

# Uputstvo za registraciju stanovništva



Izdavač: Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)  
Ul. Miodowa 10  
00-251 Varšava  
Poljska

[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© OSCE/ODIHR 2018

ISBN 978-92-9234-973-8

Sva prava zaštićena. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i kopirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, s tim da svaku takvu reprodukciju prate odgovarajuća priznanja OEBS/ODIHR-u kao izvoru.

Dizajn: Homework, Varšava, Poljska  
Štampano u Poljskoj, Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

# Sadržaj

<b>Predgovor</b> .....	5
<b>1. Uvod</b> .....	7
<b>1.1. Pregled</b> .....	7
<b>1.2. O ovom Uputstvu</b> .....	8
<b>1.3 ODIHR-ov pristup registraciji stanovništva</b> .....	8
1.3.1 Univerzalno i jednako biračko pravo .....	10
1.3.2 Sloboda kretanja .....	10
<b>1.4 Istorijski pregled registracije stanovništva</b> .....	11
<b>2. Registracija stanovništva</b> .....	13
<b>2.1. Definicija registracije stanovništva</b> .....	13
<b>2.2. Prednosti</b> .....	15
2.2.1. Pravni identitet .....	15
2.2.2. Ekonomična javna uprava .....	16
2.2.3. Putna i identifikaciona dokumentacija .....	16
2.2.4. Birački spiskovi .....	16
2.2.5. Elektronske usluge .....	17
2.2.6. Popis i registracija stanovništva .....	17
<b>2.3. Vodeći principi registracije stanovništva</b> .....	18
2.3.1. Obavezujući karakter i potpuna pokrivenost .....	18
2.3.2. Kontinuirani i stalni karakter .....	18
2.3.3. Relevantnost podataka .....	18
2.3.4. Povjerljivost .....	18
2.3.5. Olakšavanje slobodnog kretanja ljudi .....	20
2.3.6. Efikasne administrativne procedure koje regulišu proces .....	20
2.3.7. Jedna osoba, jedan zapis .....	21
2.3.8. Jedinstvena registracija, višestruke namjene .....	21
2.3.9. Nediskriminacija .....	21
2.3.10. „Pravno nevidljive osobe” .....	22
2.3.11. Mjesto boravka i vlasništvo nad imovinom .....	22
<b>2.4 Evidencija u registru stanovništva</b> .....	23
2.4.1. Uvod .....	23
2.4.2. Vitalni događaji (građanska registracija) .....	23
2.4.3. Mjesto prebivališta .....	25
<b>2.5. Ažuriranje podataka u registrima</b> .....	26

<b>3. Osmišljavanje sistema za registraciju stanovništva</b> .....	27
<b>3.1. Porijeklo podataka</b> .....	27
<b>3.2. Planiranje i podjela dužnosti između nadležnih organa</b> .....	28
<b>3.3. Modeli registracije stanovništva</b> .....	28
3.3.1. Podjela nadležnosti.....	29
3.3.2. Čuvanje podataka.....	29
3.3.3. Format skladištenja.....	30
3.3.4. Prenos podataka između administrativnih nivoa.....	30
<b>3.4. Višestruka primjena i razmjena podataka</b> .....	31
<b>4. Pravni okvir</b> .....	33
<b>4.1. Pregled</b> .....	33
<b>4.2. Opšti principi zakona o registraciji stanovništva</b> .....	33
<b>4.3. Opšte odredbe</b> .....	35
<b>4.4. Centralizovana i decentralizovana registracija</b> .....	36
<b>4.5. Opšta obaveza registracije</b> .....	37
<b>4.6. Posebne okolnosti</b> .....	38
<b>4.7. Razmjena podataka između državnih organa</b> .....	39
<b>4.8. Zaštita prava</b> .....	41
<b>4.9. Regulatorni prekršaji</b> .....	41
<b>5. Državni registar: registracija stanovništva i informaciona tehnologija</b> .....	43
<b>5.1. Uloga informacione tehnologije u registraciji stanovništva</b> .....	43
<b>5.2. Administrativna organizacija</b> .....	44
<b>5.3. Tehnička organizacija</b> .....	45
<b>5.4. Prikupljanje i ažuriranje podataka</b> .....	46
5.4.1. Inicijalno prikupljanje podataka.....	46
5.4.2. Ažuriranje i razmjena podataka.....	47
<b>5.5. Pomoćne baze podataka</b> .....	48
5.5.1. Adresni sistem.....	48
<b>5.6. Objavlivanje i pristup podacima iz vanjskih institucija</b> .....	49
<b>Priznanja</b> .....	51

## Predgovor

U mnogim državama učesnicama OEBS-a, građani moraju da registruju svoje prebivalište kod nadležnih organa koji koriste podatke za planiranje i pružanje javnih usluga i kontakt s ljudima. Postoje i drugi oblici registracije stanovništva koji indirektno, ali odlučno određuju do koje mjere osobe uživaju određena osnovna prava, uključujući mehanizme za registraciju takvih vitalnih događaja kao što su rođenje, smrt i brak. Na osnovu ovih podataka može se utvrditi sposobnost osobe da glasa, ostvaruje pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, koristi socijalne usluge ili prima penziju.

Registracija stanovništva nije predmet posebnih obaveza OEBS-a i ne vrši se u svim državama učesnicama OEBS-a. U državama učesnicama u kojima postoji sistem registracije stanovništva, to može biti sredstvo za postizanje primjene osnovnih obaveza i međunarodnih standarda u tri različita područja: vladavina prava, pravo glasa i pravo na slobodu kretanja (posebno u pogledu izbora mjesta prebivališta).

Iako se registracija stanovništva zloupotrebjavala da ograniči slobodu kretanja u brojnim državama učesnicama, u mnogim drugim slučajevima poslužila je kao jedno od temeljnih rješenja moderne uprave, koje olakšava demokratsko upravljanje i podržava osnovna građanska i politička prava.

S obzirom na to da su registri stanovništva prvi put bili uspostavljeni u jugoistočnoj Evropi, OEBS je na terenu pružao pomoć državama učesnicama u vezi sa registracijom glasača i stanovništva. Države učesnice takođe su se sve više okretale ka ODIHR-u radi tehničkog savjetovanja i podrške u modernizaciji svojih registara stanovništva, posebno kao odgovor na preporuke misija za posmatranje izbora o registraciji birača.

U 2006. godini, ODIHR je sazvao sastanak svih OEBS-ovih terenskih kancelarija koje pružaju pomoć u oblasti registracije birača i stanovništva. Na sastanku su predstavnici terenskih kancelarija OEBS-a pozvali ODIHR da konsoliduje prethodno stečena stručna znanja OEBS-a u oblasti registracije stanovništva i da pruži efikasniju podršku za rad na terenu. ODIHR je izradio ovo uputstvo kao odgovor na sve veći broj zahtjeva država učesnica za ekspertskim konsultacijama i savjetovanjem u oblastima različitih politika.

Uputstvo se zasniva na dobrim praksama koje je ODIHR evidentirao u regionu OEBS-a. Ovo uputstvo nije predviđeno niti koncipirano za utvrđivanje norme i ne treba ga tumačiti kao ODIHR-ovu podršku bilo kom posebnom modelu registracije stanovništva ili samoj registraciji stanovništva. Glavni cilj je informisanje država učesnica OEBS-a i razjašnjavanje glavnih principa koji regulišu uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registracije stanovništva u demokratskim društvima. Uputstvo je fokusirano na opisivanje kriterijuma za uspostavljanje efikasnih sistema za registraciju stanovništva koji odgovaraju zakonitim potrebama država učesnica i njihovih građana. Opisuju se karakteristike takvih sistema, naglašavajući dobre prakse u regionu OEBS-a uzimajući u obzir različite upravne tradicije država učesnica.

Uticaj registracije stanovništva na društvo je višedimenzionalan. ODIHR prepoznaje da reforma sistema registracije stanovništva može omogućiti jačanje ne samo zaštite prava na slobodu kretanja, već i ukupne vladavine prava i dobrog upravljanja u društvu.

**Ambasador Janez Lenarčič**

**Direktor OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije  
i ljudska prava (ODIHR)**

# 1. Uvod

## 1.1. Pregled

Mnoge države učesnice OEBS-a imaju slične tradicije registracije stanovništva. Kada je funkcionalan, sistem registracije stanovništva može da pruži pouzdane informacije koje se mogu koristiti u različite svrhe. Na primjer, informacije koje se prikupljaju kroz redovne sisteme registracije stanovništva koriste se za planiranje, budžetiranje i oporezivanje; izdavanje identifikacionih dokumenata; utvrđivanje podobnosti za glasanje i pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnom osiguranju, socijalnom i penzionom sistemu; i utvrđivanje odgovornosti ili podobnosti za odsluženje vojnog roka.

Sistem registrovanja stanovništva u zemlji takođe može da osigura okvir za praćenje i zaštitu mnogih ljudskih prava sadržanih u međunarodnim deklaracijama i konvencijama. U zavisnosti od postojećih odredaba, sistem može osigurati da građani mogu da koriste širok spektar prava, kao što su pravo na imovinu, privatnost, slobodu kretanja i slobodan izbor mjesta stanovanja, kao i pristup socijalnim uslugama kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita i socijalno osiguranje. U nekim državama sa naprednijom tehnološkom infrastrukturom, registracija stanovništva poslužila je kao osnova za uspostavljanje određenog broja kompjuterizovanih usluga usmjerenih ka građanima, poznatih i pod nazivom „e-usluge” i „e-uprava”.

Registracija stanovništva ne smije se miješati sa građanskom registracijom. Građanska registracija prvenstveno se vrši radi izdavanja pravnih dokumenata i u statističke svrhe, i ograničena je na prikupljanje i registraciju živorođenih i mtrvorodenih, zaključenja braka, razvoda, poništenja braka, sudskog razdvajanja, usvajanja, zakonskih promjena imena i priznanja djece. Registracija stanovništva obuhvata neke (ili sve) događaje obuhvaćene

građanskom registracijom, ali takođe uključuje i širi spektar događaja, kao što su evidentiranje prebivališta i promjena adrese.

## 1.2. O ovom Uputstvu

Ovom Uputstvu nije cilj utvrđivanje normi ili standarda. Umjesto toga, razjašnjava glavna načela kojim se uređuje uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registracije stanovništva u demokratskim društvima. Opisuje kriterijume za razvoj efikasnih sistema registracije stanovništva koje odgovaraju stvarnim potrebama država učesnica i njihovih građana. Opisuje karakteristike takvih sistema, naglašavajući dobre prakse u regionu OEBS-a, uzimajući u obzir različite upravne tradicije država učesnica.

Ovo Uputstvo predstavlja instrument za praktičare, nadležne organe i donosiocce političkih odluka u državama učesnicama OEBS-a koji će koristiti prilikom ocjenjivanja efikasnosti svojih nacionalnih sistema registracije stanovništva i, kada je potrebno, njihovog reformisanja.

Uputstvo se fokusira na sljedeće teme:

- Kontekst, uključujući svrhu uputstva, kome je namijenjeno, relevantne obaveze OEBS-a i druge međunarodne standarde za registraciju stanovništva;
- Definicija registracije stanovništva i glavne prednosti sistema registracije stanovništva koji dobro funkcionišu;
- Zakonski okvir za registraciju stanovništva;
- Podaci pohranjeni u registar stanovništva i ažuriranje registra;
- Projektovanje sistema za registraciju stanovništva, i
- Upotreba tehnologije za razmjenu podataka.

## 1.3 ODIHR-ov pristup registraciji stanovništva

Uključivanje ODIHR-a u registraciju stanovništva potiče od opredjeljenja država učesnica „[...] i njihove zajedničke odlučnosti da izgrade demokratska društva zasnovana na [...] vladavini prava”, kako je navedeno u preambuli i stavu 2 Kopenhagenskog dokumenta<sup>1</sup> OEBS-a iz 1990. godine. Dvije ključne oblasti rada Kancelarije – demokratski izbori i sloboda kretanja – od vitalnog su značaja za sprovođenje ove obaveze.

---

1 Dokument sa sastanka u Kopenhagu o ljudskoj dimenziji Konferencije o evropskoj bezbjednosti i saradnji (KEBS), internet stranica OEBS-a, <http://www.osce.org/odihr/19394?download=true> KEBS je preimenovan u Organizaciju za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS) na samitu u Budimpešti 1994. godine.



Pored OEBS-ovog dokumenta iz Kopenhagena, važne odredbe međunarodnog prava takođe su relevantne za registraciju stanovništva. Preambula Međunarodnog pakta Ujedinjenih nacija o građanskim i političkim pravima (ICCPR)<sup>2</sup> glasi da „[...] se ideal slobodnog ljudskog bića koje uživa građanske i političke slobode i oslobođenog od straha i bijede može biti postignut samo ako se stvore uslovi koji omogućavaju svakome da uživa svoja građanska i politička prava, isto tako kao i ekonomska, socijalna i kulturna prava [...]”.

Konkretno, član 25 (b) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima osigurava pravo građana da „glasaju i budu birani na povremenim ispravno održanim izborima, uz jednako i opšte biračko pravo”. Ovo pravo potvrđuju Opšti komentari Pakta, a naročito komentar koji glasi: „Bez obzira na važeći oblik ustava ili državne uprave, Pakt zahtijeva od država da usvoje neophodne zakonodavne i druge mjere kako bi se osiguralo da građani imaju efikasnu mogućnost da uživaju prava koja Pakt štiti»<sup>3</sup>, i da „države moraju preduzeti efikasne mjere kako bi osigurale da sve osobe koje imaju pravo glasa mogu da ostvare to pravo. Kada je potrebna registracija birača, treba je olakšati i ne treba nametati prepreke za takvu registraciju.”<sup>4</sup>

Kopenhagenski dokument OEBS-a iz 1990. godine, kao ni Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, ne propisuju pravni i administrativni okvir koji države treba da usvoje kako bi ispunile ove dužnosti i obaveze.<sup>5</sup> Registracija stanovništva nije predmet posebnih obaveza OEBS-a. Međutim, to je sredstvo za postizanje primjene osnovnih obaveza i međunarodnih standarda u tri različita područja: vladavina prava, pravo glasa i sloboda kretanja (posebno u pogledu izbora mjesta prebivališta). Registracija stanovništva takođe je dio zajedničke tradicije mnogih, ali ne i svih država učesnica OEBS-a.

Iako je koncept registracije stanovništva zloupotrijebljen u prošlosti kako bi se ograničila sloboda kretanja u nekoliko država učesnica, njegova vrijednost kao instrumenta za održavanje vladavine prava i osnovnih građanskih i političkih prava jasno je dokazana u mnogim državama učesnicama. Sam OEBS realizovao je značajne programe tehničke pomoći (naročito izrada sistema za registraciju birača i stanovništva u Jugoistočnoj Evropi) i razvio značajna stručna znanja u ovoj oblasti.

2 Međunarodni pakt Ujedinjenih nacija o građanskim i političkim pravima usvojen je i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine UN-a, 16. decembra 1996. godine; stupio je na snagu 23. marta 1976. godine, u skladu sa članom 49.

3 Opšti komentar ICCPR-a 25.1 sa 57. sastanka, 1996. godine, <http://www.osce.org/odihr/elections/19154?download=true>

4 Ibid.

5 „Dokument sa sastanka u Kopenhagenu”, op. cit., stav 4.

### 1.3.1 Univerzalno i jednako biračko pravo

Među „elementima pravde koji su od suštinskog značaja za puno izražavanje inherentnog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića” jeste “garancija univerzalnog i jednakog biračkog prava” (Kopenhagenski dokument, 1990. godine, stav 7.3). Tehnički neispravna ili nepouzdana registracija birača ograničava punu primjenu ovog prava. U mnogim državama učesnicama OEBS-a, birački spiskovi povezani su ili se izrađuju na osnovu registra stanovništva, tako da kvalitet registra direktno utiče na ostvarivanje univerzalnog i jednakog biračkog prava. ODIHR pomaže državama da izrade održive, tačne i transparentne sisteme registracije birača kroz modernizaciju sistema za registraciju stanovništva u skladu sa međunarodnim standardima.

### 1.3.2 Sloboda kretanja

Sloboda kretanja i slobodan izbor prebivališta unutar jedne zemlje su među osnovnim ljudskim pravima zagaranovanih nizom međunarodnih pravnih dokumenata. Na trećem sastanku Konferencije o evropskoj bezbjednosti i saradnji (KEBS), održanom u Beču od 4. novembra 1986. do 19. januara 1989. godine, države učesnice<sup>6</sup> zaključile su sljedeće:

20. Države učesnice će u potpunosti poštovati pravo svih

- na slobodu kretanja i boravka unutar granica svake države, i
- da napuste bilo koju zemlju, uključujući i svoju, i da se vrate u svoju zemlju.

21. Države učesnice osiguraće da ostvarivanje gore navedenih prava ne podliježe bilo kakvim ograničenjima osim onih koja su predviđena zakonom i koja su u skladu sa njihovim obavezama prema međunarodnom pravu, posebno Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i njihovim međunarodnim obavezama, a naročito Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima. Ova ograničenja imaju karakter izuzetaka. Države učesnice će osigurati da se ova ograničenja ne zloupotrebljavaju i da se ne primjenjuju na proizvoljan način, već tako da se obezbijedi efikasna primjena ovih prava.

22. U tom kontekstu dozvoljavaju svim izbjeglicama koje to žele da se bezbjedno vrate svojim kućama.

Ovim zaključcima, države učesnice ponovo su potvrdile svoje obaveze da pojačaju zaštitu prava na slobodu kretanja i odabira mjesta boravka, kako je navedeno u Univerzalnoj de-

---

6 „Zaključni dokument sa trećeg sastanka u Beču”, 1989. godine; „Pitanja u vezi sa bezbjednošću u Evropi”, stavovi 20-22, internet stranica OEBS-a, <http://www.osce.org/mc/40881>

klaraciji Ujedinjenih Nacija o ljudskim pravima<sup>7</sup> iz 1948. godine i Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima<sup>8</sup> iz 1966. godine.

ODIHR pruža stručna znanja državama učesnicama kako bi podstakao izradu i sprovođenje procedura i zakonskih odredbi koje regulišu postupak registracije stanovništva, posebno registracije boravka, koji ne ometa pravo na slobodu kretanja i koji su u skladu sa međunarodnim standardima u pogledu zaštite podataka i privatnosti.

## 1.4 Istorijski pregled registracije stanovništva

Registar stanovništva nije poznat tek odnedavno. Najstarija evidencija registra domaćinstava i fizičkih lica potiče iz drugog vijeka prije nove ere, u Kini za vrijeme dinastije Han. Najstariji registri stanovništva u Evropi potiču iz XVII vijeka.

Tokom posljednja dva vijeka, države su postepeno počele da registruju događaje iz života svojih građana, odnosno rođenja, smrti, brakove i slično, kao i da bilježe njihovo mjesto boravka. Registracija vitalnih događaja, sada poznata kao građanska registracija, obavezna je u svim državama učesnicama OEBS-a. Građanska registracija neophodna je kako bi se utvrdio pravni identitet svakog pojedinca, a državi osigurava prikupljanje vrijednih statističkih podataka o sastavu društva.

Sistematsko registrovanje kretanja članova društava i zajednica takođe se može pratiti daleko unazad kroz istoriju. Međutim, relativno nedavno, značajan broj država započeo je sistematsku registraciju kretanja stanovništva, evidentiranjem odjave iz jednog i prijave na drugo mjesto boravka. Nakon toga, nadležni organi u mnogim državama su shvatili da osoba mora da dokaže svoj identitet prije nego što može registrovati novo mjesto prebivališta; i da bi to uradila, osoba mora da dostavi podatke o svom rođenju, braku itd. Sada su nadležni organi odlučili da spoje ove dvije grupe podataka. (Drugim riječima, registracija mjesta prebivališta je u praksi postala skup podataka koji povezuju (i) identitet i (ii) prebivalište lica.)

Sistem registracije stanovništva u modernim državama karakteriše način na koji se autoritet delegira među institucijama javne uprave. U suštini, mogu se identifikovati tri različita pristupa:

- Vitalne događaje i podatke o mjestu prebivališta registruje jedan nadležni organ.

7 „Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima”, član 13, internet stranica UN-a, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

8 „Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima”, član 13, internet stranica UN-a, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>

- Različiti državni organi nadležni su za vođenje evidencije o vitalnim događajima i kretanju stanovništva.
- Registracija vitalnih događaja u potpunosti je u nadležnosti organa lokalne samouprave, dok su za registraciju kretanja stanovništva nadležni organi državne uprave.

Tradicija igra odlučujuću ulogu u definisanju pristupa različitih država modernizaciji njihovih sistema registracije stanovništva.

Sa razvojem informacionih tehnologija, države prenose podatke sadržane u njihovim papirnim registrima u računarske baze podataka, i konsoliduju svoje različite registre u jedinstvenu državnu mrežu. Ovi koraci imali su dva glavna pozitivna uticaja: (i) efikasnost državne uprave znatno je poboljšana; i (ii) komunikacija između građana i organa uprave brža je i sve efikasnija. Iako korišćenje savremene tehnologije može podržati dobro osmišljen sistem registracije stanovništva, on ne garantuje relevantnost ili tačnost podataka u sistemu. Oni se prvenstveno utvrđuju pravnim, administrativnim i institucionalnim okvirom koji reguliše proces registracije stanovništva.

## 2. Registracija stanovništva

### 2.1. Definicija registracije stanovništva

Svaka definicija registracije stanovništva treba da uzme u obzir stanovništvo koje se registruje i subjekta koji vrši registraciju. U sprovođenju registracije stanovništva država je zainteresovana za podatke o stanovništvu koje živi na ili koje potiče iz određene teritorije. Interes građana je da učestvuju u procesu registracije jer je registracija preduslov za ostvarivanje prava (na primjer, registracija je potrebna kako bi se osoba upisala u birački spisak).

Ovo uputstvo definiše „registraciju stanovništva” kao sistem koji pruža konzistentan pravni okvir sa propisanim uslovima za kontinuiranu registraciju osoba s ciljem utvrđivanja njihovog identiteta, građanskog statusa (uključujući vitalne događaje) i prebivališta, i da im pruži informacije o tome na osnovu dokumentarnih dokaza.

Svrha sistema za registraciju stanovništva je kreiranje i održavanje jednog ili više izvora podataka, kako bi se obezbijedila pravna dokumentacija i obavještenja neophodna za uspostavljanje i zaštitu građanskih prava vlasnika podataka (odnosno pojedinaca o kojima se podaci prikupljaju<sup>9</sup>). Sistem za registraciju stanovništva stvara i održava sve institucionalne, pravne i tehničke preduslove za prikupljanje podataka na tehnički ispravan, koordiniran i standardizovan način, uzimajući u obzir kulturne, društvene i administrativne okolnosti zemlje u kojoj funkcioniše.

---

9 U ovom kontekstu, vlasnik podataka shvata se kao fizičko lice čiji se lični podaci obrađuju u svrhu sistema za registraciju stanovništva. Obrada znači prikupljanje, evidentiranje, organizacija, skladištenje, prilagođavanje ili mijenjanje, pronalaženje, konsultovanje, korišćenje, otkrivanje putem prenosa, diseminacija ili druga sredstva, usklađivanje ili kombinovanje, blokiranje; brisanje ili uništavanje podataka.

Glavni elementi bilo kog okvira za sistem registracije stanovništva mogu se formalno okarakterisati, sa nekim preklapanjem sadržaja, procedura, odgovornosti i prava vlasnika podataka, na sljedeći način:



### **Sadržaj**

- Identifikacija nadležnih organa
- Utvrđivanje procedura, uključujući organizacione i tehničke mjere
- Identifikacija određenih, konačnih skupova podataka za registraciju
- Definisanje relevantnih izraza, uključujući izraz „prebivalište“
- Svrha ograničavanja korišćenja/primjene registrovanih podataka (npr. prikupljeni podaci koriste se samo za određenu namjenu)
- Tačnost podataka i ukupni obuhvat, kao i obaveza unošenja, korigovanja i ažuriranja podataka po službenoj dužnosti
- Prava vlasnika podataka

### **Procedure**

- Izbor centralizovane ili decentralizovane organizacije
- Održavanje kontinuiteta
- Uspostavljanje obavezne registracije i ispisa (po potrebi), kao i izuzeća od takve obaveze
- Utvrđivanje posebnih odredaba za korišćenje i zaštitu osjetljivih podataka
- Korišćenje identifikatora<sup>10</sup> za posebne organizacione svrhe
- Definisanje posebnih odredaba za objavljivanje i prenos registracije podataka
- Utvrđivanje ograničenja za korišćenje registrovanih podataka
- Donošenje propisa o prenosu podataka u pogledu svrhe, procedure, sadržaja i primaoca takvih podataka
- Regulisanje automatske razmjene podataka, uključujući svrhu, šifrovanje i dokazivanje autentičnosti „organa koji podnosi zahtjev“ (odnosno strane koja traži informacije) i drugih tehničkih i organizacionih mjera

<sup>10</sup> Identifikator može biti jedinstveni matični broj građana ili jedinstveni skup podataka o licu koji se koristi za traženje podataka o tom licu u različitim registrima.

- Održavanje transparentnosti u postupku, uključujući osiguravanje sposobnosti vlasnika podataka da podnose zahtjeve za dostavljanje podataka, i
- Obezbeđivanje arhivske funkcionalnosti

### **Odgovornost**

- Država treba da bude odgovorna za osnivanje nadležnog državnog organa za vođenje registra koji je nezavisan i odvojen od policijskih/vojnih i regulatornih organa i, shodno tome, vrši posebne upravne poslove koji se uređuju posebnim područjem javnog prava;
- Službenici organa nadležnog za registraciju (ili drugi zastupnici koji rade u njegovo ime) imaju obavezu čuvanja tajnosti podataka i ne smiju da prikupljaju, otkrivaju, obrađuju ili koriste podatke iz registra bez odgovarajućeg zakonskog opravdanja ili odobrenja;

### **Prava vlasnika podataka**

- Prava vlasnika podataka treba jasno propisati zakonom, uključujući proporcionalnost i potrebu za obradom podataka
- Osnovna prava vlasnika podataka obuhvataju pravo na prikupljanje, ispravku, ažuriranje i brisanje podataka, kao i pravo zabrane prenosa ili objavljivanja određenog dijela njihovih registrovanih podataka, i
- Pravo na dobijanje potvrde o registraciji.

## **2.2. Prednosti**

### **2.2.1. Pravni identitet**

U širem smislu, pravni identitet odgovara pravnoj ličnosti pojedinca. Na osnovu svog pravnog identiteta, lice može dobiti zaštitu pravnog sistema i može zatražiti od državnih institucija da zaštite njegova prava. Pravni identitet lica može se dokazati podnošenjem zvaničnih dokumenata izdatih od strane državnih organa, uključujući dokumente koji potvrđuju starost, građanski status i/ili zakonska partnerstva. Bez ovakvog dokaza, licu može biti teško da zaštiti svoja prava (u zavisnosti od njegovog statusa) ili da ostvari druge beneficije. Iako svaka država može da izda niz priznatih ličnih dokumenata (izvodi iz matične knjige rođenih, vjenčanih i umrlih, kao i pasoši), međunarodna zajednica daje prvenstvo izvodima iz matične knjige rođenih kao standardnom sredstvu za utvrđivanje pravnog identiteta. Ovo je prvenstveno zbog toga što izvod iz matične knjige rođenih dokumentuje starost, mjesto rođenja i porodične odnose od samog početka života. Izdavanje, čuvanje, upravljanje i pronalaženje izvoda iz matične knjige rođenih zahtijeva funkcionalan i pristupačan sistem građanske registracije koji evidentira informacije o vitalnim događajima (npr. rođenje, brak i smrt) i izdaje potvrde kojim se potvrđuju pojedinosti tih događaja.

### 2.2.2. Ekonomična javna uprava

Da bi ispunila svoje dužnosti, država mora imati informacije o svojim građanima. Bez tačnog saznanja o tome gdje građani uobičajeno borave, na primjer, implementacija osnovnih zadataka kao što su opštinsko i nacionalno planiranje, pružanje usluga brige o djeci, razvoj zdravstvenog sektora ili izdavanje identifikacionih i putnih dokumenata, predstavljali bi opterećenje i bili bi manje efikasni.

Najsavremeniji registar stanovništva može da bude bitan element planiranja javnog sektora. U mnogim državama učesnicama OEBS-a podaci o lokalnom stanovništvu koriste se za razvoj javnog stanovanja, javnih škola, puteva i druge infrastrukture javnog saobraćaja. Važna je i mogućnost pristupa istorijskim podacima u cilju identifikacije trendova i kretanja u različitim oblastima.

Sistem registracije stanovništva koji dobro funkcioniše nije preduslov za ekonomično javno upravljanje, ali u onim državama učesnicama OEBS-a u kojima je implementirano, pruža podršku i ključne informacije za javnu upravu i upravljanje.

### 2.2.3. Putna i identifikaciona dokumentacija

Putna i identifikaciona dokumentacija, kao što su pasoši, obično se izdaje na osnovu podataka registrovanih u sistemu registracije stanovništva. Registar stanovništva koji je ažuriran i ne sadrži višestruke unose pruža najpouzdanije podatke za izdavanje putnih dokumenata čime se smanjuju rizici po bezbjednost nastalih zbog pokušaja dobijanja više dokumenata na osnovu lažnih identiteta.

Ako su podaci iz registra dostupni preko računarske mreže organa nadležnih za njihovo izdavanje, takva dokumenta može izdati bilo koja služba za registraciju u državi. Ovo takođe olakšava slobodu kretanja, jer građanima omogućava da odaberu gdje će im se izdati pasoši umjesto da budu prisiljeni da putuju na određenu lokaciju.

### 2.2.4. Birački spiskovi

Mnoge države koriste podatke iz registra stanovništva kako bi sastavile biračke spiskove, kontaktirale birače i planirale lokaciju biračkih mjesta. Birački spisak dostavljen izbornim organima često je standardni skup podataka koji se može izvući iz registra stanovništva.



Ako sistem za registraciju stanovništva efikasno funkcioniše, izbori se mogu planirati i izvršiti u kratkom vremenskom periodu<sup>11</sup>, pod uslovom da administrativni uslovi (tj. dug period potreban za sastavljanje biračkog spiska) ne ometaju proces.

### **2.2.5. Elektronske usluge**

Sistemi za registraciju stanovništva mogu pružiti određene elektronske usluge koje pojedincima omogućavaju komuniciranje sa organima uprave (npr. prilikom podnošenja prijave ili pristupa svojim ličnim podacima) na efikasan način.

Iako kompjuterizovani sistem registracije stanovništva građanima može omogućiti mnoge prednosti, potrebne su odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se osigurala privatnost i drugi pravni standardi. Ako postoje takve zaštitne mjere, elektronski sistem takođe se može koristiti i za pružanje informacija privatnom sektoru.

### **2.2.6. Popis i registracija stanovništva**

Popis i registracija stanovništva su dvije različite aktivnosti koje sprovode različite institucije za različite svrhe. Popis daje sliku o demografskoj situaciji u datoj zemlji u datom vremenu, uključujući informacije o veličini i sastavu stanovništva, sastavu domaćinstava i stanju privrede. Tokom popisa, prikupljaju se informacije o širem nizu pitanja koja se ne prikupljaju u sklopu registracije stanovništva. Podaci o popisu tačni su za period u kojem se prikupljaju, a u poređenju sa prethodnim popisima, daju vrijedne informacije u vezi sa trendovima u društvu.

Za razliku od popisa, registracija stanovništva kontinuirano prikuplja lične podatke o pojedincima za višestruku buduću upotrebu, s obzirom na to da će se te informacije redovno ažurirati.

Sistem registracije stanovništva, koji sadrži najnovije informacije, daje državnim organima u svakom trenutku željene informacije vezane za stanovništvo.

---

<sup>11</sup> U Danskoj, na primjer, opšti izbori mogu biti raspisani i održani u roku od samo 21 dana.

## **2.3. Vodeći principi registracije stanovništva**

### **2.3.1. Obavezujući karakter i potpuna pokrivenost**

Da bi se obezbijedilo kontinuirano i efikasno funkcionisanje sistema registracije stanovništva, registracija treba da bude obavezna za čitavo stanovništvo države. Takođe je preporučljivo bilježiti vitalne događaje koji se odnose na one građane koji privremeno borave van granica svoje zemlje.

### **2.3.2. Kontinuirani i stalni karakter**

Stanovništvo se stalno mijenja zbog rođenja, smrti i promjena mjesta prebivališta; ako sistem za registraciju stanovništva treba ispravno da funkcioniše, treba stalno da funkcioniše. To znači da subjekt koji je odgovoran za sistem registracije treba da ima odgovarajuću administrativnu stabilnost i da funkcioniše u okviru pouzdanog zakonodavnog okvira.

### **2.3.3. Relevantnost podataka**

Registracija stanovništva može biti efikasna i djelotvorna jedino ako pohranjuje podatke koji su relevantni za identitet, vitalne događaje i mjesto prebivališta vlasnika podataka, ili podatke koji su od suštinskog značaja za garantovanje ljudskih prava, građanskih prava i socijalnih davanja. Kako bi se osiguralo da su podaci koji su prisutni u sistemu u bilo kom trenutku relevantni, podatke u evidenciji treba stalno dodavati, brisati ili ispravljati.

Jedan od ključnih elemenata koji treba imati na umu prilikom određivanja koje podatke treba sačuvati je lakoća kojom se ti podaci mogu ažurirati. Ako administrativne službe moraju da održavaju direktan kontakt sa svakim vlasnikom podataka kako bi ažurirali podatke koji se odnose na određene aspekte njihovog života (kao što je njihov stepen obrazovanja ili promjena u njihovom radnom statusu), onda će trpjeti sveukupna efikasnost sistema.

Da bi se maksimalno povećala efikasnost, registar treba da sadrži minimalne podatke potrebne za vršenje svoje funkcije u društvu koje ga koristi (s obzirom na to da što se više podataka prikuplja, njihovo ažuriranje je sve složenije). Ako postane neophodno prikupljanje i skladištenje drugih vrsta podataka, onda se može napraviti podregistar ili preduzeti drugi koraci kako bi se povećala efikasnost sistema, kao što je uvođenje procedura za bolju razmjenu informacija između odjeljenja.

### **2.3.4. Povjerljivost**

Proces registracije stanovništva podrazumijeva prikupljanje informacija o pojedincima, od kojih neke mogu biti lične ili osjetljive prirode. To može uključivati informacije kao što su

etničko porijeklo i vjerska pripadnost. Dijeljenje prikupljenih podataka o osobi sa trećim licima treba da podliježe posebnim propisima i da se vrši samo uz saglasnost dotične osobe.

Potpuni i pouzdani podaci mogu se prikupljati samo ako postoji povjerenje građana u sistem. Da bi se steklo povjerenje građana neophodno je osigurati pouzdanost sakupljenih ličnih podataka; vlasnici podataka treba da budu sigurni da će se njihovi lični podaci - bilo u potpunosti ili djelimično - koristiti samo za svrhe predviđene zakonom i bez otkrivanja njihovog identiteta. Odredba koja garantuje povjerljivost informacija i pravo na privatnost predstavlja nezamjenjiv dio zakona u oblasti registracije stanovništva.

U određenim situacijama (npr. slučajevi u kojima bi život ili sigurnost osobe mogla biti ugrožena ako bi se otkrili lični podaci) pojedinac može imati pravo da spriječi otkrivanje ili prenošenje svojih ličnih podataka.

Pitanje zaštite podataka posebno je adresirano u dokumentima koje su usvojile međunarodne organizacije. U nastavku su navedeni glavni međunarodni akti o zaštiti podataka, od kojih su neki obavezujući za više država učesnica OEBS-a.

- Uputstvo o zaštiti privatnosti i prekograničnim tokovima ličnih podataka Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD);<sup>12</sup>
- Direktiva Evropske unije o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanja takvih podataka;<sup>13</sup> i
- Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka.<sup>14</sup>

Zaštita podataka široko je prepoznata kao ljudsko pravo. Ako su principi zaštite podataka osnovni dio registracije stanovništva, to može povećati obim i tačnost prikupljenih podataka tako što će građani biti spremniji da daju lične podatke.

Ako se registar vodi u elektronskom obliku, postoje i druga pitanja koja treba razmotriti u vezi sa obradom podataka i sigurnošću informacione tehnologije (uključujući pouzdanost, dostupnost kompletnih podataka, integritet i autentičnost prenosa podataka). Ako država odluči da koristi elektronski registar, odgovorni organ treba da donese politiku u oblasti informacione tehnologije koja opisuje sve procedure vezane za prikupljanje, obradu i sigurnost podataka. Osnovne mjere uključuju kontrolu fizičkog i virtuelnog pristupa, provjere

12 „Uputstva za zaštitu privatnosti i prekograničnom protoku ličnih podataka”, internet stranica OECD-a, <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm>

13 Direktiva 95/46/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 24. oktobra 1995. godine, „O zaštiti pojedinaca u pogledu obrade ličnih podataka i slobodnog kretanje takvih podataka”, internet stranica Eurolex-a (EU portal), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046>

14 ETS br. 108, „Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka”, internet stranica Savjeta Evrope, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

identiteta i autorizacije, regulaciju protokola za prijavljivanje, nadzor nad svim traženim zadacima i kontrolu otkrivanja informacija korišćenjem tehnologija kao što su enkripcija podataka. Ukratko, treba uzeti u obzir postojanje garancija:

- Da su mjere za zaštitu podataka uspostavljene,
- Da je obrada podataka zakonita, i
- Da je sigurnost podataka osigurana.

Neke države mogu odlučiti da dozvole privatnom preduzeću da obrađuje prikupljene podatke koristeći specijalni softver ili složenu kombinaciju softvera i hardvera. Druge države mogu razviti sopstveni sistem, oslanjajući se na otvorenije softverske standarde i standardizovani hardver. Bez obzira koju opciju država odabere, prethodno treba pažljivo provjeriti implikacije odluke.

Od vitalne je važnosti da država preduzme sve neophodne korake kako bi zaštitila i sistem registracije stanovništva i podatke koje prikuplja i obrađuje. Čak i ako je država vlasnik sistema i podataka, moraju se napraviti dobri pravni instrumenti koji će regulisati odnose između države (kao vlasnika podataka) i bilo koje agencije ili preduzeća angažovanog da obrađuje podatke u ime države. Zapošljavanje privatnog subjekta za obradu podataka ne oslobađa državu od odgovornosti za zaštitu podataka.

### **2.3.5. Olakšavanje slobodnog kretanja ljudi**

Garantovanje slobode kretanja jedna je od ključnih obaveza država učesnica OEBS-a. Prema tome, sistem registracije stanovništva treba da olakša slobodu kretanja i izbjegne upravljanje kretanjem stanovništva, ograničavanjem slobodnog izbora mjesta prebivališta.

### **2.3.6. Efikasne administrativne procedure koje regulišu proces**

Da bi sistem za registraciju stanovništva bio efikasan, neophodno je izraditi detaljne procedure i propise koji regulišu proces registracije koji je orijentisan ka uslugama. Ovo je još važnije u slučajevima kada je registracija organizovana centralno i informacije se dijele sa organima koji nijesu posebno zaduženi za registraciju stanovništva. Propisi bi trebalo da budu jasni i tačni, i da uzmu u obzir sve relevantne interese koji su uključeni u proces registracije stanovništva. Ako se prikupljene informacije čuvaju u elektronskom formatu, a zatim se razmjenjuju između različitih sistema i registara, pažnju treba posvetiti ne samo administrativnim procedurama, već i standardima podataka i sredstvima elektronskog prenosa.

### 2.3.7. Jedna osoba, jedan zapis

Iako registracija stanovništva može osigurati podatke koji su neophodni za efikasnu upravu, važno je čuvati i razmjenjivati te podatke na odgovarajući način. Države treba da slijede princip „jedna osoba, jedan zapis”. To znači da svaki podatak o pojedincu treba registrovati na jednom mjestu i samo jednom mjestu. Međutim, to ne znači da bi različitim državnim organima trebalo zabraniti vođenje evidencija vezanih za njihove posebne zadatke. Na primjer, poreska uprava može registrovati i obraditi podatke vezane za zanimanje i prihod lica. Umjesto da registruju podatke o mjestu prebivališta tog lica, poreski organ bi trebalo da dobije ove podatke od organa koji nadgleda registar stanovništva. Ako je pravilno organizovan, takav sistem može da čini administrativnu okosnicu društva. Međutim, da bi se to postiglo, preduslov je jasna struktura za razmjenu podataka u svim djelovima državne uprave.

### 2.3.8. Jedinstvena registracija, višestruke namjene

Višestruka registracija podataka zajednički je problem u državama u kojima sistemu javne uprave nedostaje okvir za razmjenu podataka. Kada je to slučaj, pojedine institucije često počinju da vode sopstvene registre ili baze podataka za svoje potrebe. Kao rezultat toga, od građana se zahtijeva da iste podatke dostavljaju u više navrata, često u ovjerenom formatu. Potencijalne posljedice su očigledne. Ovi dugotrajni i skupi zahtjevi uzrokuju nepotrebno opterećenje građana, dok potreba za dostavljanjem istih podataka u više navrata povećava šanse za grešku. Na kraju, višestruka registracija podataka ozbiljno smanjuje stepen kontrole koji se može ostvariti u smislu zaštite podataka. Potrebno je preduzeti korake kako bi se osiguralo da postoje mehanizmi koji regulišu prikupljanje i razmjenu podataka, u obliku zakonodavstva koje reguliše prikupljanje i objelodanjivanje podataka od strane nadležnih organa.

### 2.3.9. Nediskriminacija

Postupak registracije stanovništva treba regulisati posebnim zakonodavstvom. Međutim, iako ovaj zakonski okvir pruža pravnu osnovu za proces, često postoje slučajevi kada ljudi nijesu u mogućnosti da registruju određene događaje zbog okolnosti koje nijesu predviđene zakonom.

U takvim okolnostima, ostaje univerzalni uslov da države štite osnovna prava. Stoga, ako se pojave administrativne ili zakonske prepreke za registraciju, mora se naći rješenje koje podržava zakon, a istovremeno štiti i osnovna prava građana. Od samog početka bi trebalo da bude jasno da se mogu pojaviti prepreke ako zakonodavni okvir ne sadrži odredbe za priznavanje nepredviđenih događaja. Ukoliko ne postoje takve odredbe, neki podaci koji se vode u registru vjerovatno će biti netačni, zbog čega će biti manje korisni za društvo.

### 2.3.10. „Pravno nevidljive osobe”<sup>15</sup>

Iako svaki sistem registracije stanovništva ima za cilj da obuhvati sve stanovnike određene teritorije, ovaj cilj se ne postiže uvijek. U nekim slučajevima pravo na registraciju ograničeno je na zakonite rezidente države. Postoje i slučajevi kada neki građani ne registruju određene događaje zbog propuštanja zakonskih rokova. Međutim, u drugim slučajevima, neizvršavanje registracije rezultat je okolnosti izvan kontrole pojedinca. Kao rezultat toga, građanima može biti teško da dokažu svoj pravni identitet ili da ostvaruju određena prava.

Ovo je poseban problem među pripadnicima populacije Roma i Sinta, koji u mnogim državama učesnicama OEBS-a ne ispunjavaju uslove za registraciju i stoga nijesu u mogućnosti da dokažu svoj pravni identitet.

### 2.3.11. Mjesto boravka i vlasništvo nad imovinom

Jedan od glavnih ciljeva registracije stanovništva je evidentiranje mjesta prebivališta građana. Obično je mjesto prebivališta identično zakonski priznatoj adresi. Da li je adresa zakonski priznata ili ne, ne mijenja činjenicu da ona postoji. Za potrebe registracije stanovništva nije preporučljivo prihvatiti samo zakonski priznate adrese. Posljedica takvog ograničenja je netačan pregled geografske distribucije stanovništva, što može imati negativan uticaj na mnoge različite elemente državnog planiranja.

U nekim državama postoje cijela naselja, obično blizu glavnih gradova ili drugih velikih gradova, koja postoje izvan zakonodavnog i administrativnog okvira. Ova naselja obično se grade nezakonito na državnom ili privatnom zemljištu. Zbog toga što su nezakonita, mjesta prebivališta u njima obično nemaju zvanično priznate adrese.

U mnogim slučajevima, kada zakon o registraciji zahtijeva da osobe budu registrovane na zakonitoj adresi ili objektu koji je zakonski priznat kao stambeni prostor, neadekvatno održavanje i upravljanje odgovarajućim zemljišnim katastrom i adresnim sistemom, takođe predstavljaju izazove.

Jedan od načina da se ispravi ova situacija jeste donošenje propisa kojim se pojedincima omogućava registracija njihovog stvarnog mjesta prebivališta, bez obzira da li je ono zakonski priznato. Oni koji se registruju bili bi obavezni da obezbijede neku vrstu adrese za kontakt, možda poštanski fah, na koji bi ih nadležni organi mogli kontaktirati. Potom, na nadležnim je organima da upišu ova naselja u svoje registre, da odrede nazive ulica i označe brojevima zgrade, i na taj način zakonski priznaju te adrese.

---

<sup>15</sup> Lica čiji podaci o vitalnim događajima nijesu upisani u javne registre ne mogu dobiti lične dokumente kako bi dokazali svoj identitet, a za pravni sistem njihov identitet ostaje „nevidljiv”.

Osoba koja registruje svoju adresu ne mora nužno biti vlasnik predmetne nepokretnosti. Kada registrovano lice nije vlasnik, često vlasnik nepokretnosti treba da dođe sa stanarem u registar i potvrdi da lice koje se registruje ima dozvolu da tamo živi. Licu takođe može biti dozvoljeno da registruje svoje prebivalište podnošenjem pismene saglasnosti vlasnika nepokretnosti. U mnogim slučajevima ovo je opcija koju biraju oni koji nemaju pravo da registruju svoje mjesto boravka, bilo da je to zbog toga što nije zakonski priznato ili iz nekog drugog razloga.

U nekim slučajevima, vlasnici nekretnina ne imenuju sve pojedince koji žive na određenoj lokaciji, često kako bi izbjegli poreze ili druga naknade, jer troškovi komunalnih usluga mogu biti povezani sa brojem ljudi koji imaju stalni boravak na određenoj adresi. Pojedincima koji zapravo žive na određenoj adresi, ali koji nijesu u mogućnosti da se registruju, može biti uskraćen pristup javnim uslugama.

## **2.4 Evidencija u registru stanovništva**

### **2.4.1. Uvod**

S obzirom na to da je glavna svrha registracije utvrđivanje broja stanovnika kako bi se pomoglo u planiranju državnih službi i omogućilo državi da kontaktira građane kada je to potrebno, osnovni skup podataka koji se evidentiraju treba da obuhvati podatke na osnovu kojih se nedvosmisleno utvrđuje identitet i mjesto stanovanja svake osobe. Da bi bio relevantan, svaki organ za registraciju stanovništva mora osigurati da su podaci tačni.

Kao što je već pomenuto, najvažniji podaci koji se bilježe odnose se na vitalne događaje i mjesto boravka. Međutim, mogu se uključiti i dodatni podaci koji su korisni za javnu upravu, kao što su podaci potrebni za izdavanje identifikacionih dokumenata ili pasoša, ako su ispunjeni osnovni zahtjevi.

### **2.4.2. Vitalni događaji (građanska registracija)**

Podatke o vitalnim događajima građana treba prikupljati i čuvati na takav način da se mogu dobiti samo ako su potrebni za pravne, administrativne, statističke ili druge svrhe. Iako se vitalni događaji registruju uglavnom u svrhu izrade zakonskih dokumenata, ove informacije predstavljaju podatke o identitetu svakog pojedinca upisanog u registar stanovništva.

Registracija vitalnih događaja poznata je i kao registracija građana.

Ujedinjene nacije definišu registraciju građana kao „kontinuirano, trajno, obavezno i univerzalno evidentiranje pojave i karakteristika vitalnih događaja (živo rođenje, smrt, smrt fetusa,

brakovi i razvodi) i drugih događaja koji se odnose na građanski status stanovništva propisan uredbom, zakonom ili propisom, u skladu sa zakonskim uslovima u svakoj zemlji”.<sup>16</sup>

U nastavku su navedeni osnovni datumi i vitalni događaji koje treba upisati u registar:

- Ime
- Prezime
- Datum i mjesto rođenja
- Datum i mjesto smrti
- Ime i prezime roditelja
- Sklapanje braka
- Razvod, sudsko razdvajanje
- Poništenje braka
- Usvajanje

Najvažniji podaci koje treba upisati u sistem registracije građana su imena, datumi i mjesta rođenja i smrti, jer se na osnovu njih utvrđuje identitet osobe i predstavljaju osnovu za procjenu rasta populacije i opšteg zdravlja stanovništva.

Pošto je registracija rođenja od suštinskog značaja za pristup građanskim pravima, treba da budu uspostavljene procedure u slučaju da se registracija rođenja ne odvija u određenom vremenskom periodu nakon tog događaja. Mogu se ponuditi podsticaji kao što su socijalna davanja radi podsticanja registracije rođenih. Smrtne slučajeve takođe treba odmah registrovati, bez obzira na to da li ih je prijavio organ koji potvrđuje događaj ili su potvrđeni izjavom člana porodice.

Vitalni događaji registruju se tamo gdje su se dogodili ili u mjestu prebivališta dotičnog lica. Registracija je efikasnija ako se događaji registruju tamo gdje se događaju. Istovremeno, registracija u mjestu prebivališta daje jasniju sliku promjena u lokalnom stanovništvu. Ove dvije opcije nijesu uvijek međusobno isključive. Prvo, mnogi vitalni događaji zaista se dešavaju u mjestu prebivališta pojedinca ili pojedinaca. Drugo, prilikom registracije vitalnog događaja potrebno je navesti i mjesto gdje se događaj dogodio i mjesto prebivališta subjekta ili predmeta događaja. Kao opšte načelo, događaje treba evidentirati u registru na mjestu gdje će se pružati javne usluge ili ostvarivati druga prava.

Potrebno je utvrditi rok za svaku vrstu vitalnog događaja u relevantnom zakonodavstvu. Iako se dozvoljeno vrijeme za registraciju svake vrste događaja može razlikovati, rok treba da bude što kraći, kako bi se održala tačnost podataka u registru.

---

16 Priručnik o obuci u sistemima registracije građana i vitalne statistike (Njujork, Ujedinjene nacije, 2002), str. 5, <[http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF\\_84E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_84E.pdf)



Proces registracije počinje kada organ za registraciju primi obavještenje o tome da je došlo do vitalnog događaja. U zavisnosti od vrste i okolnosti događaja, potvrda se može dostaviti u vidu pravnih ili medicinskih dokumenata, dokaznog materijala, ličnog obavještenja ili kombinacije bilo kog od navedenih, kako je to predviđeno zakonom.

Kada je vitalni događaj zvanično priznat, matičar upisuje događaj u registar. Evidencija sadrži podatke o događaju i uključenim ljudima. Ova registracija ima pravnu snagu, a evidencija se može korigovati ili izmijeniti tokom života pojedinca.

### 2.4.3. Mjesto prebivališta

Mjesto prebivališta obično je mjesto gdje građanin uglavnom živi. Neke države registruju samo jedno mjesto boravka, dok druge mogu navesti više adresa, često ih razvrstavaju na „stalno” i „privremeno” mjesto boravka. U svakom slučaju, svrha registracije prebivališta je da državi omogući kontakt sa pojedincima ili pružanje određenih usluga pojedincima ili zajednicama.

Zakonodavstvo obično propisuje ko ima pravo i ko treba da registruje svoje mjesto boravka. U većini slučajeva ovo se odnosi na građane države. Međutim, mnoge države učesnice OEBS-a registruju nedržavljanke koji imaju boravišne dozvole koje im dozvoljavaju da u određenom periodu žive u državi, one koji su u procesu promjene mjesta prebivališta unutar države ili one koji napuštaju državu za određeni period (obično više od šest mjeseci).

Da bi se registrovalo prebivalište, lice dostavlja adresu i datum dolaska na tu adresu. Registracija je obavezna za sva lica koja ispunjavaju uslove, uključujući i novorođenčad. Neke zemlje upisuju datum odlaska i mjesto ili namjeravano određište kada se lice seli u inostranstvo i takođe upisuju mjesto prebivališta kada neko stalno boravi u inostranstvu.

Mjesto prebivališta može prijaviti pojedinac ili njegov zakonski zastupnik. Mjesto prebivališta za maloljetnike prijavljuju njegovi biološki roditelji, usvojitelji, zakonski staratelj ili bilo koje drugo lice koje je zakonski odgovorno za brigu o njima i da brani njihova prava i pravne interese. Za lica koja su pod zakonskim starateljstvom, prebivalište prijavljuje njihov staratelj ili uprava ustanove koja je zadužena da postupa kao njihov staratelj.

Za registrovanje prebivališta ili promjene prebivališta, relevantno lice mora da dostavi tražene podatke na određenom obrascu. Naziv ovog obrasca može se razlikovati od jedne do druge države učesnice, ali se često naziva prijava mjesta prebivališta. Neke zemlje imaju dva formulara prijave: jedan da prijave mjesto prebivališta kada lice promijeni prebivalište u državi ili dolazi u državu iz inostranstva, a drugi da prijavi svoj odlazak iz države da bi živio u inostranstvu. Druge zemlje koriste isti obrazac za obje vrste prijave.

Ova prijava može se dostaviti nadležnoj instituciji na novom mjestu prebivališta ili na prethodnom mjestu prebivališta. U nekim zemljama, potrebno je dati ovu izjavu lično, dok druge dozvoljavaju podnošenje prijave poštom. Neke zemlje dozvoljavaju podnošenje prijave putem interneta ili telefona.

## 2.5. Ažuriranje podataka u registrima

Ažuriranje podataka o prebivalištu u sistemu za registraciju stanovništva može biti vrlo jednostavno ili vrlo kompleksno, zavisno od okolnosti. Na primjer, ako lice želi da promijeni samo svoju adresu na teritoriji za koju je nadležan isti organ za registraciju, obično treba da podnese samo obavještenje o datumu preseljenja i novoj adresi, jer će se samo postojeća lična evidencija ažurirati unošenjem novog podatka. Međutim, ako se lice preseli na lokaciju za koju je nadležan drugi organ za registraciju, obavještenje se često mora dostaviti prije nego što se to desi. Dotično lice zatim dobija potvrdu koju treba dostaviti organu za registraciju u određenom roku nakon njegovog dolaska u novo mjesto prebivališta tako da se registar može ažurirati. Dio ili kopija potvrde šalje se u prethodni registar kao dokaz da je došlo do preseljenja i da se potvrdi novo mjesto prebivališta. U drugim slučajevima, prijava se ne podnosi prije nego što dođe do preseljenja. Umjesto toga, lice je obavezno samo da prijavi svoje preseljenje na novoj lokaciji, a ovi podaci, zajedno sa novom adresom lica, prijavljuju se po službenoj dužnosti organu koji vodi prethodni registar.

Kada dođe do vitalnog događaja, lična evidencija se obično ažurira na lokaciji na kojoj se vodi registar. Ako se registar vodi u papirnom obliku, lice koje dostavlja nove podatke mora da dođe na mjesto gdje se registar vodi. U slučajevima trajnih promjena mjesta prebivališta, mogu se donijeti odredbe za prenos cjelokupne evidencije vitalnih događaja na novu lokaciju lica. Ovaj postupak odvija se na sličan način kao u slučaju registracije promjene prebivališta.

Trenutno iskustvo pokazuje da savezne države ili velike zemlje koje obuhvataju regione sa određenim stepenom autonomije obično uspostavljaju registre za svaku federalnu podjedinicu ili region. Čak je i razmjena podataka između ovih registara ponekad ograničena zakonom, a građani su izloženi velikom broju administrativnih procedura kada traže da prenesu svoju evidenciju u nove registre.

Uvođenje računarskih registara značajno je poboljšalo razmjenu podataka, pošto se veći na prenosu podataka i obavještenja vrši u pozadini po službenoj dužnosti, čime se građani velikim dijelom oslobađaju od opterećenja.

## **3. Osmišljavanje sistema za registraciju stanovništva**

### **3.1. Porijeklo podataka**

Registar stanovništva obično nije prvi registar izrađen u zemlji u cilju prikupljanja informacija o njenom stanovništvu. Državni i opštinski organi, kao i druga pravna lica, često prikupljaju lične podatke za postojeće ili moguće korisnike javnih usluga, čime izrađuju institucionalne registre. Za izdavanje identifikacionih dokumenata, nadležni organi takođe prikupljaju podatke o pojedincima. Jedna ili više ustanova (opštine, crkve, sudovi, bolnice itd.) takođe mogu biti uključene u registraciju i prikupljanje informacija o vitalnim događajima.

U slučajevima kada država nema sistem za prikupljanje i čuvanje ličnih podataka građana, subjekti, bilo da su javni ili privatni - kojima su potrebni lični podaci u vezi sa građanima - počinju da sakupljaju ove podatke samostalno i, na kraju, izrađuju baze ličnih podataka. U tom slučaju, država ima vrlo malo kontrole nad pristupom i razmjenom ličnih podataka ili zaštitom privatnosti. Kada mnogi različiti javni ili privatni subjekti vode sopstvene registre, država konačno mora da odredi organ nadležan za ovjeravanje određenih ličnih podataka. Implementacijom sistema za registraciju stanovništva koji sadrži najvažnije podatke o građanima i razmjenom ovih podataka sa zainteresovanim javnim ili privatnim subjektima, država eliminiše potrebu za više baza podataka.

Bez odluke nadležnih organa o „vlasnicima” posebnih grupa podataka, moguće je nepotrebno preklapanje procesa, što dovodi do nepotrebnog dupliranja troškova za opremu i tehnologiju. Štaviše, identični podaci će na kraju biti uskladišteni u različitim formatima u različitim registrima, što će dovesti do konfuzije i otežati dalji razvoj sistema. Različite organizacije implementiraće svoje sopstvene razvojne programe i neće biti kompatibilne u različitim kreiranim arhitekturama informacione tehnologije.

### 3.2. Planiranje i podjela dužnosti između nadležnih organa

Proces kreiranja sistema za registraciju stanovništva počinje odlukom o tome koja institucija ili institucije treba da budu odgovorne za registraciju ovih ličnih podataka, podjelu odgovornosti između uključenih institucija i koordinaciju njihovih aktivnosti.

Svaka država učesnica OEBS-a ima svoju administrativnu tradiciju i metode za registraciju vitalnih događaja. Administrativna tradicija određuje koji nadležni organi - i na kom nivou - su najpogodniji za registraciju određenih ličnih podataka. Ova tradicija sa sobom donosi dragocjena stručna znanja koja su stekle institucije nadležne za registraciju određenih podataka u prošlosti i postojeće mreže na lokalnom nivou, zajedno sa iskusnim službenicima u vođenju registrovanih podataka. Na kraju, način funkcionisanja centralizovanog postupka utvrđuje se delegiranjem ovlašćenja za postupak registracije između državne uprave i lokalnih samouprava.

Lokalni subjekti uključeni su u registraciju bez obzira na stepen centralizacije sistema. Da bi se osiguralo da je sistem registracije efikasan, važno je utvrditi odgovarajući broj i lokacije lokalnih registarskih službi. Kako bi se osiguralo da ovi lokalni subjekti efikasno rade, treba da budu integrisani u okvir šireg sistema registracije stanovništva, a njihove poslove treba da koordiniraju organi nadležni za cjelokupni sistem. Koordinacija i integracija su od suštinskog značaja, bez obzira na nivo centralizacije sistema registracije.

Bez obzira na to koliko je centralizovan, sistem treba efikasno da razmjenjuje podatke između svojih različitih jedinica. Komunikacioni kanali treba da funkcionišu u oba smjera: od lokalnih subjekata do centralnog organa i obrnuto. Da bi ova vrsta komunikacije bila efikasna i djelotvorna, treba koristiti moderna sredstva telekomunikacija. U cilju razmjene podataka i obezbjeđivanja međuresorne saradnje, određenim predstavnicima drugih državnih organa van sistema takođe se može omogućiti pristup komunikacionoj mreži.

### 3.3. Modeli registracije stanovništva

Sistemi za registraciju stanovništva imaju različite oblike, ali efikasni sistemi imaju zajedničku sposobnost da ažuriraju podatke u registru i pružaju zaštitu protiv višestrukih registracija, stvaranja višestrukih identiteta, neovlašćenog otkrivanja ličnih podataka i drugih prevarnih aktivnosti. Različite države izradile su modele prilagođene sopstvenim administrativnim tradicijama. Ovi modeli mogu se okarakterisati prema tome kako rješavaju sljedeća pitanja:

- Podjela nadležnosti između državnog i lokalnog nivoa uprave,
- Nivo decentralizacije podataka,
- Metode prenosa podataka između administrativnih nivoa, i
- Format skladištenja.

### 3.3.1. Podjela nadležnosti

Centralizovani sistem pretpostavlja imenovanje jednog centralnog državnog organa odgovornog za upravljanje, koordinaciju i nadzor nad svim poslovima registracije stanovništva u državi. Ovaj organ odgovoran je za sprovođenje administrativnih procedura i tehničko upravljanje cjelokupnom mrežom, uključujući i podružnice. Ova nadležnost proširuje se na uspostavljanje i koordinaciju rada sistema na lokalnom nivou, dostavljanje pisanih materijala lokalnim registrima za vođenje njihovog svakodnevnog rada, koordiniranje procedura registracije unutar cijelog sistema i nadzor nad radom lokalnih službi za registraciju. Ovaj organ odgovoran je i za koordinaciju sa drugim državnim organima o poslovima vezanim za registraciju stanovništva.

U decentralizovanom sistemu, nadzor nad registracijom obično se vrši na nivou glavnih administrativno-teritorijalnih jedinica. Decentralizovani sistemi postoje u mnogim zemljama koje imaju federalni politički sistem, veliku teritoriju ili veliku populaciju. Ali čak i u ovim sistemima još uvijek postoji organ na državnom nivou odgovoran za obezbjeđivanje usklađenosti sa minimalnim standardima i za nadgledanje zajedničkog rada sa decentralizovanim entitetima kako bi se obezbijedila jedinstvena praksa i procedure. Ovaj model registracije stanovništva može se naći u zemljama u kojima su različiti organi odgovorni za registraciju različitih vrsta ličnih podataka.

### 3.3.2. Čuvanje podataka

Podatke čuvaju zakonski imenovani organi. Ako se registri vode u papirnom obliku, čuvaju se u lokalnim službama organa lokalne samouprave ili lokalnom ogranku državnog organa.

Uvođenje računarske registracije stanovništva omogućava centralizaciju skladištenja podataka. U državama u kojim je jedinstveni državni organ odgovoran za prikupljanje svih podataka vezanih za registraciju stanovništva, kompjuterizacija omogućava njihovo skladištenje u centralnom državnom registru. Kompjuterizacija takođe omogućava centralizaciju skladištenja podataka u slučajevima kada je registracija posebnih grupa podataka prenesena na više državnih organa. Da bi se olakšala efikasna razmjena podataka između nadležnih organa, postojeći organ ili novoimenovana institucija ima zadatak da obezbijedi kontinuirano čuvanje podataka. U ovom modelu, nadležni organ za skladištenje podataka nema nadležnosti za njihovo prikupljanje i ažuriranje, već samo omogućava pristup podacima onim organima koji su odgovorni za registraciju.

### 3.3.3. Format skladištenja

Registar stanovništva sastoji se od brojnih zapisa, od kojih svaki sadrži podatke o pojedinačnom licu ili subjektu podataka. Po pravilu, trebalo bi da postoji samo jedan zapis po evidentiranom događaju.

Registri se mogu voditi u papirnom ili elektronskom formatu. Slijede neki od najčešćih primjera:

#### **Knjiga registra**

Knjiga registra sadrži prethodno štampane, prazne registracione formulare koji su uvezani zajedno kao knjiga. Zvanične evidencije ručno se upisuju u knjigu po redosljedu njihovog datuma registracije.

U drugim slučajevima postojeće evidencije ažuriraju se sa najnovijim podacima.

#### **Neukoričeni registri i kartoteke**

Svaki vitalni događaj evidentira se u posebnom obrascu. Neukoričeni registri i kartoteke sastoje se od odvojenih strana ili kartona koji se mogu organizovati na različite načine, na primjer numerički, abecedno ili hronološki.

#### **Računarski registar (digitalna baza podataka)**

Računarski registar čuva zapise u digitalnom formatu. Jedan od glavnih principa u projektovanju baze podataka je da, iako se može koristiti u višestruke svrhe, svaki zapis treba samo jednom unijeti. Iako praktičan dizajn baze podataka zavisi od korišćenog softvera, krajnjem korisniku prikaz na računarskom ekranu izgleda skoro isto kao zapisi koji se obično nalaze u papirnim registrima.

### 3.3.4. Prenos podataka između administrativnih nivoa

Stalna migracija stanovništva i promjene građanskog statusa zahtijevaju sistem za registraciju stanovništva koji dozvoljava efikasnu razmjenu podataka unutar sistema, bilo radi prikupljanja novih statističkih podataka ili ažuriranja postojećih evidencija u registrima. Kada se osoba seli sa jedne lokacije na drugu, na primjer, podaci se razmjenjuju između dvije lokacije, tako da se registracija u prethodnom prebivalištu stornira kada se izvrši registracija u novom prebivalištu.

Ako se registri vode u papirnom obliku, onda se takvi podaci mogu razmjenjivati između registara po službenoj dužnosti ili putem izdavanja potvrda građanima. U slučajevima kada se razmjena podataka oslanja na potvrde, pojedinac treba da dobije potvrdu o odjavi svog prethodnog prebivališta koju dostavlja na novoj lokaciji kako bi se registrovao u novom prebivalištu. Kod modela dostave po službenoj dužnosti, lice samo treba da registruje svoje novo prebivalište. Podaci o novom prebivalištu zatim se automatski prenose u mjesto prethodnog prebivališta, gdje se registracioni zapis stornira.

U kompjuterizovanim sistemima, razmjena podataka o registraciji stanovništva u potpunosti se vrši po službenoj dužnosti, gdje sve promjene u registru odmah vide ovlašćeni korisnici.

### **3.4. Višestruka primjena i razmjena podataka**

Registracija stanovništva rezultat je neprekidnog procesa, pri čemu se podaci o vitalnim događajima i mjestu prebivališta koji su prvobitno bili evidentirani u različitim administrativnim sistemima stalno automatski povezuju.

Upravljanje takvim kompleksnim sistemom zahtijeva uspostavljanje efikasnih mehanizama za razmjenu podataka, kao i preciznu koordinaciju između institucija odgovornih za registraciju. Svaka institucija odgovorna za registraciju određenih podataka mora osigurati da se podaci ažuriraju redovno i blagovremeno i da su registrovani podaci tačni i potpuni.

Svaka zemlja koja razvija sistem registracije stanovništva to čini u skladu sa domaćim administrativnim tradicijama i procedurama, zakonodavstvom, tehničkim mogućnostima i dodijeljenim ljudskim i finansijskim sredstvima za realizaciju zadatka. Stoga se mogu uspostaviti različiti mehanizmi za razmjenu informacija između nadležnih institucija. Evo nekoliko primjera:

- Prenos dokumenata (ili njihovih kopija) sa potvrdom evidentiranja određenih podataka (npr. vitalni događaji ili promjena prebivališta) poštom ili kurirskom službom. U većini slučajeva, lice koje podnosi zahtjev snosi odgovornost za prenos dokumenata.
- Prenos registrovanih podataka putem digitalne mreže.
- Ažuriranje registra stanovništva na internetu koje vrši institucija za registraciju putem unošenja podataka direktno u bazu podataka, i
- Periodični prenos podataka (prenos „serijskih podataka“) iz institucionalnih registara u registar stanovništva vrši se na internetu ili pomoću nosača podataka (tj. kompakt disk, fleš memorija).





## 4. Pravni okvir

### 4.1. Pregled

Jedan od ciljeva pravnog okvira koji reguliše registraciju stanovništva je postizanje jedinstvenosti. Okvir je izrađen kako bi obezbijedio direktno primjenjive propise koji se odnose na obaveze građana i upravnih organa u procesu. Cilj je eliminisanje postojećih divergentnih praksi registracije među različitim administrativnim organima, dok je krajnji rezultat izrada jednog jedinstvenog sistema registracije stanovništva. Kada se ovakav sistem u potpunosti primijeni, može se dalje razviti i postati „informaciono srce” sistema koji povezuje sve segmente javne uprave. Izrada savremenog sistema registracije stanovništva može se posmatrati kao prvi i veoma važan korak u uspostavljanju modernog informacionog i komunikacionog sistema koji podržava rad javne uprave.

Sistem za registraciju stanovništva može se uspješno primijeniti bez obzira na to koliko je administrativnih organa zaduženo za registraciju određenih vrsta ličnih podataka građana. Da li je za prikupljanje podataka zadužen jedan ili više organa ostaje politička odluka. Glavni principi zakona o registraciji stanovništva ostaju isti, bez obzira na prenos ovlašćenja. Prilikom projektovanja sistema daleko je važnije da se u obzir uzmu postojeći postupci u registraciji stanovništva i odgovarajuće administrativne procedure. Međutim treba analizirati postojeći sistem i procedure kako bi se identifikovali mogući nedostaci.

### 4.2. Opšti principi zakona o registraciji stanovništva

Vremenom se registracija stanovništva razvijala u mnogim zemljama kako bi postala nezavisni administrativni zadatak, sa vlastitim ogrankom javnog prava. Pravni okvir koji ima za cilj podsticanje efikasne i djelotvorne registracije stanovništva zasniva se uglavnom na administrativnim procedurama, a ne na regulatornim propisima.

Pravni okvir reguliše prikupljanje, obradu i objavljivanje podataka o stanovništvu na način koji poštuje pojedinačna prava i uspostavlja ravnotežu sa javnim interesom. Dobro definirani procesi i povjerenje subjekata podataka ključni su za tačnost podataka koji se čuvaju u sistemu.

Dva osnovna zakonodavna načela za uspostavljanje i održavanje efikasnog i jedinstvenog sistema registracije stanovništva su načelo srazmjernosti i ograničavanja pristupa podacima od strane organa uprave u svrhe propisane zakonom. Pridržavanje ovim načelima osiguraće prikupljanje i korišćenje samo potrebnih podataka za odgovarajuće zadatke.

Jedan preduslov je da zakonodavni organ treba da definiše ciljeve registracije stanovništva. Pri tome je važno pridržavati se principa razdvajanja ovlašćenja. Registracija stanovništva je dio sistema javne uprave u državi i često čini odvojenu granu javne uprave. Pristup ili prava drugih grana na pristup informacijama moraju biti utvrđeni, tako da je opšti pristup na nivou cijelog sistema ograničen na osnovne informacije, kao što su imena, adrese i datumi rođenja. Posebni podaci, kao što su zdravstveni ili finansijski podaci, ne treba da budu pristupačni svima u sistemu. Svaka grana državne uprave može pristupiti sistemu registracije stanovništva, ali nikome ne treba odobriti pristup podacima koji nijesu povezani sa njihovim zadacima.

Pravilna primjena ovih principa značajno će povećati povjerenje javnosti u sistem, čime će se povećati tačnost i sveobuhvatnost prikupljenih podataka.

Čak i u federalnom sistemu gdje su ovlašćenja i obaveze značajno decentralizovane, savezna vlada ipak treba da razmotri uspostavljanje osnovnog pravnog okvira. Ovaj okvir je neophodan kako bi se osigurala osnovna kompatibilnost između sistema registracije u različitim savezним podjedinicama.

Osnovno zakonodavstvo treba jasno da definiše nadležne organe, njihove zadatke i obaveze, odgovarajuće uslove, kategorije koje se koriste, svrhu registracije stanovništva i prava vlasnika podataka. Glavne odlike takvog osnovnog zakonodavstva su sljedeće:

- Opšte odredbe
- Organizacija registara (centralizovani ili decentralizovani)
- Opšte i posebne obaveze registracije
- Razmjena podataka među državnim organima
- Zaštita prava, uključujući zaštitu podataka, i
- Prekršaji i kazne

### 4.3. Opšte odredbe

Osnovni pravni akt kojim se uređuje registracija treba uvijek da sadrži naziv jednog ili više odgovornih organa uprave. Glavne zadatke, obaveze i privilegije ovih administrativnih organa treba opisati na jasan i jednostavan način. Propisi koji regulišu prikupljanje, obradu i skladištenje podataka treba da navedu svaku stavku podatka koja se čuva u registru. Međutim, nadležni organi treba da budu obavezani zakonom da koriste podatke samo u skladu sa njihovom namjeravanom svrhom, koja je zakonom propisana. Može se uvesti identifikator povezan sa svakim vlasnikom podataka kako bi se olakšalo održavanje registra.

Registar stanovništva vrijedan je instrument samo ako se ažurira. Prema tome, zakon treba da propiše da je registracija obavezna i da je nadležni organ odgovoran za kontinuirano ažuriranje registra. Ako su subjekti osim organa za registraciju stanovništva ovlašćeni za pristup podacima, ovi subjekti moraju da obavijeste organ za registraciju stanovništva o svim nedosljednostima, nedostacima ili netačnostima koje otkriju.

Zakonodavstvo treba da propiše svaku vrstu ličnih podataka za registrovanje. Lični podaci prikupljeni na osnovu zakona o registraciji stanovništva uvijek treba da budu povjerljivi i da se ne otkrivaju bez posebnog pravnog akta koji predviđa ovo otkrivanje. Pravni akt treba da sadrži specifikaciju, jasno opisane okolnosti u kojim se svaka vrsta podataka može otkriti i kome. Propisi treba da identifikuju posebne kategorije podataka i posebno osjetljive podatke.<sup>17</sup>

Postupke i prava vezana za prenos ili otkrivanje podataka u vezi sa posebnim kategorijama podataka treba eksplicitno regulisati i uspostaviti posebne mjere za zaštitu podataka.

---

<sup>17</sup> U Evropskoj uniji „propisi o zaštiti podataka” obično se odnose na „posebne kategorije podataka”. Međutim, izraz „osjetljivi podaci” je jednostavniji iako se odnosi samo na podgrupu podataka o kojima se ovdje govori. Osjetljivi podaci su: rasno ili etničko porijeklo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja, članstvo u sindikatima i podaci koji se tiču zdravlja ili seksualnog života (zatvorena lista). Podaci koji se odnose na prekršaje, osuđivanja za krivična djela ili mjere bezbjednosti, kao i jedinstveni matični broj, smatraju se posebnim kategorijama u skladu sa članom 8 Direktive 95/46/EZ.

---

**Glavni aspekti:**

- Imenovanje upravnih organa nadležnih za registraciju stanovništva i jasan opis obaveza;
  - Opis upravnih zadataka;
  - Definicija registara;
  - Definisane da prikupljanje, obrada, skladištenje, ažuriranje i objavljivanje ličnih podataka može biti dozvoljeno samo u skladu sa zakonom;
  - Uslov da se podaci koriste samo u namjeravane svrhe;
  - Odredba da su podaci kompletni i tačni;
  - Specifikacija mjera za povjerljivost podataka.
- 

#### 4.4 Centralizovana i decentralizovana registracija

Da li je registracija stanovništva odgovornost centralnog državnog organa ili je delegirana u cjelini ili djelimično lokalnim organima, to je politička odluka. U oba slučaja važe pravni principi koji regulišu registraciju stanovništva, a obaveze svih organa odgovornih za registraciju treba jasno regulisati.

U zavisnosti od veličine dotične zemlje, službe za registraciju na lokalnom nivou mogu igrati veliku ulogu u povećanju prihvatljivosti i efikasnosti sistema registracije. U tom pogledu treba razmotriti mogućnost prenošenja dijela odgovornosti za registraciju na lokalne organe posebno u pogledu provjere prikupljenih informacija. Uključivanje lokalnih organa osigurava vlasništvo nad procesom različitih političkih partija na lokalnom nivou. Ovaj pristup eliminiše i zabrinutost da političke snage na vlasti na državnom nivou mogu da kontrolišu cijeli proces registracije.

Lokalne informacije mogu biti dio centralizovanog sistema (u kojem prikupljaju podatke u ime saveznog organa odgovornog za čitav proces) ili decentralizovanog sistema (pri čemu lokalne službe prikupljaju i čuvaju podatke na svojoj teritoriji, a zatim ih mogu razmjenjivati u centralizovanom sistemu - posebno ako je sistem kompjuterizovan). U decentralizovanom sistemu organ odgovoran za registraciju obrađuje lokalne podatke u ime lokalnih organa, uz pretpostavku da se podaci u registru stanovništva čuvaju odvojeno od drugih lokalnih podataka i ne razmjenjuju u druge svrhe osim onih koje su propisane zakonom.

Treba jasno definisati obaveze svih nadležnih organa uključenih u proces registracije i održavanja podataka, koje odražavaju decentralizovanu ili centralizovanu organizaciju sistema registracije i čuvanja podataka. Na primjer, ako centralni organ obrađuje podatke u ime lokalnog organa, ovaj odnos treba zakonom osigurati i regulisati.

## 4.5. Opšta obaveza registracije

Ažuriranje registra mnogo je lakše ako zakon uspostavlja opštu obavezu registracije. Ova obaveza može se propisati i za vlasnike podataka, koji bi tada bili dužni da se aktivno registruju kod određenog organa ili uprave, ili državnih organa, koji zatim treba da prikupe neophodne podatke. Kombinacija ova dva postupka često je najefikasnija. Kada se dijete rodi, na primjer, savršeno je logično da bolnica ima dužnost da obavijesti nadležni organ uprave o rođenju. U slučajevima promjene prebivališta, često je najprikladnije da lice koje mijenja adresu ima obavezu da se registruje.

Kao okosnica uprave i efikasnog javnog upravljanja, prednosti registra stanovništva treba da koriste ne samo organi državne uprave već i organi lokalne samouprave. Kao što je gore pomenuto, saznanje o tome gdje ljudi žive od suštinskog je značaja za efikasno i blagovremeno pružanje javnih usluga. Obaveza prijave i odjave mjesta prebivališta služi u brojne administrativne svrhe. Na primjer, ova obaveza će lokalnim zajednicama olakšati prebrojavanje njihovih stanovnika, što je korisno prilikom sastavljanja biračkih spiskova i pružanja određenih javnih usluga, kao što su škole i bolnice. To takođe znači da se planiranje i održavanje može vršiti prema stvarnim potrebama a ne procjenama.

Ako građani imaju zakonsku obavezu da dostave dokaz o prebivalištu ili registraciji radi ostvarivanja određenih prava ili korišćenja usluga, nadležni organi treba da izdaju potvrde o prebivalištu svima koji se registruju. Podaci koje potvrda treba da sadrži moraju biti propisani zakonom.

Takve potvrde postale su suvišne u mnogim zemljama gdje su sistemi za registraciju stanovništva kompjuterizovani. Dok su u prošlosti građani morali da dostave potvrdu o prebivalištu kako bi ostvarili prava ili dobili pristup uslugama, sada ove podatke direktno pribavlja uprava iz registra stanovništva. Ovakav sistem može se uspostaviti samo u onim slučajevima kada je pristup kompjuterizovanim podacima omogućen drugim subjektima koji nijesu organi za registraciju stanovništva. Međutim, bilo kakvu razmjenu podataka između organa za registraciju stanovništva i drugih javnih ili privatnih subjekata, treba regulisati zakonom.

Jedan od važnih zahtjeva bi trebalo da bude uslov da se saglasnost vlasnika podataka dobije prije nego što se bilo koji lični podatak može razmijeniti. Ovdje je od velikog značaja i načelo podjele odgovornosti, a razmjenu podataka treba dozvoliti samo do stepena potrebnog za izvršavanje administrativnih zadataka utvrđenih zakonom.

U mnogim zemljama, prebivalište je osnovni aspekt registracije stanovništva koji se ogleda u činjenici da se sudski pozivi i nalozi uručuju po mjestu prebivališta lica, a ne licu lično. Zakonodavstvo o registraciji stanovništva treba da sadrži odredbu o mjestu prebivališta,

stanovanja ili boravka. Ova definicija treba da obuhvati tradicionalno značenje pojma dom u datom društvu uključujući i tradicionalna skloništa. Može se upućivati na geografski ili katastarski sistem, a takođe bi trebalo dozvoliti korišćenje orijentirnih mjesta za opis i identifikaciju adrese.

Zakon treba da reguliše slučajeve gdje se koristi više od jednog mjesta prebivališta, kao i postupak za utvrđivanje glavnog prebivališta lica. Ovo se može uraditi definisanjem značenja izraza „glavno prebivalište” ili omogućavanjem dotičnom licu da zvanično naznači svoje glavno prebivalište.

Svako lice koje ima obavezu da se registruje treba da dostavi sve neophodne podatke - bilo pismenim ili usmenim putem - nadležnom državnom organu. Ako je vođenje registra stanovništva kompjuterizovano, registracija bi trebalo da bude moguća u kancelariji za registraciju u trenutnom ili prethodnom mjestu prebivališta lica. Ako sistem nije kompjuterizovan, treba donijeti propise koji regulišu razmjenu podataka o registraciji i odjavu mjesta prebivališta između odgovarajućih službi za registraciju po službenoj dužnosti.

Zakonodavstvo takođe treba detaljno da propiše sve osnove za izuzeće od obaveze registracije. Lica oslobođena obaveze registracije mogu biti: službenici strane diplomatske misije ili konzularne službe i, u određenim okolnostima, članovi njihovih porodica; lica koja su oslobođena na osnovu određenih međunarodnih konvencija; i lica koja imaju samo privremeni boravak ili boravak radi služenja vojnog roka ili obrazovanja.

---

#### **Principi registracije:**

- Opšta obaveza registracije
  - Prijava i odjava prebivališta
  - Potvrda o prijavi prebivališta
  - Definicija mjesta prebivališta/stanovanja/boravišta
  - Samo jedna glavna adresa
  - Prikupljanje podataka po službenoj dužnosti
  - Obaveza saradnje sa organom nadležnim za registraciju
  - Izuzeća od obaveze registracije
- 

#### **4.6. Posebne okolnosti**

Mnogi sistemi ne obezbjeđuju registraciju posebnih kategorija stanovništva, kao što su beskućnici, pacijenti koji dugoročno borave u bolnicama, stanovništvo u staračkim domovima ili profesionalni putnici (npr. u slučaju pomoraca). Ako registar služi kao osnova za pružanje javnih usluga i ostvarivanje naknada i prava, onda je važno osigurati da svi koji na to imaju pravo budu registrovani i da imaju pristup. Ovo je naročito važno ako se registar oslanja

samo na zakonski priznate adrese, jer u zemlji mogu postojati građani koji nijesu u mogućnosti da se njihovo mjesto prebivališta prizna kao takvo. Svaki zakonski okvir treba da sadrži propise koji omogućavaju registraciju onih koji nemaju stalno prebivalište ili zakonski priznatu adresu.

---

**Posebne okolnosti obuhvataju:**

- Posebne propise za lica koja stalno putuju,
  - Beskućnike, i
  - Bolnice, hotele, azile, staračke domove.
- 

#### **4.7. Razmjena podataka između državnih organa**

Efikan sistem za registraciju oslanja se na dostavljanje tačnih podataka, što zavisi od povjerenja javnosti u sistem. Da bi se steklo povjerenje javnosti, podaci se mogu koristiti samo u skladu sa svrhom za koju su prvobitno prikupljeni. Ovaj osnovni princip takođe treba primijeniti kada se lični podaci prenose ili razmjenjuju između državnih organa. Dakle, prenos podataka treba regulisati u skladu sa sektorskim nadležnostima i principom podjele odgovornosti. Svaki prenos podataka iz registra stanovništva u drugi sektor (npr. zdravstvene ili poreske usluge) treba regulisati u skladu sa svrhom prenosa, primaoцем i kategorijama podataka koji se prenose. U građanskoj registraciji, prenos podataka može uključivati ime lica, datum rođenja i/ili adresu bez posebnih ograničenja. Ostali podaci u specijalnoj kategoriji, uključujući jedinstveni matični broj i radno mjesto, mogu biti predmet prenosa samo ako svrha prikupljanja podataka opravdava korišćenje podataka koje je naveo primalac, a prenos je predviđen zakonom.

U principu, svaki prenos podataka između državnih organa treba da bude zasnovan na pravnoj regulativi koja eksplicitno navodi kategoriju podataka podesnih za prenos. Interni identifikator ne treba prenositi niti otkrivati. Međutim, ako se podaci prenose iz registra stanovništva državnim organima izvan sektora državne uprave (npr. organi nadležni za zdravstvo, poreze ili policijske poslove), onda takav prenos treba pravilno objasniti i treba da predstavlja izuzetak od standardnog postupka. Konkretno, bilo kakav prenos podataka između registra stanovništva i policije treba regulisati zakonom i detaljno (u skladu sa načelom podjele odgovornosti). Isto važi i za prenošenje podataka privatnom sektoru, koji treba da bude ograničen na određene stavke podataka (kao što su ime i adresa) i da nikad ne obuhvata osjetljive podatke. Javnost će generalno bolje prihvatiti sistem za registraciju stanovništva ako se poštuje princip podjele nadležnosti i primjenjuju postupci koji će osigurati transparentnost.

Prenos kompjuterizovanih podataka o registraciji stanovništva stvara brojne mogućnosti u okviru kompjuterizovane javne uprave. Iako ono što je postalo poznato kao „elektronska

uprava” ili “e-uprava” može povećati efikasnost uprave i poboljšati pružanje javnih usluga, upravne odluke koje smanjuju ili ograničavaju prava građana, kao što je odluka o odbijanju pružanja informacija, ne bi trebalo da budu automatizovane. Automatski prenos podataka između državnih organa treba da budu regulisan propisima koji utvrđuju svrhu prenosa, naziv organa koji prima podatke, odgovornosti državnih organa i stavke podataka koje se prenose. Osjetljive podatke uopšte ne treba prenositi. Od najveće važnosti je da primalac podataka bude nedvosmisleno autentičan u registru stanovništva i da se prenos podataka šifrira, posebno ako se prenos odvija preko interneta. Informacije o strani koja pristupa bilo kojem posebnom skupu podataka i datum pristupa podacima, treba da budu zabilježeni i memorisani za određeni period. Ovi podaci mogu se koristiti i analizirati samo za zaštitu podataka i trebalo bi da budu dostupni samo određenim službenicima.

Državni organi koji primaju podatke takođe treba da imaju zakonsku obavezu da koriste, obrađuju, čuvaju ili objavljuju podatke u skladu sa svrhom za koju su prvobitno bili usklađeni. Primalac, kao i nadležni organ ili uprava uvijek treba da poštuju legitime interese vlasnike podataka.

Možda postoji legitimni interes unutar privatnog sektora za dobijanje podataka iz registra, koje je obično ograničeno na imena i adrese. Ne bi trebalo razmatrati objavljivanje osjetljivih podataka, osim uz eksplicitnu saglasnost vlasnika podataka.

Iskustvo u nekim državama učesnicama OEBS-a jasno je pokazalo da omogućavanje dostupnosti podataka privatnom sektoru na dobro organizovan i regulisan način smanjuje broj slučajeva u kojim privatni sektor prikuplja i obrađuje takve informacije bez ikakvog državnog nadzora. Velika većina vlasnika podataka obično prihvata transparentan sistem podataka iz registra koji funkcioniše u skladu sa javnim pravilima i propisima. Omogućavanje prava vlasnika podataka da odluče da se njihovi lični podaci ne daju privatnom sektoru povećava stepen prihvatanja i to treba uraditi u cilju zadovoljavanja standarda privatnosti.

Registracija uvijek treba da bude besplatna kako bi se registar ažurirao; u suprotnom, neki ljudi se možda neće registrovati. Ostale usluge koje pruža organ za registraciju mogu biti predmet naknade. Naknade treba da pokriju, ali da ne prelaze, stvarne troškove.



## 4.8. Zaštita prava

Interesi vlasnika podataka ne smiju se narušiti prikupljanjem, obradom ili korišćenjem podataka osim za njihovu namjenu. Mora se osigurati sveobuhvatna zaštita ličnih podataka.<sup>18</sup> Posebni sektorski propisi koji se tiču zaštite podataka mogu se integrisati u zakone o registraciji stanovništva kako bi se razjasnila posebna prava.

Vlasnici podataka treba da imaju pravo da besplatno dobijaju informacije o podacima o sebi koji su uskladišteni ili otkriveni, kao i o ažuriranju netačnih podataka ili dodavanju nedostajućih podataka. Takođe im se treba omogućiti da osiguraju da su nepotrebni ili nezakonito prikupljeni podaci izbrisani.

Ako su podaci netačni ili nepotpuni, od nadležnih organa treba zatražiti da isprave i dopune podatke po prijemu zahtjeva za to od strane vlasnika podataka. Ako se čuvaju podaci koji više nijesu potrebni za svrhu za koju su prvobitno prikupljeni ili je datum nezakonito pribavljen, njih treba izbrisati. Registar može biti efikasan samo ako se ne čuva više podataka od onih potrebnih za ispunjavanje zakonske svrhe registra.

Informacije o preminulim licima treba da budu označene unutar ili izbrisane iz glavnog registra ili prenijete u arhivski registar. Ako se uspostavlja arhivski registar, on treba da podliježe zakonskim propisima koji se odnose na nadležne organe i objavljivanje i korišćenje podataka.

---

### **Zaštitna prava:**

- Interesi i prava vlasnika podataka,
  - Sloboda informisanja,
  - Ispravljanje podataka i
  - Brisanje i skladištenje podataka.
- 

## 4.9. Regulatorni prekršaji

Kršenje zakona o registraciji stanovništva može biti predmet regulatornih kazni. U svakom slučaju, elementi bilo koje radnje, koja se može smatrati prekršajem, treba da budu utvrđeni i jasno opisani u zakonu.

---

<sup>18</sup> Zakon o zaštiti podataka predviđa zaštitu prava pojedinca da odluči koji podaci o njemu mogu biti otkriveni. Posebni sektorski propisi u zakonu o registraciji stanovništva i zaštiti prava pojedinca na takvo informativno samoopredjeljenje mogu dopunjavati ili ograničavati opšta prava utvrđena u zakonu o zaštiti podataka.



## **5. Državni registar: registracija stanovništva i informaciona tehnologija**

Korišćenje informacione tehnologije u sistemu registracije stanovništva može olakšati uspostavljanje registra na nivou države i integraciju svih podataka koji se čuvaju u pojedinačnim registrima. U praksi, registar na nivou države je sistem elektronski vođenih registara (baza podataka) koji skladišti podatke o registraciji stanovništva na centralnoj lokaciji. U zavisnosti od modela registracije stanovništva, organ nadležan za vođenje registra u državnoj svojini treba da obezbijedi pristup podacima u registru za početni unos i naknadno ažuriranje samo organima zakonom određenim za te svrhe.

Informacione tehnologije treba posmatrati kao alat za integraciju postojećih registara i povećanje efikasnosti u razmjeni podataka. Ipak, efikasnost cjelokupnog sistema zavisi prije svega od zakonodavnog i administrativnog okvira koji reguliše postupak registracije. U slučajevima kada postojeći okvir omogućava kontinuiranu registraciju vitalnih informacija, informaciona tehnologija značajno će poboljšati efikasnost u razmjeni podataka unutar sistema. Ali korišćenje informacione tehnologije neće riješiti probleme u vezi sa komunikacijom i razmjenom podataka između nadležnih organa ako ne postoji zakonodavni i administrativni okvir kojim se utvrđuju precizne i adekvatne procedure.

### **5.1. Uloga informacione tehnologije u registraciji stanovništva**

Informaciona tehnologija obezbjeđuje alate koji mogu poboljšati upravljanje i razmjenu podataka čuvanih u registrima. Kada se pravilno implementiraju, ovi alati mogu omogućiti trenutni pristup bilo kojim podacima u bilo kom registru. Na taj način, nakon ažuriranja, podaci se odmah stavljaju na raspolaganje svim korisnicima sistema. Korišćenje informacione tehnologije ima i druge prednosti, na primjer:

- Registracija u bazi podataka registra stanovništva može se vršiti direktno sa udaljenih lokacija pomoću digitalne mreže, a može se kreirati i posebna baza podataka za svaku vrstu evidentiranog događaja i za svaki organ nadležan za registraciju. Potvrde, po potrebi, mogu se štampati direktno iz registra stanovništva na bilo kojoj lokaciji za registraciju.
- Elektronski sistem može da upotrijebi dodatne zaštitne mjere protiv mogućih višestrukih registracija u različitim administrativnim zajednicama i da omogući širok spektar opcija za prepoznavanje, utvrđivanje ili eliminisanje slučajeva dvostruke registracije.
- Informaciona tehnologija pruža mogućnost trenutnog prenosa podataka i razmjene između pojedinih registara ili nadležnih institucija.
- Elektronski sistem može osigurati dostupnost podataka različitim institucijama kako je propisano zakonom. Međutim, samo institucija koja je zakonski odgovorna za vođenje određenih ličnih podataka može biti ovlašćena da dodaje nove ili mijenja postojeće podatke.
- Elektronski sistem omogućava identifikaciju svake radne stanice (čak i svakog pojedinačnog službenika ako više njih koristi jednu radnu stanicu) na kojoj se vrši registracija, a omogućava i vođenje evidencije o svim radnjama koje se vrše u registru sa svake pojedinačne radne stanice na kojoj radi službenik za registraciju.
- Elektronski sistem može voditi evidenciju svih predmeta gdje je izvršen pristup ličnim podacima koji se čuvaju u sistemu i može na zahtjev dati takve informacije vlasnicima podataka.

## 5.2. Administrativna organizacija

U slučajevima kada je jedan organ zakonski odgovoran samo za registraciju ličnih podataka, može se uspostaviti državni registar putem sistema baza podataka koje centralno vodi taj organ. Lokalne podružnice organa dobijaju direktan pristup centralnoj bazi podataka radi dodavanja, ažuriranja, arhiviranja i brisanja podataka. Pristup se omogućava putem direktne internetske, šifrovane onlajn komunikacije između glavne službe i njenih lokalnih podružnica.

U mnogim državama učesnicama, odgovornost za registraciju povjerena je većem broju organa, pri čemu je svaki organ odgovoran za registraciju određenog skupa ličnih podataka. Postoje dva opšta pristupa među postojećim praksama za sakupljanje podataka u jedinstveni registar stanovništva koje prikupljaju različiti organi za registraciju:

- Postojeći organ za registraciju zadužen je za vođenje registra stanovništva, da registruje, čuva i vodi podatke prikupljene od svih organa nadležnih za registraciju. Omogućava pristup registru odgovornim organima za registraciju radi prikupljanja, ažuriranja i brisanja podataka u registru. Svaki organ može dodati, ažurirati i izbrisati samo onaj podatak za koji je odgovoran po zakonu; ili

- Osniva se nova agencija posebno zadužena za skladištenje i vođenje podataka u registru stanovništva. Odgovornost ovog organa ograničena je na skladištenje podataka i omogućavanje pristupa podacima drugim organima odgovornim za registraciju određenih događaja. Međutim, pravo dodavanja, ažuriranja, arhiviranja i brisanja ličnih podataka odobrava se samo organima propisanim zakonom za registraciju određenih podataka.

### **5.3. Tehnička organizacija**

Vođenje kompjuterizovanog registra na nivou države podrazumijeva korišćenje integrisanog informacionog sistema podržanog odgovarajućom tehničkom infrastrukturom. Ovaj informacioni sistem osmišljen je tako da podrži postojeći postupak registracije stanovništva na osnovu administrativnog i pravnog okvira i treba ga posmatrati kao alat koji olakšava postojeći postupak registracije, a ne kao instrument koji diktira kako treba voditi registraciju.

Svaki informacioni sistem koji podržava sistem registracije stanovništva treba da se zasniva na sljedećim komponentama:

- Mrežu za obradu podataka čini server, radne stanice korisnika, strukturirani kablovi ili bežični sistem prenosa podataka, prenosna mrežna oprema i dodatni uređaji za korisnike (mrežni štampači, skeneri i drugi uređaji) koji obezbjeđuju interakciju između komponenti i pojedinačnih baza podataka koje čine sistem;
- Softver za server i radne stanice (operativni sistemi, sistemi za upravljanje bazom podataka, sistemi za glavnu i dodatnu rezervnu kopiju) koji obezbjeđuju unos, skladištenje, uređivanje, obradu i pronalaženje podataka potrebnog oblika i vrste;
- Telekomunikacioni sistem koji osigurava uspostavljanje komunikacionih kanala i prenos podataka između udaljenih mreža za obradu podataka, uključujući centralni registar, sve lokalne registre, isporučiocce i korisnike podataka ugrađene u opšti sistem registracije stanovništva.
- Odgovarajuće napajanje električnom energijom koje osigurava neprekidan rad čak i najudaljenijih službi za registraciju. Ovaj zahtjev je od suštinskog značaja u slučajevima kada se ne može garantovati neprekidno napajanje električnom energijom i kada je neophodno obezbijediti generatore električne energije, kao i odgovarajuće zalihe goriva za njihov rad.

Takav informacioni sistem može biti efikasan i operativan samo kada su sve komponente ugrađene i detaljno testirane. Trebalo bi da bude projektovan na način koji omogućava nadogradnju hardvera i softvera.

## 5.4. Prikupljanje i ažuriranje podataka

### 5.4.1. Inicijalno prikupljanje podataka

Vođenje državnog registra koji koristi značajne informacione tehnologije pretpostavlja da svi potrebni podaci postoje u elektronskom (tj. digitalnom) formatu. Međutim, u procesu izrade nacionalnog registra stanovništva, možda nije slučaj da su svi dostupni podaci digitalizovani. Osim toga, ako je podatke koji već postoje sačuvalo više organa, može se desiti da svaki primjenjuje različite načine vođenja podataka.<sup>19</sup> Da bi se osigurala efikasna obrada podataka u državnom registru, svi ključni akteri koji čuvaju lične podatke građana moraju učestvovati u procesu planiranja pretvaranja postojećih podataka u format kompatibilan sa formatom državnog registra stanovništva. Ovaj proces treba da dovede do:

- Jedinstvenog državnog standarda za pisanje osnovnih ličnih podataka i formata za digitalizaciju podataka, kako bi se osigurao funkcionalan registarski sistem i promovisala tečna razmjena (i zajedničko korišćenje) podataka između različitih sistema, i
- Zajedničko rješenje za identifikaciju različitih osoba u različitim sistemima. Najprikladnije rješenje je izrada nedvosmislenog sistema za identifikaciju korišćenjem ličnih kodova iz državnog sistema za registraciju stanovništva.

Tokom početnog procesa prikupljanja podataka, podaci se mogu dobiti iz postojećih evidencija dostupnih u papirnom ili digitalnom formatu.

Digitalizacija papirnih dokumenata dugotrajan je i skup posao koji zahtijeva dobru koordinaciju i pravilno planiranje od samog početka. Takođe postoji veliki rizik od greške. Prenos prethodnih podataka u digitalni format može se izvršiti na jedan od dva načina, zavisno od vrste podataka:

- Aktivni podaci: Podaci potrebni u svakodnevnoj administraciji (npr. za izradu ličnih dokumenata ili za donosiocje odluka). Tokom prenosa, svaki unos na originalnom papirnom dokumentu unosi se u registar i klasifikuje; ili
- Pasivni podaci: Istorijski podaci ili podaci koji su rijetko potrebni za odluke ili druge svrhe. Originalni papirni dokument se skenira, provjeravajući da li su naslovi jasno definisani kako bi se omogućilo da se pravilna digitalna kopija ponovo preuzme kasnije iz digitalne arhive i, ako je potrebno, da se pronađe originalni dokument.
- U slučajevima kada podaci već postoje u elektronskom obliku, treba utvrditi po kojim pravilima su podaci preneseni iz papirne dokumentacije u digitalni format. Ovo je važno kako bi se utvrdilo šta treba uraditi kako bi se podaci pretvorili u formu koja je kompatibilna sa konceptom državne baze podataka o registru stanovništva. Primjer

<sup>19</sup> Na primjer, neki organi mogu zadržati ime i prezime u jednom polju u bazi podataka, dok drugi mogu koristiti odvojena polja podataka za ime i prezime.

ovakvih pitanja jeste da li se imena i prezimena vlasnika podataka upisuju u jedno ili dva odvojena polja i, ukoliko se upisuju u jedno polje, kojim redoslijedom se pišu.

#### 5.4.2. Ažuriranje i razmjena podataka

Ažuriranje podataka u bilo kom određenom registru treba vršiti u skladu sa postojećim administrativnim procedurama. U svrhu ažuriranja zapisa u državnom registru, državnom organu omogućen je samo pristup podacima iz registra stanovništva za koje je po zakonu nadležan.

Pored osnovnog skupa ličnih podataka, jedinstveni matični broj građana (JMBG)<sup>20</sup> za svakog vlasnika podataka uveden je u mnoge računarske sisteme za registraciju stanovništva. Uz obezbjeđivanje precizne identifikacije lica u registru, on takođe olakšava obradu podataka.

Nakon upisivanja u državni registar, ažurirani podaci odmah mogu biti dostupni svim korisnicima sistema koji su ovlašćeni da pregledaju podatke. Ovo je jedna od glavnih prednosti državnog elektronskog sistema, budući da razmjena dokumenata – bilo po službenoj dužnosti ili na inicijativu lica za koje se ažuriraju podaci – više nije neophodna za ažuriranje ličnih evidencija.

Pored toga, elektronski sistem može koristiti mnoge automatske zaštitne mjere kako bi spriječio neispravne unose ili druge potencijalne greške u radu sa registrom.

Najčešći model za sisteme digitalne registracije podrazumijeva samo jedno ovlašćenje za čuvara, odgovornog samo za čuvanje podataka i omogućavanje pristupa sistemu organima odgovornim za registraciju posebnih ličnih podataka. Propisi treba da utvrde koji organ ima pristup kojim podacima i da li je taj pristup „samo za čitanje” ili uključuje ovlašćenje za izmjenu podataka.

---

<sup>20</sup> Uvođenje nedvosmislenog jedinstvenog matičnog broja građana (JMBG) kao identifikatora za lica uključena u sistem registracije stanovništva zahtijeva posebnu pažnju. Treba razmotriti izbjegavanje korišćenja JMBG-a kao jedinog podatka koji se koristi za pristup evidenciji o licu (ovo se u nekim društvima smatra pokušajem da se čovjek svede na broj), a za pravne transakcije treba zahtijevati više od jednostavnog unosa JMBG-a.

## 5.5. Pomoćne baze podataka

Upravljanje digitalnim podacima značajno se razlikuje od podataka koji se čuvaju na papiru. Državni elektronski registar sastoji se od različitih elektronskih registara (tj. baza podataka) između kojih se lični podaci povezuju korišćenjem zajedničkog identifikatora.

Vođenje glavnog registra mogu podržati brojne pomoćne baze podataka koje sadrže relevantne podatke. Pomoćne baze podataka mogu uključivati:

- Registar postojećih adresa kako bi se spriječilo unošenje nepostojećih ili netačnih adresa,
- Registar imena koja se najčešće koriste i koji se, kada se izradi, može pokazati korisnim za izbjegavanje grešaka u kucanju koje mogu dovesti do višestrukih evidencija ili analiziranja problematičnih zapisa, i
- Registar administrativnih podjela države.

### 5.5.1. Adresni sistem

Kvalitet sistema registracije stanovništva u velikoj mjeri zavisi od tačnosti podataka o adresama u registru. Ovo, pak, zavisi od uspostavljenog adresnog sistema.

Da bi se obezbijedile tačne informacije o mjestu prebivališta, moderni registri stanovništva oslanjaju se na adresni sistem zemlje. Donosioci odluka često pretpostavljaju da je uspostavljen odgovarajući sistem evidentiranja adresa ukoliko poštanske usluge funkcionišu i pisma dostavljaju licima kojim su poslata. Međutim, pisma se mogu dostaviti čak i u slučajevima kada informacije o adresi ne sadrže ništa više od opisa zgrade u koju treba da se dostave. Ovo nije prihvaćeno kao funkcionalan adresni sistem za druge svrhe.

Jedan opšti princip koji treba poštovati je da svaka adresa treba da bude jedinstvena. Takođe bi trebalo da bude moguće da se svaka izrazi kao standardni skup adresnih komponenti i kodova. Kodizacija komponenti adrese neophodna je za registraciju u adresnom registru, ukoliko postoji takav registar i za registraciju mjesta boravka u registru stanovništva.

Bez obzira da li postoji adresni registar, treba osnovati instituciju koja je odgovorna za upravljanje komponentama adresa i njihovom kodifikacijom. Nadalje, države bi trebalo da izaberu jedan organ za utvrđivanje i sprovođenje funkcionalnog sistema za adresiranje uzimajući u obzir raspodjelu zemljišta i prostorno planiranje. Organ mora da odluči kako da označi brojevima zgrade i stanove, pa čak i kako i kojim redoslijedom se pišu adrese. Ovaj organ takođe mora da izradi procedure za informisanje stanovništva o donijetim odlukama. Nadležne institucija treba da prenesu i kodiraju svaki novi podatak koji se odnosi na bilo koju komponentu adrese i unesu ga u adresni sistem.



Jasno je da postoji veza između adresnog sistema i poštanskih adresa, uključujući poštanske brojeve. S obzirom da građani daju svoju poštansku adresu prilikom registracije mjesta boravka, važno je razjasniti ovaj odnos prije prikupljanja podataka od građana.

## **5.6. Objavljivanje i pristup podacima iz vanjskih institucija**

Posebni podaci koji se prikupljaju i vode radi registracije stanovništva mogu biti dostupni drugim državnim organima ili privrednim subjektima. Državni organi nadležni za zdravstvo, obrazovanje i socijalne usluge veoma su zainteresovani za redovno ažuriranje podataka o korisnicima svojih usluga. Neki organi izradili su svoje registre za ovu svrhu. Međutim, takav pristup je suvišan i neefikasan, ako se podacima može pristupiti i iz registra stanovništva. Privredni subjekti mogu biti zainteresovani za pristup podacima u registru stanovništva iz sličnih razloga.

Administrativni i zakonski okvir određuje koji organi mogu pristupiti podacima u registru i kome mogu otkriti te podatke.<sup>21</sup> Pristup podacima ili otkrivanje podataka bilo kojem drugom subjektu može se dozvoliti samo ako su ispunjeni zakonski uslovi za takav pristup ili otkrivanje.

Ako se subjektu (javnom ili privatnom) odobri pristup, treba da postoji tehnička mogućnost da taj subjekat ima pristup samo podacima u koje može da ima uvid u skladu sa zakonom. Zakonom se može propisati da, u cilju pristupanja bilo kojim dodatnim podacima kojim obično nema pristup u skladu sa zakonom, subjekat mora da traži saglasnost lica čiji podaci su predmet zahtjeva.

---

21 Za države učesnice EU, Evropski parlament usvojio je „Direktivu o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora” (Direktiva 2003/98/EZ), internet stranica Evropske komisije, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information> .



## **Priznanja**

ODIHR želi da se zahvali sljedećim stručnjacima i konsultantima koji su učestvovali i dali svoj doprinos u procesu izrade većine materijala korišćenih u ovom Uputstvu.

### **Dan Bjornebo (Danska)**

G. Bjornebo odgovoran je za integraciju i razvoj centralnih baza podataka u Danskoj u oblasti prostornih i geografskih podataka/katastarskog upravljanja unutar lokalnih samouprava. Takođe je radio kao spoljni ekspert OEBS/ODIHR-a na projektima vezanim za registraciju građana i zaštitu podataka u Jermeniji, Kirgistanu, Gruziji, Kazahstanu, Ukrajini i Bjelorusiji.

### **Griša Kačatrijan (Jermenija)**

G. Kačatrijan je predsjednik jermenske NVO „Centar za obuku i razvoj informacionih sistema”. Takođe je učestvovao u projektu OEBS/ODIHR-a, „Reforma sistema za registraciju stanovništva u Republici Jermeniji”, i trenutno vodi projekat u Jermeniji pod nazivom „Izrada i puštanje u rad integrisanog opštinskog informacionog sistema upravljanja (uključujući softver za građansku registraciju)”.

### **Kestutis Bučinskaskas (Litvanija)**

G. Bučinskaskas je direktor Odjeljenja za migracionu politiku Ministarstva unutrašnjih poslova, odgovoran za sprovođenje državnog zakonodavstva o registraciji stanovništvu. Takođe je učestvovao u planiranju i implementaciji registra stanovništva Litvanije. Ranije je radio kao šef Službe za migracije i slobodu kretanja pri Odjeljenju za demokratizaciju OEBS/ODIHR-a.

**Kirsten Bok (Njemačka)**

G-đa Bok je međunarodna koordinatorica i šefica odsjeka u Nezavisnom centru za zaštitu privatnosti (Unabhaengiges Landeszentrum fuer Datenschutz, ULD) u Njemačkoj. Odgovorna je za evropske eTEN projekte „Služba za podatke iz registra evropskih građana” (RISERid) i „Evropski pečat za zaštitu privatnosti” (EuroPriSe).

**Nikolaj Vulčanov (Bugarska)**

G. Vulčanov je ekspert za izbore i registraciju stanovništva. Bio je član bugarske Centralne izborne komisije, a takođe je radio i kao šef Odjeljenja za usluge građanske registracije i uprave Ministarstva za regionalni razvoj i izgradnju u Bugarskoj. G. Vulčanov vodio je međunarodne misije za posmatranje izbora i radio je posebno u oblasti registracije građana i glasača u dotičnim zemljama.

**Ralf Alfors (Finska)**

G. Alfors šef je Odjeljenja za građansku registraciju Misije vladavine prava Evropske unije (EULEKS) na Kosovu. U Finskoj je vodio odjeljenje Centra za registraciju stanovništva i takođe radio kao šef registra odgovoran za prikupljanje podataka (lični podaci) i šef registra odgovoran za prikupljanje podataka u Jedinici za izradu registra. G. Alfors je organizator međunarodne konferencije Registar nordijskih zemalja (REGNO).

**Siniša Macan (Bosna i Hercegovina)**

G. Macan je direktor Agencije za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine. Takođe je bio uključen u planiranje i implementacija registra stanovništva Bosne i Hercegovine od samog početka, 1999. godine.