

Смернице за регистрацију становништва



Смернице за регистрацију становништва



Издавач: Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Варшава, Пољска
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

ISBN 978-83-66089-01-3

Сва права задржана. Садржај ове публикације може се слободно користити и умножавати у образовне и друге некомерцијалне сврхе, под условом да се при сваком умножавању наведе ОДИХР као извор.

Дизајн: Homework, Варшава, Пољска

Штампа: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Пољска

Садржај

| | |
|---|----|
| Предговор | 5 |
| 1. Увод | 7 |
| 1.1. Општи преглед | 7 |
| 1.2. О овим смерницама | 8 |
| 1.3. Приступ регистрацији становништва ODIHR-а | 8 |
| 1.3.1. Опште и једнако право гласа | 10 |
| 1.3.2. Слобода кретања | 10 |
| 1.4. Историјски преглед регистрације становништва | 11 |
| 2. Регистрација становништва | 13 |
| 2.1. Дефиниција регистрације становништва | 13 |
| 2.2. Предности | 15 |
| 2.2.1. Правни идентитет | 15 |
| 2.2.2. Економично јавно управљање | 16 |
| 2.2.3. Путне и идентификационе исправе | 16 |
| 2.2.4. Бирачки спискови | 17 |
| 2.2.5. Електронске услуге | 17 |
| 2.2.6. Попис становништва и регистрација становништва | 17 |
| 2.3. Водећи принципи регистрације становништва | 18 |
| 2.3.1. Обавезност и потпуна покривеност | 18 |
| 2.3.2. Континуираност и сталност | 18 |
| 2.3.3. Релевантност података | 18 |
| 2.3.4. Поверљивост података | 19 |
| 2.3.5. Олакшавање слободног кретања људи | 20 |
| 2.3.6. Добре административне процедуре којима се уређује процес | 21 |
| 2.3.7. Једно лице, један унос података | 21 |
| 2.3.8. Једна регистрација, вишеструка употреба | 21 |
| 2.3.9. Забрана дискриминације | 22 |
| 2.3.10. „Правно невидљива лица“ | 22 |
| 2.3.11. Пребивалиште и власништво над имовином | 22 |
| 2.4. Подаци у регистру становништва | 24 |
| 2.4.1. Увод | 24 |
| 2.4.2. Витални догађаји (упис у матичне књиге/цивилна регистрација) | 24 |
| 2.4.3. Пребивалиште | 26 |
| 2.5. Ажурирање података у регистрима | 27 |

| | |
|--|----|
| 3. Креирање система за регистрацију становништва | 29 |
| 3.1. Порекло података | 29 |
| 3.2. Планирање и подела одговорности међу надлежним органима ... | 30 |
| 3.3. Модели регистрације становништва | 31 |
| 3.3.1. Подела одговорности | 31 |
| 3.3.2. Чување података | 32 |
| 3.3.3. Формат похрањивања података | 32 |
| 3.3.4. Пренос података између различитих нивоа управе | 33 |
| 3.4. Вишеструка употреба и размена података | 33 |
| 4. Правни оквир | 35 |
| 4.1. Преглед | 35 |
| 4.2. Општи принципи закона о регистрацији становништва | 36 |
| 4.3. Опште одредбе | 37 |
| 4.4. Централизована или децентрализована регистрација | 38 |
| 4.5. Општа обавеза регистрације | 39 |
| 4.6. Посебне околности | 41 |
| 4.7. Размена податка међу државним органима | 41 |
| 4.8. Заштита права | 43 |
| 4.9. Кршење прописа | 44 |
| 5. Регистар на нивоу државе: регистрација становништва и информационе технологије | 45 |
| 5.1. Улога информационих технологија у регистрацији становништва | 46 |
| 5.2. Административни аранжмани | 46 |
| 5.3. Технички аранжмани | 47 |
| 5.4. Прикупљање и ажурирање података | 48 |
| 5.4.1. Иницијално прикупљање података | 48 |
| 5.4.2. Ажурирање и размена података | 49 |
| 5.5. Помоћне базе података | 50 |
| 5.5.1. Адресни систем | 50 |
| 5.6. Откривање података и приступ подацима из спољних институција | 51 |
| Изрази захвалности | 53 |

Предговор

У многим државама учесницама ОЕБС-а грађани имају обавезу да пријаве пребивалиште односно боравиште надлежним органима, који те информације користе за планирање и пружање јавних услуга и контактирање с људима. Постоје и други облици регистрације становништва на основу којих се посредно, али сигурно утврђује у којој мери особе уживају одређена основна права, укључујући механизме за регистрацију виталних догађаја, као што су рођење, смрт и брак. На основу тих информација може се утврдити испуњеност услова за гласање, приступ образовању и здравственој заштити, те примање социјалних услуга или пензија.

Регистрација становништва не спада у специфичне обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и не практикује се у свим државама учесницама ОЕБС-а. У државама учесницама у којима систем регистрације становништва постоји, он може да буде средство за испуњење основних обавеза и међународних стандарда у три различите области: владавина права, право гласа и право на слободу кретања (посебно у погледу избора места пребивалишта).

Иако се у одређеном броју држава учесница регистрација становништва злоупотребљава како би се ограничила слобода кретања, у многим другима користи се као један од основа модерне управе, који олакшава демократско управљање и даје подршку основним грађанским и политичким правима.

Преко својих теренских операција, од када су први пут установљене у југоисточној Европи, ОЕБС пружа помоћ државама учесницама у вези с бирачким питањима и питањима регистрације становништва. Државе учеснице такође се све чешће обраћају ODIHR-у ради техничког саветовања и подршке у модернизацији својих регистара

становништва, нарочито како би спровеле препоруке мисија за посматрање избора у погледу регистрације бирача.

Године 2006, ODIHR је сазвао састанак свих теренских операција ОЕБС-а које пружају помоћ у области регистрације бирача и становништва. На састанку, представници теренских операција ОЕБС-а позвали су ODIHR да обједини експертизу ОЕБС-а у области регистрације становништва и да пружи ефикаснију подршку теренским операцијама. ODIHR је израдио ове смернице као одговор на све већи број захтева држава учесница за пружање експертизе и савета у вези с политикама.

Смернице се заснивају на добрим праксама које је ODIHR забележио у региону ОЕБС-а. Њихова сврха није утврђивање норме и не треба их тумачити као одобравање, од стране ODIHR-а, одређеног модела регистрације становништва или саме регистрације становништва. Њихов главни циљ је пружање савета државама учесницама ОЕБС-а, појашњавањем главних принципа који уређују успостављање и одржавање функционалних модела регистрације становништва у демократским друштвима. Смернице садрже критеријуме за развој ефикасних система регистрације становништва који одговарају легитимним потребама држава учесница и њихових грађана. Истакнуте се карактеристике таквих система, као и добра пракса у региону ОЕБС-а, узимајући у обзир различите традиције спровођења избора у државама учесницама.

Утицај регистрације становништва на друштво је вишедимензионалан. ODIHR сматра да реформа система регистрације становништва може унапредити не само заштиту права на слободу кретања, већ и целокупну владавину права и добро управљање у једном друштву.

Амбасадор Јанез Ленарчић
Директор Канцеларије ОЕБС-а
за демократске институције
и људска права (ODIHR)

1. Увод

1.1. Општи преглед

Многе државе учеснице ОЕБС-а имају сличне традиције регистрације становништва. Када је успешан, систем регистрације становништва може да пружи поуздане информације које се могу користити у различите сврхе. На пример, информације прикупљене кроз редовне системе регистрације становништва користе се за планирање, буџетирање и опорезивање, издавање идентификационих исправа, утврђивање испуњености услова за гласање и приступ образовању, здравственој заштити, социјалном осигурању, социјалној заштити и пензијском систему, као и за утврђивање одговорности или подобности за служење војног рока.

Систем регистрације становништва такође може да пружи оквир за праћење и заштиту људских права садржаних у међународним декларацијама и конвенцијама. У зависности од постојећих одредаба, систем може да омогући грађанима да користе широк спектар права, као што су право на имовину, приватност, слободу кретања и слободан избор пребивалишта, као и приступ социјалним услугама, као што су образовање, здравствена заштита и социјално осигурање. У неким државама с напреднијом технолошком инфраструктуром, регистрација становништва представља основу за увођење компјутеризованих услуга за грађане, познатих као „е-услуге“ и „е-управа“.

Регистрација становништва не сме се поистовећивати са уписом у матичне књиге. Упис у матичне књиге врши се првенствено за потребе издавања докумената и у статистичке сврхе, и ограничен је на прикупљање и упис података о живорођеној и мртворођеној деци, закључењу брака, разводу, поништењу брака, судској растави, усвајању, променама имена и признавању детета. Регистрација становништва обухвата неке (или све) догађаје обухваћене уписом у матичне књиге, али укључује и шири спектар догађаја, као што су утврђивање пребивалишта и промена адресе становања.

1.2. О овим смерницама

Сврха ових смерница није дефинисање норми или стандарда. Циљ је да се објасне основни принципи који уређују успостављање и одржавање функционалних модела регистрације становништва у демократским друштвима. Изложени су критеријуми за развој ефикасних система за регистрацију становништва који одговарају стварним потребама држава учесница и њихових грађана. Дате су карактеристике таквих система и истакнута је добра пракса у региону ОЕБС-а, узимајући у обзир различите традиције управе у државама учесницама.

Смернице садрже упутства за практичаре, надлежне органе и доносиоце политичких одлука у државама учесницама ОЕБС-а за процену ефикасности националних система регистрације становништва и, када је потребно, приликом реформе тих система.

Смернице садрже:

- Основне информације, укључујући сврху Смерница, предложена циљну публику и релевантне обавезе преузете у оквиру ОЕБС-а и друге међународне стандарде који се односе на регистрацију становништва;
- Дефиницију регистрације становништва и главне користи добро вођеног система регистрације становништва;
- Законодавни оквир који се односи на регистрацију становништва;
- Информације које се воде у регистру становништва и начин њиховог ажурирања;
- Креирање система за регистрацију становништва; и
- Коришћење технологије за размену информација.

1.3. Приступ регистрацији становништва ОДИHR-а

ОДИHR је укључен у регистрацију становништва захваљујући „[...] заједничкој одлучности [држава учесница] да изграде демократска друштва на основу [...] владавине права“, као што је наведено у преамбули и ставу 2 Документа из Копенхагена ОЕБС-а из 1990. године.¹ Две кључне области рада Канцеларије – демократски избори и слобода кретања – од суштинског су значаја за испуњење те обавезе.

Поред Документа из Копенхагена из 1990. године, важне одредбе међународног права такође су релевантне за регистрацију становништва. У уводу Међународног пакта

¹ Документ из Копенхагена са састанка о људској димензији Конференције за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС), веб-сајт ОЕБС-а: <https://www.osce.org/odihr/19394?download=true>. КЕБС је преименован у Организацију за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) на Самиту у Будимпешти 1994. године.

о грађанским и политичким правима Уједињених нација² (*ICCPR*) стоји да „[...] идеал слободног људског бића које ужива грађанске и политичке слободе и које је ослобођено од страха и беде може бити постигнут само ако се створе услови који омогућавају свакоме да ужива своја грађанска и политичка права, као и своја економска, социјална и културна права [...]“.

Члан 25(б) Међународног пакта предвиђа право грађана да „гласају и буду бирани на повременим исправно одржаним изборима, уз једнако и опште бирачко право“. То право је потврђено и у Општим коментарима Пакта, нарочито у Коментару бр. 25, у коме се наводи: „Без обзира на облик устава или владе на снази, у Пакту се од држава потписница захтева да усвоје законске и друге мере које су неопходне како би се обезбедило да грађани имају истинску могућност да уживају у правима која он штити“;³ као и да „државе потписнице морају да предузму делотворне мере како би обезбедиле да све особе које имају право гласа могу то право остварити. Ако се захтева регистрација бирача, треба је олакшати и не треба стварати препреке за такву регистрацију.“⁴

Копенхагенски документ ОЕБС-а из 1990. године, као ни Међународни пакт о грађанским и политичким правима, не дефинишу правни и административни оквир који државе треба да усвоје како би испуниле те обавезе.⁵ Регистрација становништва није део посебних обавеза држава учесница ОЕБС-а. Међутим, она је средство за остваривање основних обавеза и међународних стандарда у три различите области: владавина права, право гласа и слобода кретања (посебно у погледу избора места пребивалишта). Регистрација становништва такође је део заједничке традиције многих од 57 држава учесница ОЕБС-а, али не свих.

Иако је концепт регистрације становништва злоупотребљаван у прошлости како би се ограничила слобода кретања у одређеном броју држава учесница, његова вредност као инструмента подршке владавини права и основним грађанским и политичким правима јасно је показана у многим државама учесницама. ОЕБС је спровео обимне програме техничке помоћи (нарочито за успостављање система регистрације бирача и становништва у југоисточној Европи) и стекао је значајну експертизу у тој области.

² Међународни пакт Уједињених нација о грађанским и политичким правима усвојен је и отворен за потписивање, ратификацију и приступање Резолуцијом 2200А (XXI) Генералне скупштине УН од 16. децембра 1966; ступио на снагу 23. марта 1976. године, у складу с чланом 49.

³ Општи коментар Међународног пакта о грађанским и политичким правима 25.1 са 57. седнице, 1996; веб-сајт UNHCR-a:

<<https://www.osce.org/odihr/elections/19154?download=true>>.

⁴ Ibid.

⁵ Документ са састанка у Копенхагену, *op. cit.*, став 4.

1.3.1. Опште и једнако право гласа

Међу „елементима правде који су од суштинског значаја за пуно изражавање урођеног достојанства и једнаких и неутуђивих права свих људских бића“ јесте „гарантовање општег и једнаког права гласа“ (Документ из Копенхагена, 1990, став 7.3). Технички неисправна или непоуздана регистрација бирача ограничава пуну примену тог права. У многим државама учесницама ОЕБС-а, бирачки спискови повезани су с регистром становништва или су састављени на основу њега, тако да његов квалитет директно утиче на остваривање општег и једнаког права гласа. ODIHR помаже државама да изграде одрживе, веродостојне и транспарентне системе регистрације бирача модернизовањем система за регистрацију становништва у складу с међународним стандардима.

1.3.2. Слобода кретања

Слобода кретања и слободан избор места пребивалишта унутар државе представљају основна људска права загарантована низом међународних правних инструмената. На Трећем састанку Конференције за безбедност и сарадњу у Европи (КЕБС), одржаном у Бечу од 4. новембра 1986. до 19. јануара 1989. године, државе учеснице⁶ закључиле су следеће:

20. Државе учеснице у потпуности ће поштовати право свих
 - да се слободно крећу и бораве унутар граница сваке државе, и
 - да напусте било коју земљу, укључујући своју, и да се врате у своју земљу.

21. Државе учеснице ће обезбедити да остваривање горенаведених права не буде подложно ограничењима осим оних која су предвиђена законом и која су у складу с њиховим обавезама према међународном праву, посебно према Међународном пакту о грађанским и политичким правима, и с њиховим међународним обавезама, посебно Универзалном декларацијом о људским правима. Та ограничења су изузеци. Државе учеснице ће обезбедити да се та ограничења не злоупотребљавају и да се не примењују на произвољан начин, већ на начин којим ће се обезбедити делотворно остваривање тих права.

22. У том смислу, дозволиће свим избеглицама које то желе да се безбедно врате својим домовима.

⁶ „Завршни документ Трећег састанка у Бечу, 1989“; „Питања која се односе на безбедност у Европи“, стр. 20–22; веб-сајт ОЕБС-а: <http://www.osce.org/item/15808.html>.

Тим закључцима државе учеснице додатно су потврдиле обавезу да унапреде заштиту права на слободу кретања и избор места пребивалишта, према Универзалној декларацији о људским правима Уједињених нација из 1948. године⁷ и Међународном пакту о грађанским и политичким правима⁸ из 1966. године.

ODIHR пружа експертизу државама учесницама како би подстакао израду и спровођење процедура и законских одредби којима се уређује процес регистрације становништва (посебно пријаве пребивалишта), који не ометају право на слободу кретања и усклађени су с међународним стандардима у погледу заштите података и приватности.

1.4. Историјски преглед регистрације становништва

Регистри становништва нису нови. Најстарија евиденција о регистру домаћинстава и лица потиче из другог века п.н.е., из времена владавине династије Хан у Кини. Најстарији европски регистри становништва датирају из 17. века.

Током последња два века, државе су постепено почеле да региструју виталне догађаје – рођења, смрти, бракове и слично, о својим грађанима, као и њихова места пребивалишта. Регистрација виталних догађаја, данас позната као упис у матичне књиге, обавезна је у свим државама учесницама ОЕБС-а. Упис у матичне књиге је неопходан како би се утврдио правни идентитет сваког појединца и како би држава добила драгоцене статистичке податке о структури друштва.

Систематско регистровање кретања чланова друштава и заједница такође потиче из давних времена. Међутим, тек је релативно недавно знатан број држава почео да систематски региструје кретање становништва, вођењем евиденције о одјави једног места пребивалишта и пријави на друго место. Након тога, надлежни органи у многим државама схватили су да је за пријаву новог места пребивалишта неопходно да особа докаже свој идентитет, а да би то учинила, морала је да достави податке о свом рођењу, браку и сл. Надлежни органи су затим одлучили да споје те две групе података. (Другим речима, пријава пребивалишта у пракси је постала група података који повезују (i) идентитет особе и (ii) њено пребивалиште.)

⁷ Универзална декларација о људским правима, члан 13; веб-сајт УН-а: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

⁸ Универзална декларација о људским правима, члан 13; веб-сајт УН-а: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

Системи регистрације становништва у модерним државама разликују се према начину делегирања надлежности међу институцијама државне управе. У суштини, постоје три различита приступа:

- Један орган региструје виталне догађаје и податке о пребивалишту;
- Различити органи су задужени за евидентирање виталних догађаја и кретања становништва; или
- Регистрација виталних догађаја у потпуности је у надлежности органа локалне самоуправе, док кретање становништва региструју централни органи.

Традиција игра одлучујућу улогу у одређивању приступа различитих држава модернизацији система за регистрацију становништва.

Ослањајући се на развој информационих технологија, државе преносе информације из регистара на папиру у рачунарске базе података и обједињују различите регистре у јединствену државну мрежу. Ти кораци су имали два велика позитивна утицаја: (1) ефикасност државне управе је знатно побољшана; и (2) комуникација између грађана и органа управе је бржа и ефикаснија. Иако коришћење савремених технологија може да подржи добро осмишљен систем регистрације становништва, она не гарантује релевантност или тачност података у систему, који се првенствено утврђују законским, управним и институционалним оквиром који уређује процес регистрације становништва.

2. Регистрација становништва

2.1. Дефиниција регистрације становништва

Приликом дефинисања регистрације становништва, треба узети у обзир становништво које се региструје и лице које обавља регистрацију. При регистрацији становништва, држава је заинтересована за податке о становништву које живи на одређеној територији или потиче са одређене територије. У интересу је грађана да учествују у процесу регистрације, будући да је регистрација предуслов за остваривање права (нпр. регистрација је потребна како би се особа уписала у бирачки списак).

У овим смерницама „регистрација становништва“ дефинише се као систем који пружа конзистентан правни оквир којим се дефинишу услови за континуирано регистровање лица која испуњавају услове на одређеном подручју органа власти ради утврђивања њиховог идентитета, цивилног статуса (укључујући и виталне догађаје) и пребивалишта, и ради обезбеђивања потврде о томе на основу документованих доказа.

Сврха система за регистрацију становништва је креирање и одржавање једног или више извора података како би се обезбедили законски документи и обавештења неопходна за успостављање и заштиту грађанских права лица на која се подаци односе (тј. појединаца о којима се подаци прикупљају⁹). Систем регистрације становништва ствара и подржава све институционалне, правне и техничке предуслове за прикупљање

⁹ У том смислу, лице на које се подаци односе је физичко лице чији се лични подаци обрађују за потребе система регистрације становништва. Обрада обухвата прикупљање, евидентирање, организовање, похрањивање, прилагођавање или измену, преузимање, консултовање, употребу, откривање путем преноса, дисеминације или других средстава, сврставање или комбиновање, блокирање, брисање или уништавање података.

података на технички исправан, усклађен и стандардизован начин, узимајући у обзир културне, друштвене и административне околности државе у којој се примењује.

Главни елементи сваког оквира за систем регистрације становништва могу се формално дефинисати, са одређеним преклапањима, у смислу садржаја, процедура, одговорности и права лица на која се подаци односе:



Садржај

- Утврђивање надлежних органа;
- Утврђивање процедура, укључујући организационе и техничке мере;
- Утврђивање конкретног, коначног скупа података који се региструју;
- Дефинисање релевантних термина, укључујући појам „пребивалиште/боравиште“;
- Повезивање/означавање регистрованих података за одређену сврху (тј. прикупљени подаци користе се само у предвиђене сврхе);
- Тачност података и укупна покривеност, као и обавеза укључивања, исправљања и ажурирања података по службеној дужности; и
- Права лица на која се подаци односе.

Процедуре

- Избор централизоване или децентрализоване организације;
- Одржавање континуитета;
- Успостављање обавезе пријаве и одјаве (ако је примењиво), као и изузећа од те обавезе;
- Успостављање посебних одредби за употребу и заштиту осетљивих података;
- Употреба идентификатора¹⁰ у одређене организационе сврхе;
- Израда посебних одредби за откривање и преношење регистрованих података;

¹⁰ Идентификатор може да буде јединствени број за свако лице или јединствена група података која се односи на неко лице и користи за тражење података о тој особи у различитим регистрима.

- Постављање ограничења на коришћење регистрованих података;
- Успостављање прописа за пренос података у погледу сврхе, процедуре, садржаја и примаоца тих података;
- Регулисање аутоматске размене података, укључујући сврху, шифровање и потврду идентитета тела које тражи податке и друге техничке и организационе мере;
- Одржавање транспарентности у процесу и омогућавање лицима на која се подаци односе да поднесу захтеве; и
- Обезбеђивање функционалности архива.

Одговорности

- Држава треба да формира државни орган за вођење регистра, који је независан и одвојен од полицијских/војних и регулаторних органа, и обавља посебан административни задатак уређен посебном облашћу јавног права; и
- Запослени код органа за регистрацију (или другог представника који ради у његово име) треба да имају обавезу чувања тајне и не сме им се дозволити да прикупљају, откривају, обрађују или користе податке из регистра без одговарајуће законске оправданости или одобрења.

Права лица на која се подаци односе

- Права лица на која се подаци односе треба јасно навести у закону, укључујући и пропорционалност и нужност обраде података;
- Међу основним правима лица на која се подаци односе треба да буде право на прибављање, исправљање, ажурирање и брисање података, као и право забране преноса или откривања одређеног дела њихових регистрованих података; и
- Право на добијање потврде о регистрацији.

2.2. Предности

2.2.1. Правни идентитет

У ширем смислу, правни идентитет одговара правном субјективитету појединца. На основу правног идентитета, лице може да добије заштиту правног система и може да тражи од државних институција да заштите његова или њена права. Правни идентитет лица се може доказати подношењем званичних докумената издатих од стране државе, укључујући документе који потврђују године старости, брачно стање и/или законско партнерство. Без таквог доказа, особи може бити тешко да заштити своја права (која зависе од њеног статуса) или да оствари друге погодности. Свака држава може да обезбеди читав низ признатих идентификационих докумената (изводе из матичне књиге рођених, венчаних и умрлих, пасоше), али међународна заједница даје предност

изводима из матичне књиге рођених као стандардном средству за утврђивање правног идентитета. То је првенствено због тога што изводи из матичне књиге рођених имају ту предност да документују годиште, место рођења и породичне везе од почетка живота. Издавање, чување и преузимање извода из матичне књиге рођених и управљање њима изискује функционалан и приступачан систем уписа у матичне књиге у које се евидентирају подаци о важним виталним догађајима (рођење, венчање и смрт) и издавање извода којима се потврђују подаци о тим догађајима.

2.2.2. Економично јавно управљање

Како би испуниле своје обавезе, државе треба да имају податке о својим грађанима. На пример, без тачних података о пребивалишту, обављање основних задатака попут општинског и националног планирања, обезбеђивања бриге о деци, развоја здравственог сектора или издавања идентификационих и путних исправа биће тешко и мање успешно.

Ажурирани регистар становништва може да буде кључни елемент у планирању државног сектора. У многим државама учесницама ОЕБС-а, подаци о локалном становништву користе се за развој социјалног становања, државних школа, путева и друге јавне саобраћајне инфраструктуре. Такође је веома важна могућност приступа историјским подацима ради утврђивања тенденција и кретања у различитим областима.

Систем регистрације становништва који добро функционише није предуслов за економичну државну управу, али у државама учесницама ОЕБС-а у којима се примењује пружа подршку и кључне информације за државну управу и управљање.

2.2.3. Путне и идентификационе исправе

Путне и идентификационе исправе, као што је пасош, обично се издају на основу података из система регистрације становништва. Регистар становништва који се редовно ажурира и у којем не постоје вишеструки уноси обезбеђује најпоузданије податке за издавање путних исправа, чиме се смањује безбедносни ризик који произилази из покушаја да се прибаве вишеструке исправе на основу лажних идентитета.

Ако су подаци у регистру доступни органима који издају исправе преко рачунарске мреже, такве исправе може да изда било која канцеларија за регистрацију у држави. То такође олакшава слободу кретања, јер омогућава грађанима да одаберу место издавања пасоша уместо да буду присиљени да путују на одређену локацију.

2.2.4. Бирачки спискови

Многе државе користе податке из регистра становништва како би саставиле бирачке спискове, контактирале бираче и планирале локацију бирачких места. Бирачки списак достављен изборним органима често је стандардан скуп података који се може преузети из регистра становништва.

Ако систем за регистрацију становништва добро функционише, избори се могу планирати и спровести у кратком временском периоду¹¹, под условом да административни услови (тј. дуг период потребан за састављање бирачких спискова) не ометају процес.

2.2.5. Електронске услуге

Системи регистрације становништва могу понудити одређене електронске услуге које појединцима омогућавају комуникацију са органима управе (нпр. приликом подношења захтева или приступа подацима о личности) на ефикасан начин.

Иако компјутеризовани систем регистрације становништва може пружити многе користи грађанима, потребне су заштитне мере како би се обезбедила приватност и други правни стандарди. Уколико постоје такве заштитне мере, електронски систем може се користити и за пружање информација приватном сектору.

2.2.6. Попис и регистрација становништва

Попис и регистрација становништва представљају две различите активности које спроводе различите институције у различите сврхе. Попис становништва даје слику о демографској ситуацији у одређеној земљи у одређеном времену, укључујући податке о величини и саставу становништва, саставу домаћинстава и стању привреде. Током пописа становништва, прикупљају се подаци о ширем спектру питања, који се не прикупљају у оквиру регистрације становништва. Подаци о попису становништва су тачни за период у којем се прикупљају, а када се пореде с претходним пописима, пружају вредне информације у вези с кретањима у друштву.

За разлику од пописа становништва, регистрација становништва представља континуирано прикупљање података о личности за вишеструку будућу употребу, будући да се ти подаци редовно ажурирају.

¹¹ У Данској, на пример, општи избори могу се сазвати и одржати у року од само 21 дана.

Систем регистрације становништва у којем се воде ажурирани подаци у сваком тренутку пружа надлежним органима преглед одређених информација у вези са становништвом.

2.3. Водећи принципи регистрације становништва

2.3.1. Обавезност и потпуна покривеност

Да би се обезбедило континуирано и ефикасно функционисање система регистрације становништва, регистрација треба да буде обавезна за целокупно становништво државе. Такође је препоручљиво да се евидентирају витални догађаји који се односе на држављане државе који привремено бораве ван њених граница.

2.3.2. Континуираност и сталност

Становништво се стално мења као резултат рођења, смрти и промена места пребивалишта; према томе, да би систем регистрације становништва исправно функционисао, потребно је да се стално примењује. То значи да субјект који је надлежан за систем регистрације треба да буде довољно административно стабилан и да функционише у оквиру добро успостављеног законодавног оквира.

2.3.3. Релевантност података

Регистрација становништва може да буде успешна и ефикасна ако се чувају подаци који су релевантни за идентитет, виталне догађаје и место пребивалишта лица на које се подаци односе или подаци који су од суштинског значаја за гарантовање људских права, грађанских права и социјалних давања. Како би подаци у систему у сваком тренутку били релевантни, евидентирани податке треба стално додавати, брисати и исправљати.

Једноставност ажурирања је један од кључних елемената приликом одређивања података који се воде. Ако административно особље мора да одржава директан контакт са сваким лицем на које се подаци односе како би ажурирали податке који се тичу одређених аспеката њиховог живота (као што су степен образовања или измене у статусу запослености), биће угрожена целокупна ефикасност система.

Да би се максимално повећала ефикасност, у регистру треба одржавати *минималне* податке, потребне како би регистар обављао функцију у друштву у којем је успостављен (што се више врста података прикупља, то је већи захтев за њихово ажурирање). Ако постане неопходно да се прикупљају и чувају друге врсте података, може се сачинити

подрегистар или се могу предузети други кораци како би се повећала ефикасност система, као што је увођење процедура за бољу размену информација између одељења.

2.3.4. Поверљивост података

Процес регистрације становништва подразумева прикупљање података о појединцима, од којих неки могу бити личне или осетљиве природе. То могу бити подаци који се тичу етничке и верске припадности. Саопштавање прикупљених личних података трећим лицима треба да буде уређено посебним прописима и да се врши само уз сагласност лица о којем је реч.

Потпуни и поуздани подаци могу се прикупљати само ако постоји поверење јавности у систем. Да би се стекло поверење јавности, неопходно је обезбедити заштиту поверљивости прикупљених података о личности. Лица на која се подаци односе треба да буду сигурна да ће њихови подаци (сви или неки) бити коришћени само за сврхе предвиђене законом и без откривања њиховог идентитета. Одредба која гарантује поверљивост података и право на приватност представља неопходан део закона у области регистрације становништва.

У одређеним ситуацијама (нпр. у случајевима у којима би живот или безбедност особе могли бити угрожени ако би се открили подаци о личности), појединац може да добије право да спречи откривање или преношење личних података.

Питање заштите података посебно се анализира у документима које су усвојиле међународне организације. Најважнији међународни документи о заштити података, од којих су неки обавезујући за одређени број држава учесница ОЕБС-а, су следећи:

- Смернице Организације за економску сарадњу и развој о заштити приватности и прекограничног протока података о личности;¹²
- Директива Европске уније о заштити појединаца у погледу обраде података о личности и о слободном кретању таквих података;¹³ и
- Конвенција Савета Европе о заштити лица у погледу аутоматске обраде података о личности.¹⁴

¹² Смернице ОЕЦД-а о заштити приватности и прекограничног протока података о личности; веб-сајт ОЕЦД-а: <<http://www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm>>.

¹³ Директива 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24. октобра 1995. године о заштити грађана у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података; веб-сајт Eurolex-а (портал ЕУ): <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046>>.

¹⁴ ЕТС бр. 108, Конвенција о заштити лица у односу на аутоматску обраду података о личности; веб-сајт Савета Европе: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>>.

Заштита података је препозната као људско право. Ако су принципи заштите података основни део регистрације становништва, тиме се може повећати обим и тачност прикупљених података, будући да ће грађани бити спремнији да деле податке о личности.

Ако се регистар води у електронском облику, постоје и друга питања која треба размотрити у вези са обрадом података и информационом безбедношћу (укључујући поверљивост података, доступност комплетне евиденције, интегритет и аутентичност пренетих података). Ако држава одлучи да користи електронски регистар, надлежно тело треба да осмисли информациону политику, описујући све процедуре везане за прикупљање, обраду и безбедност података. Основне мере укључују контролу физичког и виртуелног приступа, проверу идентитета и ауторизацију, регулацију протокола за пријављивање, надзор над свим екстернализованим задацима и контролу обелодањивања информација коришћењем технологија попут шифровања података. Укратко, треба размотрити могућност успостављања гаранција:

- да се примењују мере за заштиту података,
- да је обрада података законита, и
- да је осигурана безбедност података.

Неке државе могу одлучити да повере приватном предузећу обраду прикупљених податка, уз коришћење посебног софтвера или сложеније комбинације софтвера и хардвера. Друге државе могу развити сопствени систем, ослањајући се на отвореније софтверске стандарде и стандардизовани хардвер. Без обзира на то коју опцију држава изабере, импликације те одлуке треба унапред пажљиво размотрити.

Изузетно је важно да држава предузме све неопходне кораке како би заштитила и сам систем регистрације становништва и податке које прикупља и обрађује. Чак и ако је држава власник система и података, потребно је израдити добре законске инструменте којима ће се уредити односи између државе (као власника података) и агенције или предузећа који су ангажовани да обрађују податке у име државе. Ангажовање приватног субјекта за обраду података не ослобађа државу од одговорности за заштиту података.

2.3.5. Олакшавање слободног кретања људи

Гарантовање слободе кретања једна је од кључних обавеза држава учесница ОЕБС-а. Систем регистрације становништва стога треба да олакша слободу кретања, а потребно је избећи управљање кретањем становништва наметањем ограничења на слободан избор места пребивалишта.

2.3.6. Добре административне процедуре којима се уређује процес

Да би се систем за регистрацију становништва водио на ефикасан начин, неопходно је израдити детаљне процедуре и прописе којима се уређује процес регистрације који је усмерен на услуге. То је још важније у случајевима када се регистрација организује на централном нивоу, а информације се размењују са органима који нису посебно задужени за регистрацију становништва. Прописи треба да буду јасни и тачни, и треба да узму у обзир све релевантне интересе укључене у процес регистрације становништва. Ако се прикупљени подаци чувају у електронском формату, а затим размењују између различитих система и регистара, треба обратити пажњу не само на административне процедуре, већ и на стандарде у погледу података и средстава електронског преноса.

2.3.7. Једно лице, један унос података

Регистрација становништва може да обезбеди податке који су неопходни за ефикасну управу, али је важно на ефикасан начин чувати и размењивати те податке. Државе треба да буду вођене принципом „једно лице, један унос података“. То значи да сваки податак о неком лицу треба регистровати само на једном месту. Међутим, то не значи да би различитим државним органима требало забранити вођење евиденција везаних за њихове специфичне задатке. На пример, пореска служба може регистровати и обрађивати податке који се односе на занимање и приход лица, али уместо да региструје податке о пребивалишту тог лица, пореска служба треба да их добије од органа који надзире регистар становништва. Ако је правилно организован, такав систем може да буде административна окосница друштва. Међутим, да би се то постигло, потребна је јасна структура за размену података у свим деловима државне управе.

2.3.8. Једна регистрација, вишеструка употреба

Вишеструка регистрација података је уобичајени проблем у државама у чијим системима државне управе недостаје оквир за размену података. Када је то случај, поједине институције често почињу да воде сопствене регистре или базе података за своје потребе. Као резултат тога, од грађана се захтева да дају исте податке у више наврата, често у облику овереног документа. Могуће последице су очигледне. Такви дуготрајни и скупи захтеви непотребно оптерећују грађане, а потреба за давањем истог податка више пута повећава вероватноћу грешке. Такође, вишеструка регистрација података озбиљно смањује ниво контроле у смислу заштите података. Потребно је предузети кораке како би се обезбедило успостављање механизма који регулишу прикупљање и размену података, у виду закона којима се уређује прикупљање и откривање података од стране надлежних органа.

2.3.9. **Забрана дискриминације**

Процес регистрације становништва треба уредити посебним законима. Међутим, иако такав законски оквир пружа законску основу, чести су случајеви када људи не могу да региструју одређени догађај због околности које нису предвиђене законом.

У таквим случајевима, и даље постоји универзални услов за државе да штите основна права. Стога, ако се појаве административне или законске препреке за регистрацију, мора се пронаћи решење које је у оквиру закона, а које истовремено штити и основна права грађана. Од самог почетка треба да буде јасно да се могу појавити препреке ако законодавни оквир не садржи одредбе за непредвиђене догађаје. Уколико не постоје такве одредбе, вероватно је да ће неки подаци који се воде у регистру бити нетачни, чиме ће корист за друштво бити смањена.

2.3.10. **„Правно невидљива лица“¹⁵**

Иако сваки систем регистрације становништва има за циљ да укључи све становнике на одређеној територији, тај циљ не постиже се увек. У неким случајевима, право на регистрацију ограничено је на лица која законито бораве у држави. Постоје и случајеви када грађани не региструју одређене догађаје због непоштовања законских рокова. Међутим, у другим случајевима, немогућност регистрације резултат је околности ван контроле појединца. Последишно, грађанима је тешко доказати правни идентитет или остварити одређена права.

То је посебан проблем међу припадницима популације Рома и Синта, који у многим државама учесницама ОЕБС-а не испуњавају услове за регистрацију и стога нису у могућности да докажу свој правни идентитет.

2.3.11. **Пребивалиште и власништво над имовином**

Један од главних циљева регистрације становништва јесте евидентирање пребивалишта грађана. Обично се место пребивалишта поклапа са званично признатом адресом. Чињеницу да адреса постоји не мења то да ли је она званично призната или не. За потребе регистрације становништва није препоручљиво прихватити само званично признате адресе. Такво ограничење даје нетачну слику географске дистрибуције становништва, која може да има негативан утицај на различите елементе државног планирања.

¹⁵ Лица чији витални догађаји нису уписани у јавне регистре не могу добити исправе којима би доказала свој идентитет, тако да за правни систем њихов идентитет остаје „невидљив“.

У неким државама постоје цела насеља, обично близу главних градова или других великих градова, која су изван законодавног и управног оквира. Та насеља се обично граде незаконито на државном или приватном земљишту. Будући да су незаконита, места пребивалишта у њима обично немају званично признате адресе.

У многим случајевима, када закон о регистрацији захтева да лица буду регистрована на признатој адреси или у објекту који је званично признат као стамбени простор, неадекватно одржавање и управљање одговарајућим земљишним катастром и адресним системом такође представљају изазове.

Један од начина да се то реши јесте усвајање прописа којима се лицима омогућава регистрација њиховог стварног места пребивалишта, без обзира на то да ли је оно званично признато. Они који се региструју били би обавезни да дају неку врсту адресе за контакт, можда поштански фах, која би државним органима користила да с њима контактира. Затим је на надлежним органима да укључе та насеља у своје регистре, да дају имена улицама и доделе бројеве зградама, чиме се те адресе званично признају.

Лице које пријављује адресу не мора нужно да буде власник предметне имовине. Када лице које се пријављује није власник, често се захтева да власник имовине заједно са станаром дође у службу за регистрацију и потврди да лице које се пријављује има дозволу да ту живи. Лицу такође може да буде дозвољено да пријави пребивалиште уз подношење писане сагласности власника имовине. У многим случајевима ту могућност бирају они који немају право да пријаве своје стварно место пребивалишта, будући да није званично признато или из другог разлога.

У неким случајевима, власници имовине пропусте да наведу сва лица која живе на одређеној локацији, често како би избегли порезе или друге намете, будући да трошкови комуналних услуга могу да буду повезани с бројем људи који званично бораве на одређеној адреси. Лица која стварно живе на одређеној адреси, али која нису у могућности да се на њој пријаве, могу да буду спречена да приступе јавним услугама.

2.4. Подаци у регистру становништва

2.4.1. Увод

С обзиром на то да је главна сврха регистрације утврђивање величине популације како би се олакшало планирање услуга које пружају државни органи и омогућило државним органима да ступе у контакт с грађанима када је то потребно, основни скуп података који се евидентирају треба да садржи податке на основу којих се јасно утврђују идентитет и место пребивалишта сваког лица. Да би био релевантан, сваки орган за регистрацију становништва мора обезбедити тачност података.

Као што је наведено, најважнији подаци који се евидентирају односе се на виталне догађаје и место пребивалишта. Међутим, могу се укључити и додатни подаци који су корисни за потребе државне управе, као што су подаци потребни за издавање идентификационих исправа или пасоша, ако су испуњени основни услови.

2.4.2. Витални догађаји (упис у матичне књиге/цивилна регистрација)

Податке о виталним догађајима грађана треба прикупљати и чувати на такав начин да се могу преузети само ако су потребни за правне, управне, статистичке или друге сврхе. Иако се ти витални догађаји уписују углавном током припреме правних докумената, они представљају податке о идентитету сваког појединца укљученог у регистар становништва.

Регистрација виталних догађаја позната је и као упис у матичне књиге.

Уједињене нације дефинишу упис у матичне књиге као „континуирано, трајно, обавезно и опште евидентирање појаве и карактеристика виталних догађаја (живорођени, смрт, мртворођени, закључење брака и развод) и других догађаја који се односе на цивилни статус становништва, као што је предвиђено уредбом, законом или прописом, у складу са законским захтевима у свакој земљи“.¹⁶

Главни датуми и витални догађаји које треба укључити у регистар су следећи:

- име;
- презиме;
- датум и место рођења;

¹⁶ Приручник за обучавање у системима регистрације грађана и виталне статистику (Њујорк, Уједињене нације, 2002). Страна 5.<http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_84E.pdf>.

- датум и место смрти;
- имена родитеља;
- брак;
- развод брака, судска растава;
- поништење брака; и
- усвајање.

Најважнији подаци које треба уписати у систем матичних књига јесу имена, датуми и места рођења и смрти, будући да се на основу њих утврђује идентитет лица и будући да представљају основу за процену раста популације и општег здравља становништва.

Будући да је упис рођења од суштинског значаја за приступ грађанским правима, треба одредити поступке у случају да се упис рођења не обави у одређеном временском периоду након догађаја. Може се обезбедити подстицај за упис чињенице рођења, нпр. социјална примања. Смртне случајеве такође треба одмах уписати, без обзира на то да ли их пријављује надлежни орган који потврђује тај догађај или се то врши на основу изјаве члана уже породице.

Витални догађаји се региструју на месту збивања или у месту пребивалишта лица о којем је реч. Регистрација је ефикаснија ако се догађаји региструју на месту збивања. Исто тако, регистрација у месту пребивалишта даје јаснију слику о променама у локалној популацији. Те две опције нису увек међусобно искључиве. Прво, многи витални догађаји заиста се одвијају у месту пребивалишта. Друго, приликом регистрације виталног догађаја потребно је навести и место догађаја и место пребивалишта субјекта или субјеката догађаја. Опште је начело да догађаје треба уписивати у регистар у месту у којем ће државни органи пружати услуге или у којем ће се утврдити друга права.

Потребно је утврдити рок за сваку врсту виталног догађаја у важећем закону. Дозвољено време за регистрацију сваке врсте догађаја може варирати, али би требало одредити што краћи рок да би се осигурала тачност података у регистру.

Процес регистрације почиње када орган за регистрацију прими обавештење којим се потврђује да је дошло до виталног догађаја. У зависности од врсте и околности догађаја, потврда се може доставити у облику правних или лекарских докумената, доказа у виду изјава сведока, личне пријаве или комбинације тих начина, у складу са законом.

Када се витални догађај званично призна, матичар уписује податак о догађају у матичне књиге. Оне садрже податке о догађају и о особама на које се односи. Та регистрација има правну снагу, а упис се може кориговати или мењати током живота појединца.

2.4.3. Пребивалиште

Пребивалиште је обично место где становник стварно живи већи део времена. Неке државе региструју само једно место, док друге уписују више адреса, које се често деле на пребивалиште (стално место боравка) и боравиште (привремено место боравка). У сваком случају, сврха регистрације пребивалишта је да држави омогући контакт с појединцима или пружање одређених услуга појединцима или заједницама.

Обично је законом дефинисано ко испуњава услове за пријаву пребивалишта и ко мора да пријави пребивалиште. У већини случајева, то се односи на држављане. Међутим, многе државе учеснице ОЕБС-а региструју недржављане који имају боравишне дозволе на основу којих им је дозвољено да у одређеном периоду живе у држави, лица која су у поступку промене места пребивалишта унутар државе или лица која напуштају државу на одређени период (обично дужи од шест месеци).

Да би се регистровало пребивалиште, особа даје адресу и датум доласка на ту адресу. Регистрација је обавезна за сва лица која испуњавају услове, укључујући и новорођенчад. Неке државе региструју датум одласка и место или намеравану државу одредишта када се неко сели у иностранство и такође региструју место пребивалишта када неко стално борави у иностранству. Место пребивалишта може пријавити лице или његов законски заступник.

Пребивалиште за малолетна лица пријављују њихови биолошки родитељи, усвојитељи, законски старатељ или друго лице које има законско право да брине о њима и штити њихова права и правне интересе. За оне који се налазе под законским старатељством, пребивалиште пријављује старатељ или административна служба установе која је овлашћена да поступа као њихов старатељ.

Да би пријавила пребивалиште или промену пребивалишта, особа мора да пружи тражене податке на одређеном обрасцу. Назив тог обрасца може се разликовати у различитим државама учесницама, али се често назива изјавом о пребивалишту. Поједине државе имају два обрасца за давање изјаве: један за изјаву о пријави пребивалишта када лице мења место пребивалишта унутар државе или долази у државу из иностранства, а други за изјаву о одјави из државе ради пресељења у иностранство. Друге државе користе исти образац за изјаве о пријави и одјави.

Та изјава се може доставити надлежном органу у новом месту пребивалишта или на претходном месту пребивалишта. У неким државама, та изјава предаје се лично, док друге државе дозвољавају достављање поштом. Неке државе дозвољавају достављање изјаве путем интернета или телефона.

2.5. Ажурирање података у регистрима

Ажурирање података о пребивалишту у систему регистрације становништва може бити врло једноставно или врло сложено, у зависности од околности. На пример, ако лице жели да промени адресу у подручју које покрива иста служба која врши регистрацију, за то је често потребно само обавештење о датуму пресељења и новој адреси, будући да се постојећа лична евиденција само ажурира уношењем нових података. Међутим, ако се особа пресели на локацију за коју је надлежан други орган за регистрацију, обавештење често треба доставити пре пресељења. Затим особа добија потврду коју треба да поднесе органу за регистрацију у одређеном року након доласка на ново место пребивалишта ради ажурирања регистра. Део или копија потврде шаље се у претходни регистар као доказ да је дошло до пресељења и ради потврде новог пребивалишта. У другим случајевима, пријава се не подноси пре пресељења. Уместо тога, особа има обавезу само да пријави своје пресељење на ново подручје, а ти подаци се, заједно с новом адресом, пријављују по службеној дужности органу који води стари регистар.

Када дође до виталног догађаја, подаци о личности обично се ажурирају у месту у којем се води регистар. Ако се регистар води на папиру, особа која доставља нове податке мора да отпутује до места у којем се налази регистар. У случајевима трајне промене пребивалишта, могу се увести одредбе које предвиђају пренос целокупне евиденције виталних догађаја на ново место на које се особа преселила. Тај процес одвија се на начин сличан случају регистрације места пребивалишта.

Тренутно искуство показује да федералне државе или велике државе с регијама са одређеним степеном аутономије обично успостављају регистре за сваку федералну јединицу или регију. Чак је и размена података између тих регистара понекад законски ограничена, а грађани морају да се баве обимном папирологијом ако желе да пренесу своје податке у нове регистре.

Увођење дигитализованих регистара знатно је побољшало размену података, будући да се већина преноса података и пријава обавља у позадини и по службеној дужности, чиме се грађани ослобађају великог дела терета.

3. Креирање система за регистрацију становништва

3.1. Порекло података

Регистар становништва обично није први регистар успостављен у земљи с циљем прикупљања информација о становништву. Државни и општински органи, као и друга правна лица, често прикупљају податке о личности који се односе на постојеће или потенцијалне кориснике јавних услуга, и на тај начин развијају институционалне регистре. За издавање идентификационих докумената, надлежни органи такође прикупљају податке о лицима. Једна установа или више њих (општине, цркве, судови, болнице итд.) такође могу да буду укључене у регистрацију и прикупљање података о виталним догађајима.

У случајевима када држава нема систем за прикупљање и чување података о личности који се односи на резиденте, правна лица (јавна или приватна) којима су потребни подаци о личности који се односе на грађане самостално прикупљају те податке и израђују базе података о личности. У том случају, држава има веома малу контролу над приступом подацима о личности, њиховом разменом или заштитом приватности. Када многа различита јавна или приватна правна лица воде сопствене регистре, управо је држава та која је у крајњој линији одговорна за потврђивање одређених података о личности. Применом система регистрације становништва у којем се воде ажурирани подаци о грађанима и саопштавањем тих података заинтересованим јавним или приватним правним лицима, држава елиминише потребу за постојањем више база података.

Без одлуке надлежних органа о „власницима“ одређених група података, вероватно је да ће доћи до непотребног преклапања више процеса, што доводи до неекономичног

умножавања трошкова за опрему и технологију. Штавише, на крају се идентични подаци похрањују у различитим форматима у различитим регистрима, што доводи до конфузије и потешкоћа у даљем развоју система. Различите организације примениће сопствене програме развоја и постојаће мала компатибилност у различитим информационим архитектурама које буду успостављене.

3.2. Планирање и подела одговорности међу надлежним органима

Процес креирања система регистрације становништва започиње одлуком о томе која институција или институције треба да буду одговорне за регистрацију података о личности, подели надлежности између укључених институција и координацији њихових активности.

Свака држава учесница ОЕБС-а има своју традицију управе и методе за регистрацију виталних догађаја. Традиција управе одређује који су органи, и на ком нивоу, најпогоднији за регистрацију одређених података о личности. Та традиција подразумева драгоцену стручност коју су изградиле институције задужене за регистрацију одређених података у прошлости и постојеће мреже на локалном нивоу, заједно са запосленима који имају искуства у вођењу података у регистру. На крају, делегирањем надлежности над процесом регистрације између централне власти и локалних самоуправа одређује се у којој мери ће процес бити централизован.

Локални органи су укључени у регистрацију без обзира на степен централизације система. Да би се обезбедила ефикасност система регистрације, важно је одредити одговарајући број и локације локалних служби за регистрацију. Како би те локалне службе успешно радиле, треба их интегрисати у шири систем регистрације становништва, а њиховим активностима треба да координирају органи надлежни за целокупан систем. Координација и интеграција су од суштинског значаја, без обзира на ниво централизације система регистрације.

Без обзира на то у којој мери је систем централизован, податке треба размењивати ефикасно између различитих делова система. Канали комуникације треба да функционишу у оба смера: од локалних органа према централном телу и обрнуто. Да би такав вид комуникације био ефикасан и успешан, потребна су модерна телекомуникациона средства. Ради размене информација и међуресорне сарадње, одређеним представницима других државних органа изван система такође се може омогућити приступ комуникационој мрежи.

3.3. Модели регистрације становништва

Системи регистрације становништва могу да буду различити, али оно што је заједничко за успешне системе јесте могућност да се подаци у регистру ажурирају и да се обезбеде заштитне мере против вишеструке регистрације, стварања вишеструких идентитета, неовлашћеног откривања података о личности и других преварних радњи. Различите државе су развиле моделе прилагођене сопственим традицијама управе. Ти модели се разликују према томе како третирају следећа питања:

- подела одговорности између централног и локалног нивоа управе;
- степен децентрализације података;
- методе преношења података између различитих нивоа управе; и
- формат похрањивања података.

3.3.1. Подела одговорности

Централизовани систем подразумева одређивање једног централног државног органа надлежног за управљање, координацију и надзор над свим активностима регистрације становништва у држави. Тај орган је надлежан за спровођење управних поступака и техничко управљање целокупном мрежом, укључујући и огранке. Та надлежност обухвата и успостављање и координацију рада служби система на локалном нивоу, при чему се локалним службеницима који воде регистре достављају писани материјали за усмеравање њиховог свакодневног рада, обавља координација поступака регистрације у оквиру целокупног система и надзор над радом локалних регистарских служби. Тај орган је надлежан и за координацију активности које се односе на регистрацију становништва с другим државним органима.

У децентрализованом систему, надзор над регистрацијом обично се врши на нивоу главних административно-територијалних јединица. Децентрализовани системи постоје у многим државама које имају федерални политички систем, велику територију или велику популацију. Али чак и у тим системима постоји тело на националном нивоу, које је надлежно за обезбеђивање усклађености с минималним стандардима и за надзирање заједничког рада с децентрализованим органима како би се обезбедила уједначена пракса и поступци. Тај модел регистрације становништва постоји у државама у којима су различити органи надлежни за регистрацију различитих врста података о личности.

3.3.2. Чување података

Податке чувају органи успостављени на основу закона. Ако се воде на папиру, регистри се чувају у локалним службама органа локалне самоуправе или локалном огранку централног државног органа.

Увођење дигитализоване регистрације становништва омогућава централизовање складиштења података. У државама у којима је један државни орган надлежан за прикупљање свих података везаних за регистрацију становништва, дигитализација омогућава њихово похрањивање у централном државном регистру. Дигитализација такође омогућава централизовање складиштења података у случајевима када постоји више од једног државног органа којем је поверена регистрација одређених група података. Да би се подстакла ефикасна размена информација између надлежних органа, постојећи или нови орган дужан је да обезбеди континуирано похрањивање података. У том моделу, орган који похрањује податке није надлежан за прикупљање и ажурирање, већ само обезбеђује приступ подацима за органе који су надлежни за регистрацију.

3.3.3. Формат похрањивања података

Регистар становништва се састоји од бројних записа, од којих сваки садржи информације о појединачном лицу односно лицу на које се подаци односе. По правилу, треба да постоји само један запис по евидентираном догађају.

Регистри се могу водити у папирном или електронском формату. Најчешћи примери су следећи:

Регистарска књига

Регистарска књига садржи унапред одштампане, празне регистрационе обрасце који су повезани у књигу. Званична евиденција се ручно уписује у књигу према датуму регистрације. У другим случајевима, постојећа евиденција ажурира се уношењем најновијих података.

Неукоричени регистри и картотеке

Сваки витални догађај евидентира се на посебном обрасцу. Неукоричени регистри и картотеке састоје се од одвојених страница или картица које се могу организовати на разне начине, нпр. нумерички, азбучно/абecedно или хронолошки.

Дигитализовани регистар (дигитална база података)

У дигитализованом регистру чува се евиденција у дигиталном формату. Један од главних принципа у креирању базе података је да, иако се може користити за више

намена, сваки запис треба унети само једном. Иако креирање базе података у пракси зависи од софтвера који се користи, рачунарски екран крајњем кориснику изгледа готово исто као и подаци који се најчешће налазе у регистрима на папиру.

3.3.4. Пренос података између различитих нивоа управе

Континуирана миграција становништва и промене цивилног статуса изискују систем регистрације становништва који омогућава ефикасно дељење података унутар система, ради прикупљања нових статистичких података или ажурирања постојећих евиденција у регистрима. На пример, када се неко сели с једног места на друго, потребно је разменити податке између та два места тако да се пребивалиште одјављује на старом месту када се пријављује на новом.

Ако се регистри воде на папиру, такве информације могу се делити између регистара по службеној дужности или путем потврда издатих грађанима. У случајевима када се размена података ослања на потврде, лице треба да прибави потврду о одјави старог пребивалишта и да је достави у новом месту ради пријаве новог пребивалишта. Када се примењује модел размене података по службеној дужности, лице мора само пријавити ново пребивалиште. Подаци о новом пребивалишту затим се аутоматски преносе у старо место пребивалишта, где се брише запис у регистру.

У компјутеризованим системима, размена података о регистрацији становништва у потпуности се обавља по службеној дужности, а све измене у регистру одмах су видљиве овлашћеним корисницима.

3.4. Вишеструка употреба и размена података

Регистрација становништва је резултат континуираног процеса, при чему се информације о виталним догађајима и местима пребивалишта, које су можда првобитно евидентиране у различитим административним системима, стално аутоматски повезују.

Управљање тако сложеним системом изискује успостављање ефикасних механизма за размену података, као и прецизну координацију између институција надлежних за регистрацију. Свака институција надлежна за регистрацију одређених података мора да обезбеди да се подаци ажурирају редовно и благовремено, и да су регистровани подаци тачни и потпуни.

Свака земља која развија систем регистрације становништва то чини у складу с домаћим управним традицијама и поступцима, законодавством, техничким могућностима и људским и финансијским ресурсима који су додељени за тај задатак. Стога се могу

утврдити различити механизми за размену података између надлежних институција. Неколико примера:

- Пренос докумената (или копија) којима се потврђује регистрација одређених података (нпр. виталних догађаја или промене пребивалишта) путем поште или курирске службе. У већини случајева, терет преноса докумената ставља се на појединца који подноси захтев;
- Пренос података о регистрацији преко дигиталне мреже;
- Ажурирање регистра становништва на мрежи уношењем података директно у базу података од стране институције надлежне за регистрацију; и
- Периодични пренос података (пренос „пакета података“), који се обавља на мрежи или коришћењем носача података (компакт диска, флеш диска), из институционалних регистара у регистре становништва.

4. Правни оквир

4.1. Преглед

Један од циљева правног оквира којим се уређује регистрација становништва јесте постизање уједначене праксе. Оквир је успостављен како би обезбедио директно примењиве прописе који се односе на дужности грађана и органа управе у том процесу. Његов циљ је елиминисање постојећих различитих пракси регистрације међу различитим органима управе, што би на крају довело до стварања јединственог система регистрације становништва. Када се такав систем у потпуности примени, може се даље развијати и постати „информативно језгро“ система који повезује све сегменте државне управе. Развој модерног система регистрације становништва може се посматрати као први и веома важан корак ка успостављању модерног информационог и комуникационог система који подржава рад државне управе.

Систем регистрације становништва може се успешно применити без обзира на то колико је органа управе надлежно за регистрацију одређених врста података о личности који се односе на грађане. Да ли ће један орган или више њих бити надлежни за прикупљање података остаје политичка одлука. Главни принципи закона о регистрацији становништва остају исти без обзира на пренос надлежности. Приликом успостављања система далеко је важније да се узму у обзир постојеће праксе регистрације становништва и управни поступци. Међутим, постојећи систем и поступке треба преиспитати како би се утврдили евентуални недостаци.

4.2. Општи принципи закона о регистрацији становништва

Временом се у многим државама регистрација становништва развијала и постала је независни задатак управе са сопственом граном јавног права. Правни оквир који има за циљ подстицање успешне и ефикасне регистрације становништва заснива се углавном на управним поступцима, а не на регулаторном оквиру.

Правни оквир уређује прикупљање, обраду и откривање података о становништву тако да се поштују појединачна права и остварује равнотежа с јавним интересом. Добро дефинисани процеси и поверење лица на која се односе подаци пресудни су за тачност података који се чувају у систему.

Два основна законодавна принципа за успостављање и одржавање ефикасног и јединственог система регистрације становништва јесу пропорционалност и ограничавање приступа подацима на органе управе у сврхе прописане законом. Поштовање тих принципа омогућиће да се само потребни подаци прикупљају и користе за одговарајуће задатке.

Као предуслов, законодавни орган треба да дефинише циљеве регистрације становништва. При томе је важно придржавати се принципа поделе власти. Регистрација становништва је део система државне управе једне државе и често представља посебну грану државне управе. Приступ подацима или права на податке које имају друге гране власти морају да буду дефинисани, при чему општи приступ у читавом систему треба да буде ограничен на основне податке, као што су имена, адресе и датуми рођења. Детаљнији подаци, као што су здравствени или финансијски подаци, не треба да буду општеприступачни у систему. Свака грана државне управе може да приступи систему регистрације становништва, али ниједној не треба одобрити приступ подацима који нису повезани с њиховим задацима.

Правилна примена тих принципа у знатној мери ће повећати поверење јавности у систем, чиме ће се повећати тачност и свеобухватност прикупљених података.

Чак и у федералном систему где су овлашћења и одговорности знатно децентрализовани, федерална влада треба да размотри успостављање основног правног оквира. Тај оквир је неопходан како би се обезбедила основна компатибилност између система регистрације у различитим федералним јединицама.

Основни закони треба да јасно дефинишу надлежне органе, њихове задатке и дужности, релевантне услове, категорије, сврху регистрације становништва и права лица на која се односе подаци. Главне карактеристике таквог основног законодавства су следеће:

- Опште одредбе;
- Организовање регистара (централизовано или децентрализовано);
- Опште и специфичне обавезе регистрације;
- Размена података међу државним органима;
- Заштита права, укључујући и заштиту података; и
- Кршење прописа и санкције.

4.3. Опште одредбе

У основном пропису којим се уређује регистрација увек треба навести један или више надлежних органа управе. Главне задатке, дужности и права тих органа управе треба описати на јасан и једноставан начин. У прописима који уређују прикупљање, обраду и похрањивање треба навести све врсте података који се чувају у регистру. Међутим, надлежни органи треба да буду обавезни законом да користе податке само у складу с њиховом наменом која је наведена у закону. Може се увести идентификатор за свако лице на које се односе подаци ради ефикасног вођења регистра.

Регистар становништва је драгоцен алат само ако се ажурира. Према томе, закон треба да предвиди обавезну регистрацију, као и то да је надлежни орган задужен за стално ажурирање регистра. Ако су поред органа надлежних за регистрацију становништва други субјекти овлашћени да приступе подацима, ти субјекти треба да имају обавезу да обавесте орган надлежан за регистрацију становништва о евентуалним недоследностима, недостацима или нетачностима које открију.

Закон треба да пропише све врсте података о личности које се региструју. Подаци о личности прикупљени на основу закона о регистрацији становништва увек треба да буду поверљиви и не смеју се откривати ако не постоји одређени законски пропис који предвиђа такво откривање. Законски пропис треба да садржи конкретне, јасно описане околности у којима се може открити свака поједина врста података и да наведе коме се ти подаци могу открити. Прописима треба утврдити посебне категорије података,

нарочито осетљиве податке¹⁷. Поступке и права везана за пренос или откривање информација у вези с посебним категоријама података треба јасно регулисати и успоставити посебне мере за заштиту података.

Главни аспекти:

- Одређивање органа управе надлежних за регистрацију становништва и јасно разграничење одговорности;
 - Опис административних задатака;
 - Дефинисање регистара;
 - Навођење да се прикупљање, обрада, похрањивање, ажурирање и откривање података о личности могу дозволити само у складу са законом;
 - Опис карактеристика похрањених података;
 - Услов да се подаци користе само за њихову намену;
 - Прописивање да подаци морају да буду потпуни и тачни; и
 - Навођење мера за заштиту поверљивости података.
-

4.4. Централизована или децентрализована регистрација

Одлука о томе да ли ће за регистрацију становништва бити надлежан централни државни орган или ће она бити поверена у целини или делимично локалним органима је политичка. У оба случаја, примењују се правни принципи регистрације становништва, а одговорности свих органа надлежних за регистрацију треба јасно уредити.

У зависности од величине државе, службе за регистрацију на локалном нивоу могу играти велику улогу у повећању прихваћености и ефикасности система регистрације. У том смислу треба размотрити могућност преношења неких од дужности регистрације на локалне органе, посебно у погледу провере прикупљених података. Укључивање локалних органа обезбеђује власништво над процесом различитим политичким странкама на власти на локалном нивоу. Тим приступом се елиминише и бојазан у вези с тим да ли је политичка странка на власти на централном нивоу у стању да контролише целокупан процес регистрације.

¹⁷ У Европској унији, у „прописима о заштити података“ обично се помињу „посебне категорије података“. Међутим, израз „осетљиви подаци“ је директнији, иако се односи само на подгрупу података о којима је овде реч. Осетљиви подаци односе се на: расно или етничко порекло, политичка мишљења, верска или филозофска уверења, чланство у синдикатима, као и здравље или сексуални живот (затворена листа). Подаци који се односе на кривична дела, осуђујуће пресуде за кривична дела или мере безбедности, као и национални идентификациони број, сматрају се посебним категоријама према члану 8. Директиве 95/46/ЕЗ.

Локалне службе могу да буду део централизованог система (у којем прикупљају податке у име федералног органа надлежног за цео процес) или децентрализованог система (при чему локалне службе прикупљају и чувају податке на својој територији, а затим их могу делити у централизованом систему – посебно ако је систем дигитализован). У децентрализованом систему, орган надлежан за регистрацију обрађује локалне податке у име локалних органа, уз претпоставку да се подаци из регистра становништва чувају одвојено од других локалних података и размењују искључиво у сврхе прописане законом.

Треба јасно дефинисати дужности свих релевантних органа укључених у процес регистрације и вођења података, у складу с децентрализованом или централизованом организацијом система регистрације и похрањивања података. На пример, ако централни орган обрађује податке у име локалне власти, тај однос треба предвидети и регулисати законом.

4.5. Општа обавеза регистрације

Много је лакше водити ажурирани регистар ако закон утврђује општу обавезу регистрације. Та обавеза се може прописати за лица на која се односе подаци, који би у том случају имали активну обавезу да се региструју код одређеног органа или управе, или за државне органе, од којих се у том случају захтева да прикупе неопходне податке. Комбинација та два приступа често је најефикаснија. На пример, када се дете роди, сасвим је примерено да болница има обавезу да пријави рођење надлежном органу. У случајевима промене пребивалишта, често је најефикасније да лице које мења адресу има обавезу да то пријави.

Као окосница управе и ефикасног јавног управљања, регистар становништва треба да буде од користи не само федералним органима управе, већ и онима у локалним заједницама. Као што је речено, информисаност о томе где живе људи од суштинског је значаја за пружање јавних услуга на ефикасан и благовремен начин. Обавеза пријаве и одјаве пребивалишта служи за многе административне потребе. На пример, та обавеза олакшаће локалним заједницама да преброје своје становништво, што је корисно приликом састављања бирачких спискова и пружања одређених јавних услуга у институцијама као што су школе и болнице. То такође значи да се планирање и вођење могу вршити према стварним потребама уместо на основу процена.

Ако закон предвиђа обавезу грађана да доставе доказ о пребивалишту или да га пријаве ради остваривања одређених права или добијања услуга, надлежни органи треба да издају потврде о пребивалишту свим лицима која га пријаве. У закону треба навести податке које потврде треба да садрже.

Такве потврде су постале сувишне у многим државама у којима су системи регистрације становништва дигитализовани. Док су у прошлости грађани морали да доставе потврду о пребивалишту како би остварили права или добили приступ услугама, сада органи управе који траже те податке имају обавезу да их прибаве директно из регистра становништва. Такав систем се може успоставити само у случајевима када се приступ дигитализованим подацима дозвољава и другим субјектима, поред органа за регистрацију становништва. Међутим, сваку размену података између органа за регистрацију становништва и других јавних или приватних субјеката треба регулисати законом. Важан услов треба да буде захтев да се прибави сагласност лица на које се односе подаци пре саопштавања било ког податка о личности. Овде је од великог значаја и принцип поделе одговорности, а размену података треба дозволити само до степена потребног за извршавање административних задатака утврђених законом.

У многим државама, пребивалиште је основни аспект регистрације становништва, што се види из чињенице да се судски позиви и налози достављају на адресу пребивалишта лица, а не самом лицу. Закон о регистрацији становништва треба да садржи дефиницију прихватљивог места пребивалишта или становања. Та дефиниција треба да укључи традиционално схватање дома у датом друштву укључујући и традиционална склоништа. Могуће је упућивање на географски или катастарски систем, а такође би требало дозволити коришћење ознака за опис и идентификацију адресе.

Законом треба уредити случајеве када лице има више од једног места боравка, те треба прописати поступак утврђивања главног места боравка. То се може спровести дефинисањем појма „главно место боравка / пребивалиште“ или омогућавањем лицу да формално наведе своје главно место боравка.

Свако лице које има обавезу регистрације треба да пружи све неопходне податке надлежном државном органу, у писаном или усменом облику. Ако је вођење регистра становништва дигитализовано, регистрација треба да буде омогућена у служби за регистрацију у садашњем или бившем месту пребивалишта. Ако систем није дигитализован, треба усвојити прописе којима се уређује размена података о пријави и одјави пребивалишта између служби за регистрацију по службеној дужности.

Законом такође треба таксативно навести све основе за изузеће од обавезе регистрације. Лица која су ослобођена обавезе регистрације могу да буду: запослени у страним дипломатским мисијама или конзуларним представништвима и, под одређеним околностима, чланови њихових породица, затим лица ослобођена те обавезе на основу одређених међународних конвенција и лица с краткорочним боравком или лица која бораве у некој земљи ради војне службе или у образовне сврхе.

Принципи регистрације:

- Општа обавеза регистрације;
 - Пријава и одјава пребивалишта;
 - Потврда о пријави;
 - Дефиниција пребивалишта/боравишта/становања;
 - Само једна главна адреса;
 - Прикупљање података по службеној дужности;
 - Обавеза сарадње са органом надлежним за регистрацију; и
 - Изузећа од обавезе регистрације.
-

4.6. Посебне околности

Многи системи не обезбеђују регистрацију посебних категорија становништва, као што су бескућници, дугорочни пацијенти у болницама, лица у домовима за старе или професионални путници (нпр. поморци). Ако регистар служи као основа за пружање јавних услуга, бенефиција и права, важно је обезбедити да сви који испуњавају услове буду регистровани и да имају приступ. То је посебно важно ако се регистар ослања само на званично признате адресе, јер у земљи могу да постоје становници којима није могуће признати место пребивалишта. Сваки правни оквир треба да садржи прописе који омогућавају регистрацију лица која немају регистровано пребивалиште или званично признату адресу.

Посебне околности укључују:

- Посебне прописе за лица која стално путују;
 - Бескућнике;
 - Болнице, хотеле, психијатарске установе, домове за стара лица.
-

4.7. Размена податка међу државним органима

Ефикасан систем регистрације ослања се на пружање тачних података, што зависи од поверења јавности у систем. Да би се стекло поверење јавности, подаци се могу користити само у складу са сврхом у коју су првобитно прикупљени. Тај основни принцип такође треба применити када се подаци о личности преносе државним органима или размењују међу њима. Дакле, пренос података треба регулисати у складу са секторским надлежностима и принципом поделе одговорности. Сваки пренос података из регистра становништва у други сектор (нпр. здравствене или пореске службе) треба регулисати односно одредити у погледу сврхе преноса, примаоца и категорија података који се преносе. Кад је реч о матичним књигама, пренос података може укључивати име лица, датум рођења и/или адресу без посебних ограничења.

Затим, подаци из посебне категорије, укључујући национални идентификациони број и место запослења, могу се преносити само уколико сврха прикупљања тих података оправдава предложено употребу података од стране примаоца, а пренос је предвиђен законом.

Генерално, сваки пренос података између државних органа треба да буде заснован на пропису у којем се експлицитно наводи категорија података који се могу преносити. Интерни идентификатор не треба пренети или открити. Међутим, ако се подаци преносе из регистра становништва у државне органе изван владиног сектора (нпр. здравствене, пореске или полицијске органе), такав пренос треба правилно објаснити и он треба да представља изузетак, а не стандардан поступак. Посебно, било какав пренос података између регистра становништва и полиције треба детаљно регулисати законом (у складу с принципом поделе одговорности). Исто важи и за пренос података у приватни сектор, који треба да буде ограничен на одређене податке (као што су име и адреса) и не сме да укључује осетљиве податке. Јавност ће углавном боље прихватити систем регистрације становништва ако је усклађен с принципом поделе одговорности и ако се примењују поступци који ће обезбедити транспарентност.

Пренос дигитализованих података о регистрацији становништва пружа бројне могућности у оквиру дигитализоване државне управе. Иако оно што је постало познато као „електронска управа“ или „е-управа“ може повећати ефикасност управе и побољшати пружање јавних услуга, одлуке органа управе о смањењу или ограничавању права грађана, као што је одлука о одбијању пружања података, не треба да буду аутоматизоване. Аутоматизовани пренос података између државних органа треба да буде предмет прописа који одређују сврху преноса, назив органа који прима податке, надлежности државних органа и податке који се преносе. Осетљиве податке уопште не треба преносити. Од највеће важности је да идентитет примаоца података буде јасно утврђен у регистру становништва и да се пренос података шифрира, посебно ако се одвија путем интернета. Информације о лицу које приступа конкретної групи података и датуму приступа треба да буду пријављене и сачуване током одређеног периода. Ти подаци се могу користити и анализирати само за потребе заштите података и треба да буду доступни само одређеним запосленима.

Државни органи који примају податке такође треба да буду обавезни законом да користе, обрађују, чувају или откривају податке у складу са сврхом у коју су првобитно били похрањени. Прималац података, као и надлежни орган или управа, увек треба да поштују легитимне интересе лица на која се односе подаци.

Може да постоји легитиман интерес у приватном сектору за добијање података из регистра, који је обично ограничен на имена и адресе. Не би требало разматрати откривање осетљивих података, осим уз експлицитну сагласност лица на које се

односе подаци. Искуство у неким државама учесницама ОЕБС-а јасно је показало да омогућавање доступности података приватном сектору на добро организован и регулисан начин помаже у смањењу броја случајева у којима приватни сектор прикупља и обрађује такве податке без државног надзора. Велика већина лица на која се односе подаци обично прихвата транспарентан систем регистровања података који функционише у складу с правилима и прописима доступним јавности. Омогућавање лицима на која се односе подаци да одлуче да ли желе да деле своје податке о личности с приватним сектором повећава тај ниво прихватања и то треба спровести како би се постигла усклађеност са стандардима заштите приватности.

Регистрација увек треба да буде бесплатна како би се регистар ажурирао; у супротном, појединци се можда неће регистровати. Остале услуге које пружа орган надлежан за регистрацију могу да се наплаћују. Накнаде треба да покрију стварне трошкове, а не да буду веће од њих.

4.8. Заштита права

Интереси лица на која се односе подаци не треба да се крше прикупљањем, обрадом или коришћењем података изван њихове намене. Подаци о личности треба да буду потпуно заштићени.¹⁸ Одредбе карактеристичне за одређени сектор које се односе на заштиту података могу се уградити у закон о регистрацији становништва како би се појаснила одређена права.

Лица на која се односе подаци треба да имају право да бесплатно добију информације о својим подацима који су сачувани или откривени, као и о исправљању нетачних података или додавању података који недостају. Такође треба да обезбеде да непотребни или незаконито прикупљени подаци буду избрисани.

Ако су подаци нетачни или непотпуни, од надлежних органа треба тражити да исправе и допуне податке када приме захтев од лица на која се односе подаци. Ако се чувају подаци који више нису потребни за сврху за коју су првобитно прикупљени или ако су подаци прибављени незаконито, треба их избрисати. Регистар може да буде ефикасан само ако се у њему не чува више података него што је потребно за остварење његове законске сврхе.

¹⁸ Закон о заштити података предвиђа заштиту права појединца да одлучи који подаци о њему могу да буду откривени. Одредбе закона о регистрацији становништва које су карактеристичне за одређени сектор и односе се на заштиту права појединца на такво информативно самоопредељење, могу допуњавати или ограничавати општа права утврђена законом о заштити података.

Податке о умрлим лицима треба означити у регистру или избрисати из главног регистра или пренети у архивски регистар. Ако се формира архивски регистар, он треба да буде уређен прописима који се односе на надлежне органе и откривање и коришћење података.

Заштитна права:

- Интереси и права лица на која се односе подаци;
 - Слобода информисања;
 - Исправка података; и
 - Брисање и чување података.
-

4.9. Кршење прописа

Новчане казне могу бити прописане за кршење закона о регистрацији становништва. У сваком случају, елементе радње која се може сматрати кршењем прописа треба одредити и јасно описати у закону.

5. Регистар на нивоу државе: регистрација становништва и информационе технологије

Употреба информационих технологија у систему регистрације становништва може олакшати формирање регистра на нивоу државе и интеграцију свих података који се чувају у појединачним регистрима. У пракси, регистар на нивоу државе представља систем електронски вођених регистара (база података) у којем се складиште подаци о регистрацији становништва на централној локацији. У зависности од модела регистрације становништва, орган надлежан за вођење регистра на државном нивоу треба да обезбеди приступ подацима у регистру за почетни унос и накнадно ажурирање само органима који су за ту сврху одређени законом.

Информационе технологије треба посматрати као алат за интеграцију постојећих регистара и повећање ефикасности у размени података. Према томе, ефикасност целокупног система зависи пре свега од законодавног и административног оквира који регулише процес регистрације. У случајевима када постојећи оквир омогућује континуирану регистрацију података о виталним догађајима, информационе технологије знатно ће повећати ефикасност у размени података унутар система. Међутим, употреба информационих технологија неће решити проблеме у вези с комуникацијом и разменом података између надлежних органа ако не постоји законодавни и административни оквир којим се утврђују прецизни и адекватни поступци.

5.1. Улога информационих технологија у регистрацији становништва

Информационе технологије обезбеђују алате који могу да побољшају управљање подацима похрањеним у регистрима и њихово дељење. Када се правилно користе, ти алати могу да обезбеде тренутни приступ било којим подацима у било ком регистру. На тај начин, након ажурирања, подаци се одмах стављају на располагање свим корисницима система. Употреба информационих технологија доноси и друге предности, као што су:

- Регистрација у бази података регистра становништва може се извршити директно са удаљених локација користећи дигиталну мрежу, а посебна база података може се креирати за сваку врсту евидентираног догађаја и за сваки орган надлежан за регистрацију. Потврде се по потреби могу штампати директно из регистра становништва на било којој локацији регистрације;
- У електронском систему могу се применити додатне мере заштите од евентуалних вишеструких регистрација у различитим административним заједницама и он садржи широк спектар могућности за препознавање, утврђивање и елиминисање случајева двоструке регистрације;
- Информационе технологије пружају могућност промптног преноса и размене података између појединачних регистара или надлежних институција;
- Електронски систем може обезбедити да подаци буду доступни различитим институцијама, на начин дефинисан законом. Међутим, само институција која је законски надлежна за вођење одређених података о личности може да буде овлашћена за додавање нових или измену постојећих података;
- Електронски систем омогућава идентификацију сваке радне станице (чак и сваког појединачног запосленог уколико радне станице дели више особа) на којој се обавља регистрација, а такође омогућава и евидентирање свих операција извршених у регистру са сваке посебне радне станице којом управља запослени који врши регистрацију;
- У електронском систему може се водити евиденција о свим случајевима приступа подацима о личности који су похрањени и такве информације могу се пружити лицима на која се односе подаци, на захтев.

5.2. Административни аранжмани

У случајевима када је законом одређено да један орган буде надлежан само за регистрацију података о личности, може се успоставити регистар на нивоу државе путем система база података које тај орган води на централном нивоу. Локални огранци тог органа добијају директан приступ централној бази података ради додавања, ажурирања, архивирања и брисања података. Приступ се пружа путем директне

шифроване онлајн комуникације, попут интернетске, између главне канцеларије и локалних огранака.

У многим државама учесницама, надлежности за регистрацију преносе се на више органа, при чему је сваки орган надлежан за регистрацију одређеног скупа података о личности. Постоје два општа приступа међу постојећим праксама за прикупљање података у јединствени регистар становништва које обављају различити органи за регистрацију:

- Постојећи орган за регистрацију је задужен за вођење („хостовање“) регистра становништва и он чува и води податке које прикупљају сви органи за регистрацију. Омогућује органима надлежним за регистрацију да приступе регистру ради прикупљања, ажурирања и брисања података у регистру. Сваки орган може да дода, ажурира и брише само оне податке за које је надлежан по закону; или
- Основан је нови орган управо за потребе чувања и вођења података у регистру становништва. Надлежност тог органа је ограничена на чување података и пружање приступа подацима другим органима који су надлежни за регистрацију одређених догађаја. Међутим, право додавања, ажурирања, архивирања и брисања података о личности одобрава се само органима који су надлежни за регистрацију одређених података на основу закона.

5.3. Технички аранжмани

Вођење дигитализованог регистра на нивоу државе подразумева коришћење интегрисаног информационог система подржаног одговарајућом техничком инфраструктуром. Тај информациони систем је осмишљен тако да подржи постојећи процес регистрације становништва на основу успостављеног административног и правног оквира и треба га посматрати као алат којим се олакшава постојећи процес регистрације, а не као инструмент који одређује начин регистрације.

Сваки информациони систем који подржава систем регистрације становништва треба да садржи следеће компоненте:

- Мрежу за обраду података која се састоји од сервера, радних станица, структурисаних каблова или бежичног система за пренос података, комутационе мрежне опреме и додатних уређаја за кориснике (мрежни штампачи, скенери и други уређаји) који обезбеђују интеракцију између компоненти и појединачне базе података које чине систем;
- Софтвер за сервер и радне станице (оперативни системи, системи за управљање базама података, главни и додатни системи за регистрацију резервних копија) који обезбеђују унос, похрањивање, уређивање, обраду и вађење података у потребним формама и врстама; и

- Телекомуникациони систем који обезбеђује успостављање канала комуникације и преноса података између удаљених мрежа за обраду података, укључујући централни регистар, све локалне регистре, пружаоце и кориснике података, уграђене у општи систем регистрације становништва.
- Адекватно напајање које обезбеђује непрекидно функционисање чак и најудаљенијих служби за регистрацију. Тај услов је изузетно важан у случајевима када се не може гарантовати непрекидно напајање, што изискује употребу агрегата и одговарајуће снабдевање горивом за њихово функционисање.

Такав информациони систем може бити ефикасан и оперативан само када су све компоненте постављене и детаљно тестиране. Треба да омогући надоградњу хардвера и софтвера.

5.4. Прикупљање и ажурирање података

5.4.1. Иницијално прикупљање података

Вођење регистра на државном нивоу за који се у великој мери користе информационе технологије подразумева да сви потребни подаци постоје у електронском (тј. дигиталном) формату. Међутим, у процесу израде националног регистра становништва, може да се деси да нису сви доступни подаци дигитализовани. Поред тога, ако су постојећи подаци похрањени код више од једног органа, може се десити да сваки од њих чува податке на другачији начин.¹⁹ Да би се обезбедила ефикасна обрада података у регистру на државном нивоу, сви кључни актери који чувају податке о личности који се односе на грађане морају да учествују у процесу планирања пребацивања постојећих података у формат компатибилан с националним регистром становништва. Резултат тог процеса треба да буде:

- јединствен, државни стандард за уписивање основних података о личности и формат за дигитализацију података, како би се обезбедио функционалан систем регистрације и унапредила једноставна размена података између различитих система (и заједничка употреба) и
- заједничко решење за идентификацију различитих појединаца у различитим системима. Најприкладније решење је да се развије јасан систем идентификације на основу личне шифре коју обезбеђује национални систем регистрације становништва.

¹⁹ На пример, неки органи могу уписивати име и презиме у једном пољу у бази података, док други могу користити одвојена поља за име и презиме.

Током почетног процеса прикупљања података, подаци се могу добити из постојећих евиденција доступних у папирним или дигиталним форматима.

Дигитализација папирних евиденција је дуготрајан и скуп задатак који захтева добру координацију и правилно планирање од самог почетка. Такође постоји велики ризик од грешке. Пренос историјских података у дигитални формат може се извршити на један од следећа два начина, у зависности од врсте података:

- *Активни подаци:* Подаци потребни у свакодневној администрацији (нпр. за израду личних докумената или за доносиоце одлука). Током преноса, сваки појединачни податак који се налази на оригиналном папирном документу уноси се у регистар и класификује се; или
- *Пасивни подаци:* Историјски подаци или подаци који су ретко потребни за доношење одлука или за друге сврхе. Оригинални папирни документ се скенира, водећи рачуна о томе да се наслови јасно наведу како би се дигитални примерак касније поново преузео из дигиталне архиве и, ако је потребно, како би се пронашао оригинални документ.
- У случајевима када подаци већ постоје у дигиталном формату, треба утврдити која правила су примењена на пренос тих података са евиденције на папиру у дигитални формат. То је важно како би се утврдило шта треба урадити да би се подаци конвертовали у облик који је компатибилан с националном базом података о регистру становништва. Пример таквих питања јесте да ли се имена и презимена лица на која се односе подаци уносе у једно поље или у два одвојена поља и, уколико се уносе у једно поље, којим редоследом се пишу.

5.4.2. Ажурирање и размена података

Ажурирање података у било ком регистру треба да буде у складу с постојећим административним процедурама. У сврху ажурирања података у регистру на државном нивоу, државном органу омогућен је приступ само оним подацима из регистра становништва за које је надлежан по закону.

Поред основне групе података о личности, у многе дигитализоване системе за регистрацију становништва уведен је лични идентификациони број (ЛИБ)²⁰ за свако

²⁰ Увођење јединственог личног идентификационог броја (ЛИБ) као идентификатора за лица укључена у систем регистрације становништва изискује посебну пажњу. Треба размотрити могућност да се ЛИБ не користи као једини податак за приступ подацима о лицу (нека друштва то виде као покушај да се појединац сведе на број), а у правним пословима треба тражити више од једноставног уписа ЛИБ-а.

лице на које се односе подаци. Осим што обезбеђује прецизну идентификацију лица у регистру, он такође олакшава обраду података.

Након уписивања у национални регистар, ажурирани подаци могу одмах бити доступни свим корисницима система који су овлашћени да имају увид у податке. То је једна од главних предности електронског система на нивоу државе, јер размена докумената – по службеној дужности или на иницијативу лица за које се подаци ажурирају, више није неопходна за ажурирање личних података. Затим, у електронском систему могу се користити многе аутоматске заштитне мере како би се спречили неисправни уноси података или друге евентуалне грешке запослених који раде на регистру.

Најчешћи модел за дигиталне системе регистрације подразумева да само један орган буде „старатељ“, тј. надлежан само за похрањивање података и омогућавање приступа систему органима надлежним за регистрацију одређених података о личности. Прописима треба дефинисати који орган има приступ којим подацима и да ли је тај приступ „само за читање“ или укључује надлежност за измену података.

5.5. Помоћне базе података

Управљање дигиталним подацима знатно се разликује од података који се чувају на папиру. Електронски регистар на нивоу државе састоји се од различитих електронских регистара (тј. база података) између којих се подаци о личности повезују коришћењем заједничког идентификатора.

Функционисање главног регистра могу подржати бројне помоћне базе података које пружају релевантне податке. Помоћне базе података могу укључивати:

- Регистар постојећих адреса како би се спречио унос непостојећих или нетачних адреса;
- Регистар најчешће коришћених имена који, након састављања, може да буде користан алат за избегавање правописних грешака које могу довести до вишеструких уноса или за анализу проблематичних уноса; и
- Регистар административних подела државе.

5.5.1. Адресни систем

Квалитет система регистрације становништва у великој мери зависи од тачности података о адресама у регистру. То, пак, зависи од успостављеног адресног система.

Да би се обезбедили тачни подаци о пребивалишту, савремени регистри становништва ослањају се на адресни систем државе. Доносиоци одлука често претпостављају

да је успостављен довољно добар систем евидентирања адреса уколико поште функционишу, а писма стижу до њихових адреса. Међутим, писма се могу доставити чак и у случајевима када подаци о адреси садрже само опис зграде на коју их треба послати. То се не може окарактерисати као функционалан адресни систем за друге потребе.

Општи принцип који треба поштовати јесте да свака адреса треба да буде јединствена. Такође свака адреса треба да буде представљена као стандардни скуп компоненти и кодова. Кодирање компоненти адреса неопходно је за упис у регистар адреса, уколико такав регистар постоји, и за регистрацију места пребивалишта у регистру становништва.

Без обзира на то да ли постоји регистар адреса, треба формирати институцију која је одговорна за управљање компонентама адреса и њихово кодирање. Затим, државе треба да утврде тело за дефинисање и примену функционалног адресног система узимајући у обзир намену земљишта и урбанистичке планове. То тело мора да одлучи како да бројевима означи зграде и стамбене јединице, па чак и како и по ком редоследу се пишу улице. Оно такође мора да изради процедуре за информисање становништва о донетим одлукама. Надлежна институција треба да пренесе и кодира сваки нови податак који се односи на било коју компоненту адресе и да га дода у адресни систем.

Јасно је да постоји веза између адресног система и поштанских адреса, укључујући поштанске кодове. С обзиром на то да становници вероватно дају поштанску адресу приликом пријаве пребивалишта, важно је разјаснити тај однос пре прикупљања података од грађана.

5.6. Откривање података и приступ подацима из спољних институција

Одређени подаци који се прикупљају и воде за потребе регистрације становништва могу бити доступни другим државним органима или привредним субјектима. Државни органи надлежни за здравство, образовање и услуге социјалне заштите веома су заинтересовани за вођење ажурираних података о онима који користе њихове услуге. Поједини органи су установили своје регистре за ову сврху. Међутим, такав приступ је сувишан и неекономичан ако се подацима може приступити и из регистра становништва. Привредни субјекти могу да буду заинтересовани за приступање подацима из регистра становништва из сличних разлога.

Административни и законодавни оквир одређује који органи могу приступити подацима у регистру и коме се ти подаци могу открити.²¹ Приступ подацима или откривање података било ком другом субјекту може се дозволити само ако су на снази законске одредбе које предвиђају такав приступ или откривање. Ако се одређеном субјекту (јавном или приватном) одобри приступ, треба да постоје технички аранжмани који субјекту омогућују да прегледа само оне податке који су законом дозвољени. Законом се може утврдити да субјект мора да тражи сагласност од лица чији су подаци предмет захтева ако жели да приступи додатним подацима за које закон обично не предвиђа приступ.

²¹ За државе чланице ЕУ, Европски парламент усвојио је Директиву о поновној употреби информација из јавног сектора (Директива 2003/98/ ЕЗ); веб-сајт Европске комисије: <http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf>.

Изрази захвалности

ODIHR захваљује на учешћу у изради ових смерница следећим експертима/ консултантима који су обезбедили већину коришћених материјала.

Дан Бјорнебое (Данска)

Г. Бјорнебое је задужен за интеграцију и развој централних база података у Данској у области управљања просторним и географским подацима/катастрима у локалним самоуправама. Такође је радио као спољни експерт ОЕБС-а / ODIHR-а на пројектима уписа у матичне књиге и заштите података у Јерменији, Киргистану, Грузији, Казахстану, Украјини и Белорусији.

Гриша Качатријан (Јерменија)

Г. Качатријан је председник јерменске невладине организације „Центар за развој информационих система и обуку“. Такође је учествовао у пројекту ОЕБС-а / ODIHR-а „Реформа система за регистрацију становништва у Републици Јерменији“, а тренутно води пројекат у Јерменији под називом „Развој и пуштање у рад информационог система за интегрисано општинско управљање / укључујући софтвер за упис у матичне књиге“.

Кестутис Бучинскас (Литванија)

Г. Бучинскас је директор Одељења за миграциону политику Министарства унутрашњих послова, задужен за примену националног законодавства које уређује регистрацију становништва. Такође је био укључен у креирање и имплементацију литванског регистра становништва. Радио је као шеф Јединице за миграције / слободу кретања Одељења за демократизацију ОЕБС-а / ODIHR-а.

Кирстен Бок (Немачка)

Гђа Бок је међународна координаторка и шефица одељења у Независном центру за заштиту приватности (*Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz, ULD*) у Немачкој. Задужена је за европске *eTEN* пројекте „Служба за информације о регистру о европским становницима“ (*RISERid*) и „Европски печат за приватност“ (*EuroPriSe*).

Николај Вулчанов (Бугарска)

Г. Вулчанов је експерт у области избора и регистрације становништва. Био је члан бугарске Централне изборне комисије, а такође је радио као шеф Одељења за цивилну регистрацију и административне услуге у Министарству за регионални развој и изградњу у Бугарској. Г. Вулчанов је водио око 25 међународних мисија за посматрање избора, а у десет држава радио је у области цивилне регистрације и регистрације бирача.

Ролф Ахлфорс (Финска)

Г. Ахлфорс је шеф Јединице за цивилну регистрацију Мисије Европске уније за владавину права на Косову (*EULEX*). У Финској је управљао одсеком Центра за регистрацију становништва и радио је као шеф регистра задужен за прикупљање података (података о личности) и шеф регистра задужен за прикупљање података за Јединицу за регистрацију објеката. Г. Ахлфорс је оснивач међународне конференције Нордијски регистар (*The Register Nordic – REGNO*).

Синиша Мацан (Босна и Херцеговина)

Г. Мацан је директор Агенције за идентификациона документа, евиденцију и размјену података Босне и Херцеговине. Био је укључен у креирање и имплементацију регистра становништва Босне и Херцеговине од самог почетка, 1999. године.

Сврха ових смерница није дефинисање норми или стандарда. Циљ је да се објасне основни принципи који уређују успостављање и одржавање функционалних модела регистрације становништва у демократским друштвима. Изложени су критеријуми за развој ефикасних система за регистрацију становништва који одговарају стварним потребама држава учесница и њихових грађана. Дате су карактеристике таквих система и истакнута је добра пракса у региону ОЕБС-а, узимајући у обзир различите традиције управе у државама учесницама.

