширне обуке за матичаре и друге кориснике система**, уз редовне тренинге и доступност подршке преко приручника и видео упутстава. Ово ће осигурати да сви корисници буду упознати са новим системом и процедурама, као и да се минимизирају људске грешке при коришћењу новог софтвера.

Мере за ублажавање ризика укључују планирано и транспарентно финансирање опремања и обуке, израду јасних упутстава и оперативних протокола, као и подршку коју ће надлежна министарства и Канцеларија за ИТ пружати локалним самоуправама.

**10. Извештај о спроведеним консултацијама**

1) Одредити циљне групе и заинтересоване стране које је потребно укључити у процес консултација.

Бројни разговори са матичарима и стручњацима из разних области указали су на проблеме у пракси са којима се пре свега сусрећу службеници који обављају послове вођења матичних књига. Пре основања Посебне радне групе за припрему текста Нацрта закона о Матичном регистру (септембар 2023. године) одржан је састанак са представницима Градске управе града Београда, као и матичарима, ради разматрања питања која се односе на вођење матичних књига и том приликом су разматрани изазови са којима се матичари сусрећу у примени прописа и раду.

2) У ком периоду су спроведене консултације и да ли су релевантне информације о времену и месту примене изабраних метода консултација и њиховим резултатима, објављене на Порталу „еКонсултације”? Навести линк са Портала „еКонсултације” или неке друге интернет странице преко које су спроведене консултације.

Министарство државне управе и локалне самоуправе објавило је обавештење да отпочиње израду Нацрта закона о Матичном регистру и полазне основе за израду Нацрта закона, те позвало заинтересовану јавност да достави предлоге/примедбе закључно са 14. септембром 2023. године.

Еконсултације спроведене су у периоду од 5. септембра до 14. септембра 2023. године, а релевантне информације објављене су на

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/245/1#_Toc144904760>

<https://mduls.gov.rs/obavestenja/obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-maticnom-registru/>

Такође, у периоду од 29. јануара 2025. године до 19. фебруара 2025. године одржана је јавна расправа о тексту Нацрта закона о Матичним регистру. У оквиру јавне расправе одржана су четири округла стола на којима је представљен текст Нацрта закона и то: 29. јануара 2025. године у Београду, 6. фебруара 2025. године у Крагујевцу, 7. фебруара 2025. године у Нишу и 12. фебруара 2025. године у Суботици.

3) Навести циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама.

Стручњаци из различитих области, представници јединица локалних самоуправа, руководиоци матичних служби, матичари и заменици матичара, представници међународних организација и цивилног друштва и друга заинтересована јавност.

4) Да ли су у консултације укључени представници микро, малих и средњих привредних субјеката из регулисане области и осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представници удружења која се баве заштитом животне средине, као и представници удружења који се баве родном равноправношћу?

Јавни позив је упућен свим заинтересованим странама.

5) Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које су усвојене.

Усвојене примедбе, сугестије и коментари на текст Нацрта закона о Матичном регистру садржани су у Извештају који је објављен на интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе, као и на Порталу „еКонсултације”

<https://mduls.gov.rs/obavestenja/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-maticnom-registru/?script=lat>

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/245/1#_Toc144904760>

6) Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које нису усвојене и објаснити разлоге за њихово неприхватање.

Примедбе, сугестије и коментари на текст Нацрта закона о Матичном регистру које нису усвојене садржане су у Извештају који је објављен на интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе, као и на Порталу „еКонсултације”

<https://mduls.gov.rs/obavestenja/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-maticnom-registru/?script=lat>

<https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/245/1#_Toc144904760>

1. Службени гласник РС, број 42/2021 и 9/2022. [↑](#footnote-ref-1)