

Smjernice o registraciji stanovništva



Smjernice o registraciji stanovništva



Izdavač: OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

ISBN 978-92-9234-978-3

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i reproducirati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svaku takvu reprodukciju prati navođenje OSCE-a/ODIHR-a kao izvora.

Dizajn: Homework, Varšava, Poljska

Štamparija: Centrum Poligrafii Sp. z o.o., Poljska

Sadržaj

Predgovor	5
1. Uvod	7
1.1. Pregled	7
1.2. O ovim smjernicama	8
1.3. ODIHR-ov pristup registraciji stanovništva	8
1.3.1. Opće i jednako pravo glasa	10
1.3.2. Sloboda kretanja	10
1.4. Historijski pregled registracije stanovništva	11
2. Registracija stanovništva	13
2.1. Definicija registracije stanovništva	13
2.2. Koristi	15
2.2.1. Pravni identitet	15
2.2.2. Ekonomično javno upravljanje	16
2.2.3. Putne isprave i lični dokumenti	16
2.2.4. Birački spiskovi	16
2.2.5. Elektronske usluge	17
2.2.6. Popis i registracija stanovništva	17
2.3. Vodeći principi registracije stanovništva	17
2.3.1. Obaveznost i potpuni obuhvat	17
2.3.2. Kontinuiranost i trajnost.....	18
2.3.3. Relevantnost podataka	18
2.3.4. Povjerljivost	18
2.3.5. Omogućavanje slobodnog kretanja ljudi	20
2.3.6. Ispravne upravne procedure kojima se uređuje proces	20
2.3.7. Jedna osoba, jedan upis	20
2.3.8. Jedinstvena registracija, višestruka upotreba	21
2.3.9. Nediskriminacija	21
2.3.10. "Pravno nevidljive osobe".....	22
2.3.11. Prebivalište i vlasništvo nad imovinom.....	22
2.4. Evidencija u registru stanovništva	23
2.4.1. Uvod	23
2.4.2. Vitalni događaji (civilna registracija).....	23
2.4.3. Prebivalište.....	25
2.5. Ažuriranje evidencije u registrima	26

3.	Izrada sistema za registraciju stanovništva	27
3.1.	Porijeklo podataka	27
3.2.	Planiranje i podjela nadležnosti među organima vlasti	28
3.3.	Modeli registracije stanovništva	28
3.3.1.	Podjela nadležnosti	29
3.3.2.	Čuvanje podataka	29
3.3.3.	Format pohrane podataka	30
3.3.4.	Komuniciranje podataka između administrativnih nivoa	30
3.4.	Višestruka upotreba razmjena podataka	31
4.	Pravni okvir	33
4.1.	Pregled	33
4.2.	Opći principi zakonodavstva o registraciji stanovništva	34
4.3.	Opće odredbe	35
4.4.	Centralizirana i decentralizirana registracija	36
4.5.	Opća obaveza registracije	37
4.6.	Posebne okolnosti	39
4.7.	Razmjena podataka među javnim vlastima	39
4.8.	Zaštita prava	41
4.9.	Kršenje propisa	42
5.	Registar na državnom nivou:	
	registracija stanovništva i informacijska tehnologija	43
5.1.	Uloga informacijskih tehnologija u registraciji stanovništva	43
5.2.	Administrativna rješenja	44
5.3.	Tehnička rješenja	45
5.4.	Prikupljanje i ažuriranje podataka	46
5.4.1.	Početno prikupljanje podataka	46
5.4.2.	Ažuriranje i davanje podataka	47
5.5.	Pomoćne baze podataka	48
5.5.1.	Sistem adresa	48
5.6.	Objelodanjivanje i pristup podacima iz vanjskih institucija	49
	Zahvalnost	51

Predgovor

U mnogim državama učesnicama OSCE-a građani su obavezni prijaviti svoje mjesto prebivališta relevantnim vlastima koje te informacije koriste za planiranje i provedbu javnih usluga i za kontaktiranje ljudi. Postoje i drugi oblici evidentiranja stanovništva koji na indirektan ali precizan način određuju mjeru u kojoj osobe uživaju određena osnovna prava, uključujući tu i mehanizme za evidentiranje najvažnijih događaja u životu poput rođenja, smrti i sklapanje braka. Ove informacije mogu odrediti pravo osobe da glasa, pristupi obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti, kao i pristup socijalnim uslugama i penziji.

Registracija stanovništva nije predmet posebnih obaveza OSCE-a i ne prakticira se u svim državama učesnicama OSCE-a. One države učesnice koje imaju sistem registracije stanovništva mogu ga upotrijebiti u svrhe postizanja implementacije osnovnih opredjeljenja i međunarodnih standarda u tri odvojena područja: vladavina prava, pravo glasa i pravo na slobodu kretanja (posebno po pitanju izbora mjesta prebivališta).

Iako je u nekoliko država učesnica registracija stanovništva zloupotrebjavana za ograničavanje slobode kretanja, u mnogim drugim je poslužila kao kamen temeljac moderne uprave, omogućavajući demokratsko upravljanje i poštivanje osnovnih građanskih i političkih prava.

Otkako su uspostavljane u Jugoistočnoj Evropi, terenske operacije OSCE-a državama učesnicama pružaju pomoć u oblasti registracije birača i stanovništva. Isto tako, države učesnice se sve više obraćaju ODIHR-u za tehničke savjete i podršku u modernizaciji svojih registara stanovništva, posebno u smislu ispunjavanja preporuka o registraciji birača koje izdaju misije za posmatranje izbora.

ODIHR je 2006. godine sazvaio sastanak predstavnika terenskih operacija cijelog OSCE-a koje pružaju pomoć u oblasti registracije birača i stanovništva. Na tom sastanku su predstavnici terenskih operacija OSCE-a pozvali ODIHR da objedini do sada stečenu ekspertizu OSCE-a u oblasti registracije stanovništva kako bi se terenskim operacijama pružila efikasnija podrška. ODIHR je izradio ove smjernice kao odgovor na sve veći broj zahtjeva za ekspertizom i savjetima o politici iz država učesnica.

Ove smjernice se zasnivaju na primjerima dobre prakse koje je ODIHR zabilježio širom regije OSCE-a. Nisu namijenjene niti izrađene u svrhu normiranja i ne treba ih shvatati u smislu da ODIHR podržava bilo koji specifični model registracije stanovništva, niti kao da podržava registraciju stanovništva samu po sebi. Osnovni cilj im je pružanje savjeta državama učesnicama OSCE-a tako što će rasvijetliti osnovne principe kojima se vodi uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registracije stanovništva u demokratskom društvu. Smjernice se fokusiraju na opisivanje kriterija za izradu efikasnih sistema registracije stanovništva koji odgovaraju legitimnim potrebama država učesnica i njihovih građana. Nude pregled karakteristika takvih sistema, uz istaknute primjere dobre prakse iz regije OSCE-a i uzimajući u obzir različite upravne tradicije država učesnica.

Utjecaj registracije stanovništva na jedno društvo je višedimenzionalan. ODIHR uvažava da reforma sistema registracije stanovništva omogućava jačanje ne samo zaštite prava na slobodu kretanja, već i ukupne vladavine prava i dobrog upravljanja u jednom društvu.

Ambasador Janez Lenarčič
Direktor OSCE-ovog Ureda
za demokratske institucije i
ljudska prava (ODIHR)

1. Uvod

1.1. Pregled

Mnoge države učesnice OSCE-a imaju slične tradicije registracije stanovništva. Kada efikasno funkcionira, sistem registracije stanovništva može ponuditi pouzdane informacije koje se mogu koristiti u različite svrhe. Naprimjer, informacije prikupljene putem redovnih sistema registracije stanovništva koriste se za planiranje, izradu budžeta i oporezivanje; izdavanje ličnih dokumenata; utvrđivanje prava glasa i prava pristupa sistemima obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalnog osiguranja, socijalne zaštite i penzionim sistemima; kao i za određivanje vojne obaveze, odnosno ispunjenosti uslova za služenje vojske.

Sistem registracije stanovništva jedne zemlje također može pružiti okvir za praćenje i zaštitu mnogih ljudskih prava sadržanih u međunarodnim deklaracijama i konvencijama. U zavisnosti od pravnih odredbi, taj sistem može osigurati da građani uživaju široku lepezu prava, kao što su pravo na imovinu, privatnost, slobodu kretanja i slobodan izbor mjesta prebivališta, te da imaju pristup socijalnim uslugama kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita i socijalno osiguranje. U nekim državama sa naprednijom tehnološkom infrastrukturom, registracija stanovništva čini osnovu za uspostavljanje niza kompjuteriziranih usluga za građane koje se također nazivaju "e-uslugama" ili "e-upravom".

Registraciju stanovništva ne treba miješati sa vođenjem matičnih knjiga. Matične se knjige prvenstveno vode za potrebe izrade pravnih dokumenata i statistike i ograničena je na prikupljanje i evidentiranje podataka o živorođenim i mrtvorodenim, sklopljenim brakovima, razvodima braka, poništenjima braka, sudski potvrđenim rastavama, usvojenoj djeci, pravnim promjenama imena i priznavanju djece. Registracija stanovništva uključuje neke (ili sve) događaje koji se vode u matičnim knjigama, ali također uključuje i širi raspon događaja, kao što su prijavljivanje prebivališta i promjena adrese.

1.2. O ovim smjernicama

Ovim smjernicama nije namjera da definiraju norme ili standarde. Umjesto toga, one rasvjetljavaju osnovne principe kojima se vodi uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registracije stanovništva u demokratskom društvu. Opisuju kriterije za izradu efikasnih sistema registracije stanovništva koji odgovaraju stvarnim potrebama država učesnica i njihovih građana. Nude pregled karakteristika takvih sistema, uz istaknute primjere dobre prakse iz regije OSCE-a i uzimajući u obzir različite upravne tradicije država učesnica.

Ove smjernice predstavljaju alat za praktičare, relevantne vlasti i donosiocje odluka u politici iz država učesnica OSCE-a, koji ih mogu koristiti za procjenu efikasnosti nacionalnih sistema registracije stanovništva, a po potrebi i za njihovu reformu.

Smjernice se fokusiraju na sljedeće teme:

- Kontekstualne informacije, uključujući svrhu ovih smjernica, publiku kojoj su namijenjene i relevantna opredjeljenja OSCE-a i druge međunarodne standarde vezane za registraciju stanovništva;
- Definicija registracije stanovništva i glavne koristi funkcionalnog sistema registracije stanovništva;
- Zakonodavni okvir vezan za registraciju stanovništva;
- Informacije pohranjene u registru stanovništva i kako ih ažurirati;
- Izrada sistema registracije stanovništva; i
- Upotreba tehnologije za razmjenu informacija.

1.3. ODIHR-ov pristup registraciji stanovništva

Angažman ODIHR-a u oblasti registracije stanovništva proizlazi iz opredjeljenja država učesnica koje se tiče "[...] zajedničke odlučnosti da grade demokratska društva zasnovana na [...] vladavini prava", a koje je navedeno u Preambuli i u stavu 2 Kopenhaskog dokumenta OSCE-a iz 1990. godine.¹ Dva ključna područja rada ODIHR-a – demokratski izbori i sloboda kretanja – od suštinskog su značaja za implementaciju ovog opredjeljenja.

1 "Document of the Copenhagen Meeting on the Human Dimension of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE)" (Dokument Sastanka u Kopenhagenu o humanoj dimenziji Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi", web stranica OSCE-a, <http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf>. CSCE je na Samitu u Budimpešti, 1994. godine preimenovan u Organizaciju za sigurnost i saradnju u Evropi (eng. *Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE).

Pored Kopenhaškog dokumenta OSCE-a iz 1990. godine, za registraciju stanovništva također su relevantne važne odredbe međunarodnog prava. U preambuli Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija² se navodi da "[...] 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 svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava [...]".

Naročito se članom 25(b) ICCPR-a osigurava pravo svakog građanina da "bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa". Ovo pravo potvrđuju i Opći komentari na ICCPR, a naročito Komentar br. 25 u kojem se navodi da "Sve države, bez obzira na ustavno uređenje i oblik vlasti, dužne su prema Paktu da usvoje zakonske i druge mjere koje su neophodne da bi se građanima omogućilo uživanje prava zaštićenih Paktom,"³ te da "Države moraju preduzeti efikasne mjere kako bi omogućile svim licima sa pravom glasa da to pravo ostvaruju. Ukoliko je registracija birača obavezna, taj proces treba što više pojednostaviti i ne treba nametati prepreke registraciji."⁴

Ni Kopenhaški dokument OSCE-a iz 1990. godine ni ICCPR ne specificiraju pravne i upravne okvire koje države trebaju usvojiti kako bi ispunile ove obaveze i opredjeljenja.⁵ Registracija stanovništva nije predmet specifičnih opredjeljenja OSCE-a. Međutim, ona jeste sredstvo za implementaciju osnovnih opredjeljenja i međunarodnih standarda u tri odvojena područja: vladavina prava, pravo glasa i pravo na slobodu kretanja (posebno po pitanju izbora prebivališta). Registracija stanovništva također predstavlja zajedničku tradiciju mnogih, ali ne i svih 56 država učesnica OSCE-a.

Iako je u nekoliko država učesnica koncept registracije stanovništva u prošlosti zloupotrebljavan u svrhe ograničavanja slobode kretanja, u mnogim država učesnicama dokazana je njegova vrijednost u smislu instrumenta za provođenje vladavine zakona i osnovnih građanskih i političkih prava. I sam OSCE je proveo opsežne programe tehničke podrške (naročito za uspostavljanje sistema registracije birača i stanovništva u Jugoistočnoj Evropi) i razvio značajnu ekspertizu u ovom polju.

2 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija usvojen je i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine UN-a 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine; stupio je na snagu 23. marta 1976. godine u skladu sa članom 49.

3 ICCPR General Comment 25.1, 57. Zasjedanje ICCPR-a, 1996. web stranica UNHCHR-a <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>>.

4 Ibid.

5 "Document of the Copenhagen Meeting", *op.cit.*, stav 4.

1.3.1. Opće i jednako pravo glasa

U "elemente pravde koji su od suštinskog značaja za to da do potpunog izražaja dođe urođeno dostojanstvo i jednaka i neotuđiva prava svih ljudi" spada i "garancija općeg i jednakog biračkog prava" (Kopenhaški dokument, 1990. godina st. 7.3). Tehnički defektna ili nepouzdana registracija birača ograničava potpuno uživanje ovog prava. U mnogim državama učesnicama OSCE-a registri birača povezani su ili se izvode iz registra stanovništva, što znači da kvalitet ovog potonjeg direktno utiče na uživanje općeg i jednakog biračkog prava. ODIHR državama pomaže da izgrade održive, tačne i transparentne sisteme registracije birača pomoću modernizacije sistema za registraciju stanovništva u skladu sa međunarodnim standardima.

1.3.2. Sloboda kretanja

Sloboda kretanja i slobodan izbor mjesta prebivališta u zemlji spadaju među osnovna ljudska prava garantirana nizom međunarodnih pravnih instrumenata. Na trećem sastanku na temu Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (CSCE) održanom u Beču od 4. novembra 1986. godine do 19. januara 1989. godine, države učesnice⁶ zaključile su sljedeće:

20. Države učesnice će u potpunosti poštivati svačije pravo

- na slobodu kretanja i prebivališta unutar granica svake države, i
- na napuštanje svake zemlje, uključujući i vlastitu, i na povratak u vlastitu zemlju.

21. Države članice će se pobrinuti da uživanje gore navedenih prava ne bude ograničeno osim kada su ograničenja propisana zakonom i u skladu sa obavezama države prema međunarodnom pravu, a naročito u skladu sa Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, i međunarodnim opredjeljenjima, a naročito sa Općom deklaracijom o ljudskim pravima. Sva ograničenja će biti iznimna. Države učesnice će se pobrinuti da se ograničenja ne zloupotrebljavaju i da se ne primjenjuju nasumično, već tako da se osigurava efikasno uživanje ovih prava.

22. U tom smislu će dozvoliti svim izbjeglicama koje to žele da se bezbjedno vrate svojim domovima.

6 "Concluding Document of the Vienna Third Follow-up Meeting, 1989; 'Questions relating to Security in Europe'", stavovi 20-22. OSCE website, <<http://www.osce.org/item/15808.html>>.

Ovim zaključcima su države učesnice još snažnije potvrdile svoja opredjeljenja ka osnaživanju zaštite prava na slobodu kretanja i slobodan izbor prebivališta, kao što je predviđeno Općom deklaracijom Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima iz 1948. godine ⁷ i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima⁸ iz 1966. godine.

ODIHR državama učesnicama nudi ekspertizu za poticanje izrade i implementacije procedura i pravnih odredbi kojima se uređuje proces registracije stanovništva – posebno prijavljivanja prebivališta – a koji se ne miješa u pravo na slobodu kretanja i koji je u skladu sa međunarodnim standardima u pogledu zaštite podataka i privatnosti.

1.4. Historijski pregled registracije stanovništva

Registri stanovništva nisu novina. Najraniji primjer registra domaćinstava i pojedinaca potiče iz drugog vijeka p.n.e. iz Kine za vrijeme dinastije Han. Najraniji registri stanovništva u Evropi potiču iz sedamnaestog vijeka.

U posljednja dva vijeka države su postepeno uvele registraciju najvažnijih događaja u životu, rođenja, smrti, sklapanja braka itd. svojih građana, kao i evidenciju prebivališta. Registracija najvažnijih događaja u životu, sada poznata i kao vođenje matičnih knjiga, obavezno je u svim državama učesnicama OSCE-a. Vođenje matičnih knjiga neophodno je za uspostavljanje pravnog identiteta svakog pojedinca, a državu opskrbljuje i vrijednim statističkim podacima o sastavu društva.

Sistematska registracija kretanja članova društva i zajednica ima veoma dugu historiju. Međutim, tek je u relativno skorije vrijeme značajniji broj država počeo registrirati kretanje stanovništva na sistematičan način, evidentirajući odjavljivanje s jednog mjesta prebivališta i prijavljivanje na drugo. Zahvaljujući tome su vlasti u mnogim državama uvidjele da prije no što može prijaviti novo mjesto prebivališta, osoba mora dokazati svoj identitet; a u tu svrhu osoba mora predočiti informacije vezane za svoje rođenje, sklapanje braka, itd. Tada su vlasti odlučile spojiti ove dvije skupine podataka. (Drugim riječima, registracija mjesta prebivališta u praksi je postala skupom podataka koji povezuje (i) identitet i (ii) mjesto prebivališta osobe.)

7 "The Universal Declaration of Human Rights", član 13, web stranica UN-a, <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

8 "The Universal Declaration of Human Rights", član 13, web stranica UN-a, <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.

Sistemi registracije stanovništva uspostavljeni u modernim državama razlikuju se po načinu na koji je podijeljena nadležnost među institucijama javne uprave. Suštinski raspoznajemo tri različita pristupa:

- Jedan organ evidentira najvažnije događaje u životu i informacije o mjestu prebivališta;
- Različiti organi su nadležni za evidentiranje najvažnijih događaja u životu i za kretanje stanovništva; ili
- Evidentiranje najvažnijih događaja u životu u potpunosti je u nadležnosti organa lokalne vlasti, a kretanje stanovništva registriraju centralni organi.

Tradicija ima odlučujuću ulogu u određivanju pristupa različitim državama modernizaciji njihovih sistema registracije stanovništva.

S razvojem informacijskih tehnologija države su počele informacije sadržane u registrima na papiru prenositi u kompjuterske baze podataka, a različite registre konsolidirati u jedinstvenu državnu mrežu. Ovi koraci imali su dva osnovna pozitivna učinka: (1) značajno je unaprijeđena efikasnost javne uprave i (2) komunikacija između građana i upravnih organa je brža i efikasnija. Upotreba moderne tehnologije može podržati dobro osmišljen sistem registracije stanovništva, ali ne može garantirati relevantnost i tačnost podataka u tom sistemu. Ovo potonje se određuje prvenstveno pravnim, upravnim i institucionalnim okvirom procesa registracije stanovništva.

2. Registracija stanovništva

2.1. Definicija registracije stanovništva

Svaka definicija registracije stanovništva treba uzeti u obzir i stanovništvo koje se registrira i organ koji vrši registriranje. Kod implementacije registracije stanovništva državu interesiraju podaci o stanovništvu koje živi ili potiče sa određene teritorije. U interesu je građana da učestvuju u procesu registracije jer je registracija preduslov za uživanje prava (naprimjer, registracija je neophodna za uvrštavanje osobe u birački spisak).

Ove smjernice definiraju "registraciju stanovništva" kao sistem uspostavljen dosljednim pravnim okvirom kojim se utvrđuju uslovi i odredbe za kontinuiranu registraciju kvalificiranih osoba unutar specifičnog područja javne vlasti u svrhu utvrđivanja njihovog identiteta, ličnog stanja (uključujući najvažnije događaje u životu) i mjesta prebivališta i izdavanje potvrda o tome na osnovu dokumentarnih dokaza.

Svrha sistema registracije stanovništva je uspostavljanje i vođenje jednog ili više izvora podataka za izdavanje pravnih dokumenata i obavijesti neophodnih za utvrđivanje i zaštitu građanskih prava nositelja podataka (tj. osoba o kojima se prikupljaju podaci)⁹. Sistem registracije stanovništva stvara i održava sve institucionalne, zakonske i tehničke preduslove za prikupljanje podataka na tehnički ispravan, koordiniran i standardiziran način, uzimajući u obzir kulturne, društvene i upravne okolnosti zemlje u kojoj djeluje.

⁹ Nositeljem podataka se u ovom kontekstu smatra fizičko lice čije se lične informacije obrađuju za potrebe sistema registracije stanovništva. Obrada podrazumijeva prikupljanje; evidentiranje; organizaciju; pohranjivanje; prilagođavanje ili mijenjanje; vađenje; konsultiranje; upotrebu; objelodanjivanje prijenosom, diseminacijom ili na neki drugi način; usklađivanje ili kombiniranje; blokiranje, brisanje i trajno uništenje podataka.

Osnovni elementi svakog okvira za sistem registracije stanovništva formalno se mogu opisati, uz neka preklapanja, u odnosu na sadržaj, procedure, nadležnosti i prava nositelja podataka:



Sadržaj

- Utvrđivanje nadležnih vlasti;
- Utvrđivanje procedura, uključujući organizacijske i tehničke mjere;
- Utvrđivanje specifičnog, ograničenog skupa podataka koji će se registrirati;
- Definicije relevantnih termina, uključujući i termin "prebivalište";
- Utvrđivanje namjene registracijskih podataka (tj. prikupljeni podaci koriste se samo u naznačene svrhe);
- Tačnost podataka i ukupni obuhvat, kao i obaveza uvrštavanja, ispravljanja i ažuriranja podataka po službenoj dužnosti; i
- Prava nositelja podataka.

Procedure

- Mogućnost centralizirane ili decentralizirane organizacije;
- Održavanje kontinuiteta;
- Uspostavljenje obaveze prijavljivanja i odjavljivanja (ako je primjenjivo), kao i izuzetaka od te obaveze;
- Uspostavljanje specifičnih odredbi o upotrebi i zaštiti osjetljivih podataka;
- Upotreba identifikatora¹⁰ za specifične organizacijske potrebe;
- Uspostavljanje specifičnih odredbi za objelodanjivanje i prijenos registracijskih podataka;
- Stavljanje ograničenja na upotrebu registracijskih podataka;
- Uspostavljanje propisa za prijenos podataka u odnosu na svrhu, proceduru, sadržaj i primaoce tih podataka;
- Uređivanje automatizirane razmjene podataka, uključujući i u odnosu na svrhu, enkripciju i autentifikaciju "organa molitelja" (tj. strane koja traži informacije) i druge tehničke i organizacijske mjere;

¹⁰ Identifikator je jedinstveni broj vezan ili za svaku osobu ili za svaki pojedinačni skup podataka koji se odnosi na osobu, a koristi se za pretraživanje informacija o toj osobi u različitim registrima.

- Održavanje transparentnosti procesa, uključujući omogućavanje nositeljima podataka da podnesu upite; i
- Omogućavanje arhiviranja.

Nadležnosti

- Država treba biti nadležna za uspostavljanje organa javne vlasti koji će održavati registar, a koji je nezavisan i odvojen od policijskih/vojnih i regulatornih vlasti i koji, prema tome, obavlja odvojen upravni zadatak koji uređuje zasebna oblast javnog prava; i
- Zaposlenici organa za registraciju (kao i svi drugi zastupnici koji postupaju u njegovo ime) trebaju biti obavezani na čuvanje tajnosti i ne smije im biti dozvoljeno da prikupljaju, objelodanjuju, obrađuju ili koriste podatke iz registra bez odgovarajućeg pravnog obrazloženja ili odobrenja;

Prava nositelja podataka

- Prava nositelja podataka trebaju biti jasno izražena u zakonu, uključujući i u pogledu srazmjernosti i neophodnosti obrade podataka;
- Među osnovna prava nositelja podataka treba ubrajati i pravo na pristup, ispravku, ažuriranje i brisanje informacija, kao i pravo zabrane prijenosa i objelodanjivanja specifičnog dijela njihovih registracijskih podataka; i
- Pravo na dobijanje potvrde o registraciji.

2.2. Koristi

2.2.1. Pravni identitet

Općenito govoreći, pravni identitet odgovara pravnoj ličnosti pojedinca. Na osnovu pravnog identiteta osoba može dobiti zaštitu pravnog sistema i može od državnih institucija tražiti zaštitu svojih prava. Pravni identitet osobe dokazuje se predočavanjem službenih dokumenata koje izdaje vlada, uključujući dokumente kojima se potvrđuje dob, lični status i/ili zakonska partnerstva. Bez takvih dokaza osobi može biti otežana zaštita prava (u zavisnosti od statusa) i pristup drugim beneficijama. Dok će razne države nuditi različite priznate lične dokumente (rodni, vjenčani i smrtni list, kao i pasoš), međunarodna zajednica prednost daje rodnom listu kao standardnom sredstvu uspostavljanja pravnog identiteta. To je prvenstveno zato što rodni listovi imaju prednost dokumentiranja dobi, mjesta rođenja i porodičnih odnosa od početka života. Izdavanje, pohranjivanje, upravljanje i vađenje rodnih listova zahtijeva funkcionalan i pristupačan sistem civilne registracije koji evidentira informacije o najvažnijim događajima u životu (npr. rođenje, sklapanje braka i smrt) i izdaje potvrde o detaljima tih događaja.

2.2.2. Ekonomično javno upravljanje

Kako bi ispunila svoje dužnosti država mora imati informacije o svojim građanima. Bez tačnih informacija o, naprimjer, prebivalištu građana, provođenje osnovnih zadataka kao što su planiranje na općinskom i državnom nivou, pružanje usluga obdaništa za djecu, razvoj zdravstvenog sektora i izdavanje ličnih dokumenata i putnih isprava postaje opterećeno i manje efikasno.

Ažuriran registar stanovništva može biti vitalni element planiranja u javnom sektoru. U mnogim državama učesnicama OSCE-a se podaci o lokalnom stanovništvu koriste za potrebe razvoja javnog stambenog fonda, javnih škola, puteva i druge javne transportne infrastrukture. Sposobnost pristupa historijskim podacima za potrebe identificiranja trendova i napredovanja u različitim područjima također je od vitalnog značaja.

Funkcionalan sistem registracije stanovništva nije preduslov za ekonomično javno upravljanje, ali u onim državama učesnicama OSCE-a gdje se provodi, pruža podršku i ključne informacije za javnu upravu i upravljanje.

2.2.3. Putne isprave i lični dokumenti

Putne isprave i lični dokumenti, poput pasoša, obično se izdaju na osnovu podataka zavedenih u sistemu registracije stanovništva. Registar stanovništva koji se redovno ažurira i čisti od višestrukih upisa pruža najpouzdanije podatke za izdavanje putnih isprava i time umanjuje sigurnosne rizike nastale uslijed pokušaja da se na osnovu lažnih identiteta izvadi više isprava.

Ako su vlastima nadležnim za izdavanje isprava informacije iz registra dostupne putem kompjuterske mreže, onda te isprave može izdati bilo koji ured za registraciju u državi. Ovim se također omogućava sloboda kretanja jer građani mogu izabrati gdje će im biti izdati pasoši, a nisu primorani putovati na određenu lokaciju.

2.2.4. Birački spiskovi

Mnoge države koriste podatke iz registra stanovništva za izradu biračkih spiskova, kontaktiranje birača i planiranje lokacija biračkih mjesta. Birački spisak koji se dostavlja izbornim vlastima često čini standardni skup podataka koji se izvodi iz registra stanovništva.

Ako sistem registracije stanovništva efikasno funkcionira, izbori se mogu planirati i provesti u kratkom roku¹¹ pod uslovom da upravne okolnosti (tj. dugi period potreban za izradu biračkih spiskova) ne otežavaju proces.

2.2.5. Elektronske usluge

Sistemi registracije stanovništva mogu ponuditi određene elektronske usluge koje pojedincima omogućavaju efikasnu komunikaciju sa upravnim organima (npr. kada podnose zahtjeve ili pristupaju svojim ličnim podacima).

Iako kompjuterizirani sistem registracije stanovništva javnosti može pružiti mnoge koristi, potrebno je uspostaviti odgovarajuće zaštite kako bi se osigurala privatnost i ispunili drugi pravni standardi. Ako postoje takve zaštite, onda se elektronski sistem može koristiti i za pružanje informacija privatnom sektoru.

2.2.6. Popis i registracija stanovništva

Popis i registracija stanovništva su dvije različite aktivnosti koje provode različite institucije u različite svrhe. Popis pruža sliku demografske situacije u određenoj zemlji u određeno vrijeme, uključujući informacije o veličini i sastavu stanovništva, sastavu domaćinstava i stanju privrede. Za potrebe popisa prikupljaju se informacije o širem skupu pitanja koja nisu obuhvaćena registracijom stanovništva. Popisne informacije tačne su za period kada su prikupljene, a kada se porede s prethodnim popisima pružaju dragocjene informacije o društvenim trendovima.

Za razliku od popisa, registracijom stanovništva kontinuirano se prikupljaju lični podaci o pojedincima za buduću upotrebu u višestruke svrhe, uz razumijevanje da će se te informacije redovno ažurirati.

Sistem registracije stanovništva koji održava ažurirane informacije vlastima nudi snimak specifičnih informacija o stanovništvu u bilo kom trenutku.

2.3. Vodeći principi registracije stanovništva

2.3.1. Obaveznost i potpuni obuhvat

Kako bi se osigurao kontinuiran i efikasan rad sistema registracije stanovništva, registracija treba biti obavezna za ukupno stanovništvo države. Također je preporučljivo evidentirati najvažnije događaje u životu državljana zemlje koji su privremeno nastanjeni van njenih granica.

¹¹ U Danskoj se, naprimjer, opći izbori mogu raspisati i provesti u roku od ne više od 21 dana.

2.3.2. Kontinuiranost i trajnost

Stanovništvo se stalno mijenja uslijed rođenja, smrti i promjena prebivališta. Prema tome, da bi ispravno funkcionirao, sistem registracije stanovništva mora djelovati na trajnoj osnovi. To znači da organ nadležan za sistem registracije treba imati dovoljnu administrativnu stabilnost i djelovati unutar postojanog zakonodavnog okvira.

2.3.3. Relevantnost podataka

Registracija stanovništva može biti efektivna i efikasna samo ako pohranjuje podatke koji su relevantni za identitet, najvažnije događaje u životu i prebivalište nositelja podataka, odnosno podatke koji su neophodni za garantiranje njihovih ljudskih prava, građanskih prava i socijalnih beneficija. Kako bi se osiguralo da su podaci u sistemu relevantni u svakom trenutku, evidenciju je potrebno kontinuirano nadopunjavati, brisati i ispravljati.

Jedan od ključnih elemenata koje treba imati na umu pri određivanju informacija koje će se zadržati je lakoća ažuriranja tih informacija. Ako administrativno osoblje mora održavati direktne kontakte sa svakim nositeljem podataka kako bi ažurirali informacije o određenim aspektima njihovih života (kao što je nivo obrazovanja ili promjene statusa zaposlenja), to će imati negativne posljedice po ukupnu efikasnost sistema.

Kako bi se maksimizirala efikasnost, registar treba sadržavati *minimalne* informacije neophodne za obavljanje svoje funkcije u društvu kojem služi (jer što se više informacija prikuplja, to je obimniji zadatak ažuriranja tih informacija). Ako postane neophodno prikupljati i pohranjivati druge vrste podataka, onda se može uspostaviti pod-registar ili se mogu preduzeti drugi koraci za povećanje efikasnosti sistema, kao što je uvođenje procedura za bolju razmjenu podataka među odjelima.

2.3.4. Povjerljivost

Proces registracije stanovništva podrazumijeva prikupljanje informacija o pojedincima, od kojih neke mogu biti lične ili osjetljive prirode. To može podrazumijevati informacije poput etničkog porijekla ili vjerske pripadnosti osobe. Omogućavanje pristupa trećih strana podacima prikupljenim o osobi treba podlijevati specifičnim propisima i treba se odvijati samo uz saglasnost osobe o kojoj je riječ.

Potpuni i pouzdani podaci mogu se prikupiti samo kada javnost ima povjerenje u sistem. Kako bi se osvojilo povjerenje javnosti, neophodno je pobrinuti se za povjerljivost prikupljenih ličnih podataka; nositelji podataka trebaju biti sigurni da će se njihovi lični podaci – potpuni ili djelomični – koristiti samo u svrhe predviđene zakonom i da pritom neće biti otkriven njihov identitet. Odredba kojom se garantira

povjerljivost informacija i pravo na privatnost čini neizostavni dio zakonodavstva u oblasti registracije stanovništva.

U određenim situacijama (npr. kada bi objelodanjivanje ličnih informacija predstavljalo prijetnju po život ili bezbjednost osobe) osobi se može odobriti pravo na zabranu obznanjivanja i prijenosa ličnih podataka.

Pitanje zaštite podataka specifično je obrađeno u dokumentima koje su usvojile međunarodne organizacije. Slijedi pregled glavnih međunarodnih akata o zaštiti podataka, od kojih su neki obavezujući za niz država učesnica OSCE-a.

- Smjernice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o zaštiti privatnosti i prekograničnim protocima ličnih podataka¹²
- Direktiva Evropske unije o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka;¹³ i
- Konvencija Vijeća Evrope (CoE) o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka¹⁴

Zaštita podataka široko je priznata kao ljudsko pravo. Kada su principi zaštite podataka temeljito ugrađeni u registraciju stanovništva, to unapređuje količinu i tačnost prikupljenih podataka jer čini građane spremnijim da podijele svoje lične informacije.

Ako će se registar voditi u elektronskom formatu, postoje i druga pitanja koja treba uzeti u obzir, a vezana su za obradu podataka i informatičku sigurnost (uključujući povjerljivost, dostupnost kompletne evidencije podataka i integritet i autentičnost prijenosa podataka). Ako se država opredijeli za upotrebu elektronskog registra, nadležni organ treba izraditi informatičku politiku kojom će urediti sve procedure vezane za prikupljanje, obradu i sigurnost podataka. Osnovne mjere uključuju kontrolu i fizičkog i virtuelnog pristupa, autentifikaciju i autorizaciju, regulaciju protokola prijavljivanja, nadzor nad zadacima koji se povjeravaju podugovaračima i kontrolu objelodanjivanja informacija putem tehnologija kao što je enkripcija podataka. Ukratko, potrebno je osmisliti kako će se garantirati sljedeće:

12 "OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data", web stranica OECD-a, http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,oo.html.

13 Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995, "On the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data" Eurolex website (EU portal), <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:EN:NOT>

14 ETS No. 108, "Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data" CoE website, <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/108.htm>

- Da su uspostavljene mjere za zaštitu podataka;
- Da je obrada podataka legitimna; i
- Da je osigurana sigurnost podataka.

Neke države mogu odlučiti da obradu prikupljenih podataka povjere privatnim kompanijama koje će u te svrhe koristiti specifičan softver ili složeniju kombinaciju softvera i hardvera. Druge države će izraditi vlastiti sistem, više se oslanjajući na otvorene softverske standarde i standardizirani hardver. Za što god se država opredijelila, implikacije te odluke potrebno je prethodno pažljivo proučiti.

Od suštinskog je značaja da država preduzme sve potrebne korake kako bi zaštitila i sistem registracije stanovništva i podatke koje prikuplja i obrađuje. Čak i kada je država vlasnik sistema i podataka, potrebno je izraditi kvalitetne zakonske instrumente koji će uređivati odnose između države (kao vlasnika podataka) i bilo koje agencije ili kompanije kojoj bude povjerena obrada podataka u ime države. Unajmljivanje privatne kompanije za obradu podataka ne oslobađa državu od nadležnosti za zaštitu podataka.

2.3.5. Omogućavanje slobodnog kretanja ljudi

Garantiranje slobode kretanja jedno je od ključnih opredjeljenja država učesnica OSCE-a. Stoga sistem registracije stanovništva treba omogućiti slobodu kretanja i izbjegavati da upravlja kretanjima stanovništva tako što će ograničiti slobodu izbora prebivališta.

2.3.6. Ispravne upravne procedure kojima se uređuje proces

Za potrebe efikasnog upravljanja sistemom registracije stanovništva potrebno je izraditi detaljne procedure i propise koji uređuju registraciju kao uslužno-orijentirani proces. Ovo je tim važnije tamo gdje je registracija centralno organizirana i gdje se informacije razmjenjuju sa vlastima koje nisu specifično zadužene za registraciju stanovništva. Propisi trebaju biti jasni i precizni i uzeti u obzir sve relevantne interese uključene u proces registracije stanovništva. Ako se prikupljene informacije pohranjuju u elektronskom formatu, a zatim razmjenjuju između različitih sistema i registara, pažnju također treba posvetiti ne samo upravnim procedurama, već i standardima podataka i sredstvima elektronskog prijenosa podataka.

2.3.7. Jedna osoba, jedan upis

Istina je da registracija stanovništva može pružiti informacije koje su neizostavne za efektivnost vlade, ali pritom je važno efikasno pohranjivati i razmjenjivati te informacije. Države se trebaju voditi principom "jedne osobe, jednog upisa". To znači da se svaka informacija o jednoj osobi treba registrirati na jednom i samo jednom

mjestu. To, međutim, ne znači da će različitim organima javne vlasti biti zabranjeno da vode evidenciju vezanu za njihove specifične dužnosti. Naprimjer, poreski ured može registrirati i obrađivati informacije vezane za zanimanje i dohodak osobe. Ali umjesto da registrira informacije o prebivalištu te osobe, poreski ured te informacije treba pribaviti od organa zaduženog za registar stanovništva. Kada je ispravno organiziran, takav sistem može činiti administrativnu kičmu društva. Međutim, da bi se to postiglo, preduslov je jasna struktura za razmjenu informacija širom svih dijelova državne uprave.

2.3.8. Jedinstvena registracija, višestruka upotreba

Višestruka registracija informacija je uobičajen problem u državama gdje sistemu javne uprave nedostaje okvir za razmjenu informacija. Tada pojedinačne institucije često počinju voditi vlastite registre ili baze podataka za vlastitu upotrebu. Zbog toga se od građana traži da pružaju iste informacije više puta, često u obliku potvrda. Potencijalne posljedice su očite. Građanima se nameće obaveza koja troši i vrijeme i novac, a potreba da se iste informacije opetovano dostavljaju povećava vjerovatnoću greške. Konačno, višestruka registracija informacija znatno umanjuje nivo nadzora koji je moguće vršiti u pogledu zaštite podataka. Potrebno je preduzeti korake kako bi se osiguralo postojanje mehanizama kojima će se voditi prikupljanje i razmjena informacija, u obliku zakonodavstva koje uređuje kako nadležne vlasti prikupljaju i objelodanjuju podatke.

2.3.9. Nediskriminacija

Proces registracije stanovništva treba biti propisan specifičnim zakonodavstvom. Međutim, iako takav zakonodavni okvir pruža pravnu osnovu za proces, često dolazi do slučajeva kada ljudi nisu u stanju registrirati određeni događaj zbog okolnosti koje nisu predviđene zakonom.

U takvim slučajevima postoji opća obaveza države da štiti osnovna prava. Stoga, ako se pojave upravne ili pravne prepreke registraciji, potrebno je naći rješenje koje će biti u skladu sa zakonom, a istovremeno štiti osnovna prava građana. Od početka bi trebalo biti jasno da se mogu pojaviti prepreke ako zakonodavni okvir ne sadrži odredbe za priznavanje nepredviđenih okolnosti. U odsustvu takvih odredbi vjerovatnije je da će neke informacije u registru biti netačne, a time će biti smanjena njihova korist za društvo.

2.3.10. "Pravno nevidljive osobe"¹⁵

Iako svaki sistem registracije stanovništva nastoji obuhvatiti sve stanovnike određene teritorije, ne uspijeva uvijek u svom cilju. U nekim slučajevima je pravo registracije ograničeno na osobe sa zakonitim boravkom u državi. Postoje i slučajevi gdje neki građani ne registriraju određene događaje jer ne uspiju ispoštovati pravni utvrđene rokove. Drugdje je, međutim, izostanak registracije posljedica okolnosti nad kojima pojedinac nije imao nikakve kontrole. To može građanima otežati dokazivanje svog pravnog identiteta i uživanje određenih prava.

Ovo je naročito problem među pripadnicima populacija Roma i Sintija koji u mnogim državama učesnicama OSCE-a ne uspijevaju ispuniti obavezu da se registriraju, a to ih kasnije sprečava da dokažu svoj pravni identitet.

2.3.11. Prebivalište i vlasništvo nad imovinom

Jedna od osnovnih svrha registracije stanovništva je evidentiranje prebivališta građana. Obično je prebivalište istovjetno pravni priznatoj adresi. Da li je neka adresa pravni priznata ne mijenja činjenicu njenog postojanja. Za potrebe registracije stanovništva nije preporučljivo prihvatati samo pravni priznate adrese. Takvo ograničenje proizvodi netačan pregled geografske distribucije stanovništva, a to može negativno utjecati na mnoge elemente planiranja u državi.

U nekim državama čitava naselja, obično u okolici glavnog ili drugih većih gradova, postoje izvan pravnog i upravnog okvira. Takva naselja obično su bespravno izgrađena na državnom ili privatnom zemljištu. Pošto su nezakonita, prebivališta u njima obično ne posjeduju službeno priznatu adresu.

U mnogim slučajevima, kada zakonodavstvo o registraciji zahtijeva registraciju na zakonitoj adresi ili u zgradi koja je pravni priznata kao stambeni prostor, ispravno vođenje i upravljanje katastrom i sistemom adresa također predstavljaju izazove.

Jedan način ispravljanja takve situacije je uspostavljanje propisa koji pojedincima dozvoljavaju da registriraju svoje stvarno prebivalište bez obzira da li je pravni priznato ili ne. Oni koji se registriraju obavezni su prijaviti neku kontakt adresu, možda čak samo poštanski sandučić u mjesnoj pošti, putem koje vlasti mogu s njima komunicirati. Onda je na odgovornim vlastima da ova naselja uvrste u svoje registre, imenuju ulice i dodijele brojeve zgradama i na taj način pravni priznaju te adrese.

¹⁵ Osobe za koje informacije o najvažnijim događajima u životu nisu evidentirane u javnim registrima ne mogu pribaviti zakonske dokumente kojima dokazuju svoj identitet te za pravni sistem njihov identitet ostaje "nevidljiv".

Osoba koja prijavljuje svoju adresu nije nužno i vlasnik nekretnine o kojoj je riječ. Kod registracije osobe koja nije vlasnik, često se zahtijeva da vlasnik nekretnine dođe sa stanarom u ured za registraciju i potvrdi da osoba koja se registrira ima saglasnost vlasnika da tu stanuje. Također može biti omogućena registracija prebivališta uz priloženu pismenu saglasnost vlasnika nekretnine. U mnogim slučajevima ovu opciju biraju oni koji nisu u mogućnosti registrirati svoje stvarno prebivalište ili zato što nije pravni priznato ili iz nekog drugog razloga.

Ima i slučajeva gdje vlasnici nekretnine ne imenuju sve pojedince koji stanuju na određenoj lokaciji, uglavnom kako bi izbjegli poreze i druge namete, kao i troškove komunalnih usluga koji mogu biti vezani za broj osoba prijavljenih na adresi. Pojedincima koji žive na određenoj adresi ali se ne uspiju registrirati može biti uskraćen pristup javnim uslugama.

2.4. Evidencija u registru stanovništva

2.4.1. Uvod

S obzirom na to da je osnovna svrha registracije utvrđivanje veličine stanovništva za potrebe planiranja državnih usluga i omogućavanje državi da po potrebi kontaktira s građanima, osnovni skup podataka koji se evidentiraju trebao bi uključivati podatke kojima se nedvosmisleno utvrđuje identitet i prebivalište pojedinca. Da bi podaci bili relevantni svaki organ vlasti nadležan za registraciju stanovništva mora se pobrinuti za njihovu tačnost.

Kako je već navedeno, najvažnije informacije koje se evidentiraju tiču se najvažnijih događaja u životu i prebivališta. Međutim, dodatni podaci korisni za potrebe javne uprave, kao što su informacije za izdavanje ličnih dokumenata ili pasoša, također mogu biti obuhvaćeni kada su ispunjeni ovi osnovni uslovi.

2.4.2. Najvažniji događaji u životu (vođenje matičnih knjiga)

Informacije o najvažnijim događajima u životima građana trebaju se prikupljati i pohranjivati tako da im se može pristupiti samo u pravne, upravne, statističke i slične svrhe. Iako se najvažniji događaji u životu evidentiraju uglavnom u svrhu pripreme pravnih dokumenata, takve informacije predstavljaju informacije o ličnom identitetu svakog pojedinca obuhvaćenog registrom stanovništva.

Registracija najvažnijih događaja u životu također se naziva vođenjem matičnih knjiga.

Ujedinjene nacije definiraju vođenje matičnih knjiga kao "kontinuirano, trajno, obavezno i opće evidentiranje nastupanja i karakteristika najvažnijih događaja u životu

(rođenja, smrti, mrtvorodenih, sklapanja i razvoda braka) i drugih događaja promjene ličnog statusa građana, kojim je obuhvaćeno stanovništvo na osnovu uredbe, zakona ili propisa, u skladu sa pravnim zahtjevima svake zemlje”.¹⁶

U registar je potrebno uvrstiti sljedeće osnovne podatke i najvažnije događaje u životu:

- Ime;
- Prezime;
- Datum i mjesto rođenja;
- Datum i mjesto smrti;
- Imena roditelja;
- Sklapanje braka;
- Razvod, zakonska rastava;
- Poništenje braka; i
- Usvajanje.

Najvažnije informacije koje se evidentiraju u sistemu matičnih knjiga su imena, datumi i mjesta rođenja i smrti, jer se putem njih uspostavlja identitet osobe, a također čine osnovu za procjenjivanje rasta stanovništva i općeg zdravlja stanovništva.

Pošto je registracija rođenja ključna za pristup građanskim pravima, potrebno je uspostaviti procedure za slučaj da se rođenje ne registriira u određenom roku nakon samog događaja. Poticaji kao što su socijalne beneficije mogu se ponuditi kako bi se ohrabrila registracija rođenja. Smrti se također trebaju odmah registrirati, ili tako što će ih prijaviti organ koji potvrđuje događaj ili putem izjave člana uže porodice.

Najvažniji događaji u životu se registriraju ili tamo gdje nastupe ili u mjestu prebivališta pojedinca o kojem je riječ. Registracija će biti efikasnija ako se događaji registriraju tamo gdje nastupe. Istovremeno, međutim, registracija u mjestu prebivališta pruža jasniju sliku promjena među lokalnim stanovništvom. Ove dvije mogućnosti nisu uvijek uzajamno isključive. Prvo, mnogi najvažniji događaji u životu nastupaju upravo u mjestu prebivališta osobe ili osoba o kojima je riječ. Drugo, kod registracije najvažnijeg događaja u životu neophodno je navesti i mjesto gdje je događaj nastupio i mjesto prebivališta subjekta ili subjekata događaja. Općenito govoreći, događaji se trebaju evidentirati u registru na mjestu gdje će se određivati pružanje državnih usluga ili pristup drugim pravima.

Relevantnim zakonodavstvom potrebno je utvrditi rok za svaku vrstu najvažnijeg događaja u životu. Rokovi za registraciju pojedinih vrsta događaja mogu se razlikovati, ali bi trebali biti što kraći kako bi se održala tačnost informacija u registru.

16 *Handbook on Training in Civil Registration and Vital Statistics Systems* (New York: United Nations, 2002), str. 5. <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_84E.pdf>.

Proces registracije počinje kada organ za registraciju zaprimi obavijest kojom se potvrđuje nastupanje najvažnijeg događaja u životu. U zavisnosti od vrste i okolnosti događaja, potvrdu mogu činiti pravni ili medicinski dokumenti, izjave svjedoka, lična obavijest ili kombinacija navedenog, u skladu sa zakonom.

Kada je vitalni događaj službeno priznat, voditelj registra (matičar) uvrštava događaj u evidenciju službenog registra. Upis u evidenciju sadrži informacije o događaju i o ljudima na koje se odnosi. Registracija posjeduje pravnu snagu, a evidencija može biti ispravljana ili mijenjana tokom cijelog života pojedinca.

2.4.3. Prebivalište

Prebivalište je obično mjesto na kojem stanovnik stanuje većinu svog vremena. Neke države registriraju samo jedno prebivalište dok neke druge navode više adresa, često ih dijeleći na "stalno" i "privremeno" prebivalište, odnosno boravište. U svakom slučaju, svrha registracije prebivališta je da državi omogući kontaktiranje s pojedincima ili isporuku specifičnih usluga pojedincima ili zajednicama.

Zakonodavstvom se obično utvrđuje ko ima pravo i ko je obavezan registrirati svoje prebivalište. U većini slučajeva se to odnosi na državljane date države. Međutim, mnoge države učesnice OSCE-a registriraju nedržavljane sa boravišnim dozvolama koje im omogućavaju da žive u državi na određen period, one koji su pokrenuli postupak za promjenu prebivališta unutar države, kao i one koji napuštaju državu na određen period (obično više od šest mjeseci).

Za potrebe registracije prebivališta nositelj podataka naznačuje adresu i datum dolaska na tu adresu. Registracija je obavezna za sve osobe koje na nju imaju pravo, uključujući i novorođenu djecu. U nekim zemljama se registrira datum odlaska i mjesto ili država planiranog odredišta kada se osoba iseljava u inostranstvo, a također se registrira i prebivalište u inostranstvu za osobe koje su tamo stalno nastanjene.

Osoba može prijaviti svoje prebivalište ili lično ili putem zastupnika pred zakonom. Prebivalište maloljetnika prijavljuju njihovi biološki roditelji, usvojitelji, pravni staratelji ili bilo koja druga osoba koja je pravni ovlaštena da se o njima stara i brani njihova prava i pravne interese. Za osobe pod pravnim starateljstvom prebivalište prijavljuje staratelj ili administracija institucije kojoj je povjereno da postupa kao njihov staratelj.

Za potrebe registracije prebivališta i promjene prebivališta osoba o kojoj je riječ mora dostaviti tražene podatke na odgovarajućem formularu. Naziv tog formulara može se razlikovati od jedne do druge države učesnice, ali često se naziva prijavom prebivališta. Neke države imaju dva prijavna formulara: jednim se prijavljuje prebivalište kada osoba promijeni prebivalište unutar države ili se doseli u državu iz inostranstva, a drugim se

prijavljuje odlazak iz države s namjerom stanovanja u inostranstvu. U drugim državama se isti formular koristi za obje vrste prijave.

Prijava se može dostavljati relevantnoj agenciji ili u novom mjestu prebivališta osobe ili u prethodnom mjestu prebivališta. U nekim državama je neophodno lično podnijeti ovu prijavu dok druge dozvoljavaju da se prijava pošalje poštom. U nekim državama se prijavljivanje može obaviti putem interneta ili telefonom.

2.5. Ažuriranje evidencije u registrima

Ažuriranje informacija o prebivalištu u sistemu registracije stanovništva može biti veoma jednostavno ili veoma složeno, u zavisnosti od okolnosti. Naprimjer, ako osoba želi promijeniti adresu unutar područja koje pokriva isti ured za registraciju, to često podrazumijeva samo obavijest o datumu selidbe na novu adresu jer će se samo postojeća lična evidencija ažurirati uvrštavanjem novih informacija. Međutim, ako se osoba seli na mjesto u nadležnosti drugog organa za registraciju, obično se obavijest mora poslati prije selidbe. Osobi se onda izdaje potvrda koju za potrebe ažuriranja registra dostavlja organu za registraciju u određenom roku nakon dolaska u novo mjesto prebivališta. Izvod ili kopija potvrde šalje se bivšem registru kao dokaz da je selidba izvršena i kako bi se potvrdilo novo prebivalište osobe. U drugim slučajevima se selidba ne prijavljuje unaprijed. Umjesto toga se od pojedinca zahtijeva samo da prijavi svoju selidbu u novom području, a te informacije se skupa sa novom adresom osobe po službenoj dužnosti prijavljuju starom registru.

Kada nastupi najvažniji događaji u životu, lična evidencija se obično ažurira na lokaciji gdje se vodi registar. Ako se registar vodi na papiru, osoba koja ažurira svoje informacije mora putovati do lokacije registra. U slučaju stalnih promjena prebivališta moguće je uvesti postupak za prijenos cjelokupne evidencije najvažnijih događaja u životu osobe na novu lokaciju. Ovaj postupak se odvija na način koji je sličan postupku registracije promjene prebivališta.

Aktuelna iskustva pokazuju da federalne države ili velike zemlje koje u svom sastavu imaju regije sa određenim stepenom autonomije obično uspostavljaju registre za svaku federalnu jedinicu ili regiju. Ponekad je i razmjena podataka između tih registara ograničena zakonom, a građani moraju završiti značajnu količinu papirologije kada žele prenijeti svoju evidenciju u novi registar.

Uvođenjem kompjuteriziranih registara značajno je unaprijeđena razmjena podataka jer se većina prijenosa evidencije i obavijesti odvija u pozadini i obavlja po službenoj dužnosti, a to znači da su građani oslobođeni značajnog dijela svojih obaveza u tom pogledu.

3. Izrada sistema za registraciju stanovništva

3.1. Porijeklo podataka

Registar stanovništva obično nije prvi registar koji se izrađuje u državi za potrebe prikupljanja informacija o stanovništvu. Državne i općinske vlasti, kao i drugi pravni subjekti, često prikupljaju lične podatke postojećih ili potencijalnih korisnika javnih usluga i na taj način razvijaju institucionalne registre. Nadležne vlasti također prikupljaju informacije o pojedincima za potrebe izdavanja ličnih identifikacijskih dokumenata. Jedna ili više institucija (općine, crkve, sudovi, bolnice, itd.) također može registrirati i prikupljati podatke o najvažnijim događajima.

Tamo gdje država ne posjeduje sistem za prikupljanje i pohranjivanje ličnih informacija o stanovnicima, drugi organi – ili javna ili privatna – kojima su potrebne lične informacije građana počinju prikupljati te informacije na vlastitu ruku i, u konačnici, izrađuju baze podataka ličnih informacija. U takvim slučajevima država nema mnogo kontrole nad pristupom i razmjenom ličnih informacija i zaštitom privatnosti. Tamo gdje mnoštvo različitih javnih ili privatnih subjekata vodi vlastite registre država u konačnici mora definirati organ vlasti nadležan za ovjeravanje specifičnih ličnih podataka. Implementacijom sistema registracije stanovništva koji sadrži najažurnije informacije o građanima i razmjenom tih informacija sa zainteresiranim javnim ili privatnim subjektima država eliminiira potrebu za višestrukim bazama podataka.

Bez odluke relevantnih vlasti o “vlasnicima” specifičnih skupina podataka često dolazi do nepotrebnih preklapanja procesa što za posljedicu ima rasipno dupliciranje troškova za opremu i tehnologiju. Štaviše, identične informacije se pohranjuju u različitim formatima u različitim registrima, što dovodi do konfuzije i otežava dalji razvoj sistema. Različite organizacija implementiraju vlastite programe razvoja, a različite informatičke arhitekture koje se izrađuju u te svrhe uglavnom su nekompatibilne.

3.2. Planiranje i podjela nadležnosti među organima vlasti

Proces izrade sistema registracije stanovništva počinje odlukom o tome koja će institucija, odnosno koje će institucije biti zadužene za registriranje ličnih podataka, kakva će biti podjela nadležnosti među relevantnim institucijama i kako će one koordinirati svoje aktivnosti.

Svaka država učesnica OSCE-a ima vlastitu upravnu tradiciju i metode za registriranje najvažnijih događaja u životu. Upravna tradicija određuje koji su organa vlasti – i na kom nivou – najpogodniji za registriranje određenih ličnih podataka. Ova tradicija sa sobom nosi dragocjeno znanje i iskustvo koje su izgradile institucije od ranije zadužene za registraciju određenih informacija i postojeće mreže na lokalnom nivou s osobljem iskusnim u poslovima održavanja informacija iz registra. U konačnici će podjela nadležnosti za proces registracije između centralne vlade i lokalnih vlasti odrediti stepen centralizacije procesa.

Lokalna organi su uključeni u registraciju bez obzira na stepen centralizacije sistema. U svrhu efikasnog sistema registracije važno je odrediti odgovarajući broj i lokacije lokalnih ureda za registraciju. Kako bi ti lokalni uredi efikasno funkcionirali, trebaju biti integrirani u okvir šireg sistema za registraciju stanovništva, a njihovim aktivnostima trebaju koordinirati vlasti nadležne za cjelokupni sistem. Koordinacija i integracija su od suštinskog značaja, bez obzira na nivo centralizacije sistema za registraciju.

Bez obzira na to koliko je sistem centraliziran, njegovi različiti dijelovi trebaju efikasno razmjenjivati informacije. Kanali komunikacije trebaju biti dvosmjerni: od lokalnih organa prema centralnom organu i obratno. Da bi ova vrsta komunikacije bila efikasna i efektivna, trebalo bi koristiti moderna sredstva telekomunikacije. Specificiranim predstavnicima drugih vladinih organa izvan sistema također može biti odobren pristup komunikacijskoj mreži za potrebe razmjene informacija i osiguranja međuresorne saradnje.

3.3. Modeli registracije stanovništva

Sistemi registracije stanovništva pojavljuju se u različitim oblicima, ali svim efikasnim primjerima je zajednička sposobnost da osiguraju ažurirane informacije u registru i uspostave zaštite od višestrukih registracija, stvaranja višestrukih identiteta, neovlaštenog objelodanjivanja ličnih informacija i drugih oblika prevare. Različite države izradile su modele prilagođene vlastitim upravnim tradicijama. Ti modeli mogu se kvalificirati u odnosu na to kako rješavaju sljedeća pitanja:

- Podjela nadležnosti između centralnog i lokalnih nivoa uprave;
- Nivo decentralizacije podataka;

- Metode komunikacije podataka između upravnih nivoa; i
- Format pohrane podataka.

3.3.1. Podjela nadležnosti

Centralizirani sistem pretpostavlja imenovanje jednog centralnog državnog organa zaduženog za upravljanje, koordinaciju i nadzor nad svim aktivnostima registracije stanovništva u državi. Taj organ je nadležan za provođenje upravnih procedura i tehničko upravljanje cijelom mrežom, uključujući i područne urede. Ova nadležnost proteže se na uspostavljanje i koordinaciju rada sistema ureda na lokalnom nivou, snabdijevanje lokalnih voditelja registra s materijalima za usmjeravanje njihovih svakodnevnih poslova, koordinaciju procedura registracije unutar cjelokupnog sistema i nadzor nad radom lokalnih ureda za registraciju. Državni organ je također nadležan za koordinaciju aktivnosti vezanih za registraciju stanovništva s drugim državnim vlastima.

U decentraliziranom sistemu nadzor nad registracijom obično se provodi na nivou većih administrativno-teritorijalnih jedinica. Decentralizirani sistemi svojstveni su mnogim zemljama sa federalnim političkim sistemom, velikom teritorijom ili mnogobrojnim stanovništvom. Ali čak i u takvim sistemima još uvijek postoji organ na državnom nivou nadležan za osiguravanje usklađenosti s minimalnim standardima i za nadzor nad zajedničkim radom s decentraliziranim organima kako bi se osigurala jednoobraznost prakse i procedura. Ovakav model registracije stanovništva pojavljuje se i u zemljama gdje su različiti organi nadležni za registraciju različitih specifičnih vrsta ličnih podataka.

3.3.2. Čuvanje podataka

Podatke pohranjuje zakonom određeni organ vlasti. Ako se registri vode na papiru, čuvaju se u lokalnim uredima organa lokalne samouprave ili u podružnicama državnog organa.

Uvođenje kompjuterizirane registracije stanovništva omogućuje centralizaciju pohranjivanja podataka. U državama gdje je jedan državni organ nadležan za prikupljanje svih podataka za registraciju stanovništva, kompjuterizacija omogućuje pohranjivanje tih podataka u centralnom državnom registru. Kompjuterizacija također omogućuje centralizaciju pohranjivanja podataka u slučajevima kada je registracija određenih grupa podataka u nadležnosti više državnih organa. Kako bi se omogućila efikasna razmjena informacija među relevantnim vlastima, postojeći organ ili novoimenovana agencija dobija zadatak da osigura kontinuirano pohranjivanje podataka. Prema ovom modelu organ nadležan za pohranjivanje podataka nema

nadležnosti za prikupljanje i ažuriranje, nego samo omogućava pristup podacima onim organima koji su nadležni za registraciju.

3.3.3. Format pohrane podataka

Registar stanovništva sastoji se od mnogobrojne evidencije, pri čemu svaki upis sadrži informacije o pojedinačnoj osobi, odnosno nositelju podataka. U pravilu, za svaki evidentirani događaj postoji jedan zapis.

Registri se mogu voditi na papiru ili u elektronskom formatu. Ovo su neki od najčešćih primjera registra:

Matična knjiga

Matična knjiga sastoji se od unaprijed odštampanih, praznih formulara za registraciju koji su uvezani u knjigu. Zvanična evidencija se ručno upisuje u knjigu po redoslijedu datuma registracije. U drugim slučajevima se postojeća evidencija ažurira s najnovijim informacijama.

Neukoričeni i kartonski registri

Svaki vitalni događaj evidentira se na odvojenom formularu. Neukoričeni i kartični registri sačinjeni su od odvojenih stranica ili kartona koji se mogu redati različitim redoslijedom, npr. numerički, abecedno ili hronološki.

Kompjuterizirani registar (digitalna baza podataka)

Kompjuterizirani registar koristi se za pohranjivanje evidencije u digitalnom formatu. Jedan od osnovnih principa izrade baze podataka je da, iako se kasnije može koristiti u razne svrhe, svaki zapis upisuje se samo jednom. Dok će praktični dizajn baze podataka zavisiti od softvera koji se koristi, prikaz na zaslonu računara za krajnjeg korisnika izgledat će gotovo isto kao i evidencija iz registra na papiru.

3.3.4. Komuniciranje podataka između administrativnih nivoa

Kontinuirane migracije stanovništva i promjene ličnog statusa zahtijevaju da sistem registracije stanovništva omogućava efikasnu razmjenu informacija unutar sistema, kako za potrebe prikupljanja statističkih podataka, tako i za ažuriranje postojeće evidencije u registrima. Kada se osoba seli s jedne lokacije na drugu, naprimjer, potrebna je razmjena informacija između te dvije lokacije kako bi se prijavljivanjem novog prebivališta otkazala registracija na starom prebivalištu.

Ako se registri vode na papiru, onda se informacije među registrima razmjenjuju ili po služenoj dužnosti ili putem uvjerenja koja se izdaju građanima. Tamo gdje se razmjena podataka oslanja na uvjerenja, osoba mora pribaviti uvjerenje o odjavljivanju sa starog

prebivališta i podnijeti ga na novoj lokaciji kako bi prijavio novo prebivalište. Prema modelu razmjene podataka po službenoj dužnosti, od pojedinca se traži samo da prijavi svoje novo prebivalište. Informacije o novom prebivalištu se onda automatski komuniciraju starom prebivalištu gdje se registracija poništava.

U kompjuteriziranim sistemima razmjena podataka o registraciji stanovništva u potpunosti se odvija po službenoj dužnosti, a sve promjene u registru odmah su vidljive ovlaštenim korisnicima.

3.4. Višestruka upotreba i razmjena podataka

Registracija stanovništva je rezultat kontinuiranog procesa, pri čemu se informacije o najvažnijim događajima u životu i prebivalištu koje su eventualno izvorno evidentirane u različitim upravnim sistemima automatski povezuju na stalnoj osnovi.

Upravljanje tako kompleksnim sistemom zahtijeva uspostavljanje efikasnih mehanizama za razmjenu podataka, kao i preciznu koordinaciju između institucija odgovornih za registraciju. Svaka institucija odgovorna za registraciju specifičnih informacija mora se pobrinuti da se podaci redovno i blagovremeno ažuriraju te da su registrirani podaci tačni i potpuni.

Svaka zemlja koja izradi sistem registracije stanovništva čini to u skladu s domaćim upravnim tradicijama i procedurama, zakonodavstvom, tehničkim sposobnostima i ljudskim i finansijskim resursima posvećenim tom zadatku. Zbog toga su mogući različiti mehanizmi razmjene informacija među odgovornim institucijama.

Evo nekih primjera:

- Prijenos dokumenata (ili njihovih kopija) kojim se potvrđuje registracija specifičnih informacija (npr. najvažnijih događaja u životu ili prebivališta) poštom ili kurirom. U većini slučajeva obavezu prijenoša dokumenata snosi osoba koji podnosi zahtjev;
- Prijenos registracijskih podataka putem digitalne mreže;
- Ažuriranje registra stanovništva preko interneta tako što institucija koja obavlja registraciju upisuje informacije direktno u bazu podataka; i
- Periodični prijenosi podataka (tzv. "batch data" transferi) koji se obavljaju ili preko interneta ili putem nosača (tj. kompaktnih diskova, flash diskova) iz institucijskih registara u registar stanovništva.

4. Pravni okvir

4.1. Pregled

Jedan od ciljeva pravnog okvira koji uređuje registraciju stanovništva je postizanje jednoobraznosti. Okvir se izrađuje kako bi pružio direktno primjenjive propise o nadležnostima i građana i upravnih organa uključenih u proces. Nastoje eliminirati postojeće neusklađene prakse registracije među različitim upravnim organima i u konačnici rezultirati stvaranjem jednoobraznog sistema registracije stanovništva. Kada se takav sistem u potpunosti implementira, može se dalje razvijati i postati "informatičko srce" sistema koji povezuje sve segmente javne uprave. Razvoj modernog sistema registracije stanovništva može se posmatrati kao prvi i veoma bitan korak u uspostavljanju modernog informatičkog i komunikacijskog sistema koji će podržavati rad javne uprave.

Sistem registracije stanovništva može se uspješno implementirati bez obzira na broj upravnih organa zaduženih za registraciju specifičnih vrsta ličnih podataka građana. Da li će jedan organ ili više njih biti nadležan za prikupljanje informacija ostaje stvar političke odluke. Osnovni principi zakonodavstva o registraciji stanovništva ostaju isti, bez obzira na raspodjelu nadležnosti. Pri izradi sistema je daleko važnije uzeti u obzir postojeće prakse registracije stanovništva i upravne procedure koje se pritom primjenjuju. Potrebno je provesti reviziju postojećeg sistema i procedura kako bi se utvrdili eventualni nedostaci.

4.2. Opći principi zakonodavstva o registraciji stanovništva

Registracija stanovništva se vremenom u mnogim zemljama razvila u nezavisan upravni zadatak s vlastitom granom javnog prava. Pravni okvir kojemu je cilj podupirati efektivnu i efikasnu registraciju stanovništva većinom se zasniva na upravnim procedurama, a ne na regulatornom pravu.

Pravnim okvirom uređuje se prikupljanje, obrada i objelodanjivanje informacija o stanovništvu na način koji poštuje prava pojedinca u ravnoteži sa javnim interesom. Dobro definirani procesi i povjerenje nositelja podataka ključni su za tačnost informacija koje se pohranjuju u sistemu.

Dva osnovna zakonodavna principa za uspostavljanje i održavanje efikasnog i jednoobraznog sistema registracije stanovništva su srazmjernost i to da je pristup upravnih organa informacijama ograničen na svrhe propisane zakonom. Pridržavanje ovih principa osigurava da se samo neophodni podaci prikupljaju i da se koriste u odgovarajuće svrhe.

Jedan od preduslova je da zakonodavno tijelo treba definirati ciljeve registracije stanovništva. Pritom je važno pridržavati se principa razdvojenosti ovlasti. Registracija stanovništva predstavlja dio sistema javne uprave u državi i često čini zasebnu granu javne uprave. Pristup ili prava na informacije koja uživaju druge grane moraju se definirati tako da opći pristup cjelokupnom sistemu bude ograničen na osnovne informacije kao što su ime, adresa i datum rođenja. Pristup specijaliziranim, specifičnijim informacijama kao što su zdravstveni ili finansijski podaci ne bi trebao biti univerzalno omogućen u sistemu. Svaka grana državne uprave može pristupiti sistemu registracije stanovništva, ali nijedna ne bi trebala imati odobren pristup informacijama koje nisu vezane za njene nadležnosti.

Ispravnom primjenom ovih principa značajno se povećava povjerenje javnosti u sistem, a time i tačnost i sveobuhvatnost prikupljenih podataka.

Čak i u federalnom sistemu gdje su nadležnosti i nadležnosti u značajnoj mjeri decentralizirane, federalna vlada trebala bi razmotriti uspostavljanje osnovnog pravnog okvira. Takav okvir je neophodan kako bi se osigurala osnovna kompatibilnost između sistema registracije u različitim federalnim jedinicama.

Osnovno zakonodavstvo treba jasno definirati relevantne vlasti, njihove zadatke i nadležnosti, relevantne termine i kategorije koje se upotrebljavaju, svrhu registracije stanovništva i prava nositelja podataka. Glavne odlike takvog osnovnog zakonodavstva su sljedeće:

- Opće odredbe;
- Organizacija registara (centralizirana ili decentralizirana);
- Opće i specifične obaveze registriranja;
- Razmjena podataka među javnim vlastima;
- Zaštita prava, uključujući i zaštitu podataka; i
- Protuzakonita djela i sankcije.

4.3. Opće odredbe

Osnovni akt kojim se uređuje registracija trebao bi uvijek imenovati jedan ili više odgovornih upravnih organa vlasti. Osnovni zadaci, nadležnosti i privilegije ovih upravnih organa također trebaju biti jasno i jednostavno opisani. Propisi kojima se uređuje prikupljanje, obrada i pohranjivanje trebaju specificirati svaku pojedinačnu vrstu podataka koja će se uvrštavati u registar. Međutim, nadležne vlasti trebaju biti obavezane zakonom da koriste podatke samo u skladu s njihovom namjenom, koja će također biti propisana zakonom. Svakom nositelju podataka može se dodijeliti identifikator kako bi se olakšalo efikasno održavanje registra

Registar stanovništva je dragocjen alat samo ako se redovno ažurira. Stoga zakon treba propisati obaveznu registraciju i obavezati nadležni organ da kontinuirano ažurira registar. Ako su drugi subjekti pored organa za registraciju stanovništva ovlašteni za pristup podacima, ti subjekti trebaju biti obavezani da organ za registraciju stanovništva obavijeste o svim eventualnim nedosljednostima, nedostacima ili netačnostima koje otkriju.

Zakonodavstvo treba propisati svaku vrstu ličnih podataka koji se registriraju. Lični podaci prikupljeni na osnovu zakona o registracija stanovništva uvijek moraju biti povjerljivi i ne smiju se objelodanjivati bez specifičnog pravnog akta koji predviđa njihovo objelodanjivanje. Taj pravni akt treba predvidjeti specifične i jasno opisane okolnosti u kojima se svaka pojedinačna vrsta podataka može objelodaniti, kao i to kome se može objelodaniti. U propisima trebaju biti utvrđene posebne kategorije podataka, a naročito osjetljivi podaci.¹⁷ Procedure i prava vezana za prijenos i objelodanjivanje informacija koja se tiču posebnih kategorija podataka trebaju biti izričito propisani i treba uspostaviti posebne zaštite za ove podatke.

¹⁷ U Evropskoj uniji "propisi o zaštiti podataka" obično govore o "posebnim kategorijama podataka". Međutim, termin "osjetljivi podaci" je jasniji, iako se odnosi samo na podgrupu podataka o kojima je ovdje riječ. Osjetljivi podaci su: rasno ili etničko porijeklo, političko mišljenje, vjerska ili filozofska uvjerenja, članstvo u sindikatu i podaci o zdravlju i seksualnom životu (iscrpljen spisak). Podaci vezani za krivična djela, krivične presude i sigurnosne mjere, kao i za nacionalni identifikacijski broj smatraju se posebnim kategorijama shodno čl. 8 Direktive 95/46/EC.

Glavni aspekti:

- Utvrđivanje upravnih organa odgovornih za registraciju stanovništva i jasna podjela nadležnosti;
 - Opis upravnih zadataka;
 - Definicija registara;
 - Izričito propisano da je prikupljanje, obrada, pohranjivanje, ažuriranje i objelodanjivanje ličnih podataka dozvoljeno samo u skladu sa zakonom;
 - Opis karakteristika pohranjenih podataka;
 - Propisano da se podaci mogu koristiti samo u skladu s njihovom namjenom;
 - Propisano da podaci moraju biti potpuni i tačni; i
 - Propisane mjere povjerljivosti podataka.
-

4.4. Centralizirana i decentralizirana registracija

Da li će za registraciju stanovništva biti nadležan centralni državni organ ili će dijelom ili u potpunosti biti povjerena lokalnim vlastima stvar je političke odluke. U svakom slučaju se primjenjuju pravni principi za registraciju stanovništva i moraju se jasno propisati nadležnosti svih organa nadležnih za registraciju.

U zavisnosti od veličine države, uredi za registraciju na lokalnom nivou mogu imati značajnu ulogu u unapređenju prihvaćenosti i efikasnosti sistema registracije. U tom smislu treba razmotriti mogućnost prijenosa nekih nadležnosti za registraciju na lokalne vlasti, a posebno u pogledu potvrđivanja prikupljenih informacija. Uključivanje lokalnih vlasti omogućuje osjećaj vlasništva nad procesom za različite političke stranke koje su na vlasti na lokalnom nivou. Ovim pristupom se također eliminiraju zabrinutosti da će političke snage koje su na vlasti na centralnom nivou moći kontrolirati cjelokupni proces registracije.

Lokalni uredi mogu biti u sklopu centraliziranog sistema (u kojem prikupljaju podatke u ime federalnog organa nadležnog za cjelokupni proces) ili decentraliziranog sistema (pri čemu lokalni uredi prikupljaju i pohranjuju podatke na vlastitoj teritoriji, koje onda mogu razmjenjivati u okviru centraliziranog sistema, posebno ako je taj sistem kompjuteriziran). U decentraliziranom sistemu nadležni organ za registraciju obrađuje lokalne podatke u ime lokalnih vlasti, uz pretpostavku da se podaci u registru stanovništva drže odvojeno od drugih lokalnih podataka i da se ne razmjenjuju u bilo koje druge svrhe osim onih izričito propisanih zakonom.

Nadležnosti svih nadležnih vlasti uključenih u proces registracije i vođenja podataka trebaju biti jasno definirane u skladu sa decentraliziranom ili centraliziranom organizacijom sistema za registraciju i pohranjivanje podataka. Ako, naprimjer,

centralni organ obrađuje podatke u ime lokalnog organa vlasti, taj odnos treba biti predviđen i uređen zakonom.

4.5. Opća obaveza registracije

Održavanje ažuriranog registra utoliko je lakše ako zakon uspostavlja opću obavezu registracije. Ta obaveza može biti nametnuta ili nositeljima podataka, koji su onda obavezni da se aktivno registriraju kod određenog organa ili uprave, ili državnim vlastima, koje su onda dužne prikupljati neophodne podatke. Kombinacija ove dvije mogućnosti često je najefikasnija. Kod rođenja djeteta, naprimjer, sasvim je razumno bolnici nametnuti obavezu obavještanja relevantnog upravnog organa o rođenju. U slučajevima promjene prebivališta često je najefikasnije obavezu registriranja nametnuti osobi koja mijenja adresu.

Kao kičma uprave i efikasnog javnog upravljanja, registar stanovništva treba biti od koristi ne samo federalnim upravnim organima, već i organima lokalnih zajednica. Kako je ranije navedeno, informacije o tome gdje osobe stanuju od suštinskog su značaja za efikasno i blagovremeno pružanje javnih usluga. Obaveza prijavljivanja i odjavljivanja prebivališta korisna je za mnoge upravne poslove. Naprimjer, ova obaveza olakšava lokalnim zajednicama da prebroje svoje stanovnike, što je korisno za izradu biračkih spiskova i pružanje određenih javnih usluga, kao što su škole i bolnice. Također znači da se planiranje i održavanje mogu oslanjati na stvarne potrebe, a ne na procjene.

Ako su građani zakonom obavezani predočiti dokaz o prebivalištu ili registraciji kako bi uživali određena prava ili dobili određene usluge, onda relevantne vlasti trebaju izdavati potvrde o prebivalištu svima onima koji se registriraju. Informacije koje se nalaza na potvrdi trebaju biti propisane zakonom.

Takve potvrde su u mnogim zemljama sa kompjuteriziranim sistemima registracije stanovništva postale suvišne. Dok su u prošlosti građani bili obavezni predočiti potvrdu o prebivalištu kako bi uživali određena prava ili ostvarili pristup uslugama, sada je administracija koja traži ove informacije dužna pribaviti ih direktno iz registra stanovništva. Takav sistem može se uspostaviti samo u slučajevima gdje je pristup kompjuteriziranim podacima omogućen i drugim subjektima pored organa za registraciju stanovništva. Međutim, svaka razmjena informacija između organa za registraciju stanovništva i drugih javnih ili privatnih subjekata treba biti uređena zakonom. Jedan važan uslov treba biti obaveza da se od nositelja podataka pribavi saglasnost prije nego se pristupi bilo kakvoj razmjeni ličnih podataka. Ovdje je također veoma značajan princip podjele nadležnosti, pri čemu razmjena informacija treba biti dozvoljena samo u onoj mjeri u kojoj je neophodna za obavljanje upravnih poslova propisanih zakonom.

U mnogim državama je prebivalište suštinski aspekt registracije stanovništva koji se ogleda u činjenici da se pravna pismena i nalozi dostavljaju na adresu prebivališta osobe, a ne lično na ruke. Zakonodavstvo o registraciji stanovništva treba sadržavati definiciju zakonski prihvatljivog prebivališta, stana ili smještaja. Ta definicija treba podrazumijevati tradicionalno shvatanje doma u datom društvu, uključujući i tradicionalna skloništa. Može se pozivati na geografski ili katastarski sistem, a također treba biti dozvoljena upotreba orijentira za opisivanje i identifikaciju adrese.

Zakonodavstvo treba obraditi i slučajeve korištenja više od jednog prebivališta, odnosno boravišta i uspostaviti proceduru za utvrđivanje glavnog prebivališta. To se može postići ili tako što će se dati specifična definicija termina "prebivalište" ili tako što će se osobi o kojoj je riječ omogućiti da sama formalno imenuje svoje prebivalište.

Svaka osoba koja ima obavezu registracije treba odgovarajućem javnom organu pružiti sve neophodne podatke – ili pismeno ili usmeno. Ako je održavanje registra stanovništva kompjuterizirano, registraciju treba omogućiti u uredu za registraciju ili u sadašnjem ili u bivšem mjestu prebivališta osobe. Ako sistem nije kompjuteriziran, potrebno je uspostaviti propise kojima se utvrđuje službena dužnost razmjene informacija u pogledu prijavljivanja i odjavljivanja prebivališta između odgovarajućih ureda za registraciju.

Zakonodavstvo također treba pojedinačno opisati sve osnove za izuzeće od obaveze registriranja. Osobe oslobođene obaveze registriranja mogu uključivati: zaposlenike stranih diplomatskih misija ili konzulata, a pod određenim okolnostima i članove njihovih porodica; osobe koje su izuzete na osnovu određenih međunarodnih konvencija; kao i osobe s kratkotrajnim boravkom ili boravkom u svrhe služenja vojske ili u svrhe obrazovanja.

Principi vezani za registraciju:

- Opća obaveza registracije;
 - Prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta;
 - Potvrda o prijavi za registraciju;
 - Definicija prebivališta/stana/smještaja;
 - Samo jedna glavna adresa;
 - Prikupljanje podataka po službenoj dužnosti;
 - Obaveza saradnje sa organima za registraciju; i
 - Izuzeća od obaveze registriranja
-

4.6. Posebne okolnosti

Mnogi sistemi ne omogućavaju registraciju posebnih kategorija stanovništva, kao što su beskućnici, dugotrajni pacijenti u bolnicama, štićenici staračkih domova i profesionalni putnici (npr. u slučaju pomoraca). Ako registar služi kao osnova za pružanje javnih usluga, beneficija i prava, onda je važno pobrinuti se da svi koji na njih imaju pravo budu registrirani i da im bude omogućen pristup tim pravima. Ovo je posebno važno ako se registar oslanja samo na pravni priznate adrese jer prebivališta nekih stanovnika zemlje neće biti priznata kao takva. Pravni okvir treba sadržavati propise koji omogućuju registraciju osoba bez stalnog prebivališta, odnosno pravni priznate adrese.

Posebne okolnosti uključuju:

- Posebne propise za osobe koje stalno putuju;
 - Beskućnike; i
 - Bolnice, hotele, azile, staračke domove.
-

4.7. Razmjena podataka među javnim vlastima

Efikasan sistem registracije oslanja se na pružanje tačnih podataka, a to zavisi od povjerenja javnosti u sistem. Za potrebe pridobivanja povjerenja javnosti, podatke treba koristiti samo u skladu s namjenom u koju su prvobitno prikupljeni. Ovaj osnovni princip također se treba primjenjivati i kada se lični podaci prenose ili razmjenjuju između javnih vlasti. Stoga prijenos podataka treba biti uređen u skladu sa sektorskim nadležnostima i principom podjele nadležnosti. Svaki prijenos podataka iz registra stanovništva u drugi sektor (npr. zdravstvenim ili poreskim službama) treba biti uređen u smislu svrhe prijenosa, primaoca i kategorija podataka koji se prenose. U slučaju matičnih knjiga, prenosi podataka mogu uključivati ime osobe, datum rođenja i/ili adresu, bez posebnih ograničenja. Dodatne informacije iz posebne kategorije, uključujući nacionalni identifikacijski broj i mjesto zaposlenja, trebaju se prenositi samo ako svrha prikupljanja opravdava predloženu upotrebu podataka od strane primaoca i ako je prijenos propisan zakonom.

U principu svaki prijenos podataka između javnih vlasti treba biti zasnovan na zakonskom propisu u kojem se izričito navodi kategorija podataka koje je moguće prenositi. Interni identifikator ne treba biti obuhvaćen prijenosom niti objelodanjen. Ako se, međutim, podaci iz registra stanovništva prenose javnim vlastima izvan vladinog sektora (npr. zdravstvene, poreske ili policijske vlasti), onda se takav prijenos treba propisno obrazložiti i treba činiti izuzetak od standardne procedure. Prijenos podataka između registra stanovništva i policije naročito treba biti propisan zakonom i

to detaljno (u skladu sa principom podjele nadležnosti). Isto važi i za prijenose podataka privatnom sektoru, koji trebaju biti ograničeni na određene podatkovne stavke (kao što su ime i adresa) i nikad ne smiju obuhvatiti osjetljive podatke. Javnost će općenito bolje prihvatiti sistem registracije stanovništva ako se ovaj povinuje principu podjele nadležnosti i koristi procedure koje osiguravaju transparentnost.

Prijenos kompjuteriziranih podataka registracije stanovništva otvara brojne mogućnosti u okviru kompjuterizirane javne uprave. Iako ono što je postalo poznato kao "elektronska uprava" ili "e-uprava" može povećati efikasnost uprave i unaprijediti pružanje javnih usluga, upravne odluke koje smanjuju ili ograničavaju prava građana, poput odluke o odbijanju davanja informacija, ne trebaju biti automatizirane. Automatizirani prijenos podataka između javnih vlasti treba biti predmet propisa kojima se utvrđuje svrha prijenosa, ime organa koji prima podatke, nadležnosti javnih vlasti i vrste podataka koje se prenose. Osjetljivi podaci uopće se ne trebaju prenositi. Od iznimne je važnosti da primalac podataka bude nedvosmisleno utvrđen u registru stanovništva, kao i da prijenos podataka bude rađen uz enkripciju, posebno ako se vrši preko interneta. Informacije o stranki koja pristupa bilo kojem specifičnom skupu podataka i datum pristupa podacima trebaju biti zavedeni i čuvani na određeni period. Ti podaci trebaju se koristiti i analizirati samo u svrhe zaštite podataka i trebaju biti dostupni samo određenim zaposlenicima.

Javne vlasti koje primaju podatke također trebaju biti obavezane zakonom da ih koriste, obrađuju, pohranjuju i objelodanjuju samo u skladu sa svrhom u koju su podaci izvorno pohranjeni. Primalac podataka, kao i relevantni organ vlasti ili uprave, uvijek trebaju poštovati legitimne interese nositelja podataka.

Može postojati legitiman interes unutar privatnog sektora za dobijanje informacija iz registra, obično ograničenih na imena i adrese. Objelodanjivanja osjetljivih podataka ne treba se razmatrati bez izričite saglasnosti nositelja podataka. Iskustvo iz nekih država učesnica OSCE-a jasno ukazuje da je omogućavanje pristupa informacijama privatnom sektoru na dobro organiziran i reguliran način pomoglo da se smanji broj slučajeva kada privatni sektor prikuplja i obrađuje informacije bez ikakvog nadzora države. Velika većina nositelja podataka obično prihvata transparentan sistem registracijskih informacija koji djeluje u skladu sa javnim pravilima i propisima. Davanje prava nositeljima podataka da svoje lične informacije ne učine dostupnim privatnom sektoru povećava ovaj nivo prihvaćenosti i treba se provesti radi ispunjavanja standarda privatnosti.

Registracija treba uvijek biti besplatna kako bi registar bio ažuriran; u protivnom se neki ljudi neće registrirati. Naplata se može vršiti za druge usluge koje pruža organ za registraciju. Naknade trebaju nadomjestiti, ali ne i premašiti stvarne nastale troškove.

4.8. Zaštita prava

Prikupljanje, obrada i upotreba podataka u svrhe koje nisu u skladu s njihovom namjenom ne smije narušiti interese nositelja podataka. Potrebno je osigurati sveobuhvatnu zaštitu ličnih podataka.¹⁸ Propisi o zaštiti podataka specifični za pojedinačne sektore mogu se uvrstiti u zakonodavstvo o registraciji stanovništva kako bi se razjasnila specifična prava.

Nositelji podataka trebaju imati pravo na dobijanje informacija, bez naknade, o podacima koji se na njih odnose, a koji su pohranjeni ili objelodanjeni, kao i o ažuriranju netačnih podataka i dodavanju nedostajućih podataka. Također im treba biti omogućeno da osiguraju brisanje nepotrebno ili nezakonito prikupljenih podataka.

Ako su podaci netačni ili nepotpuni, relevantne vlasti trebale bi biti pod obavezom da isprave i upotpune podatke na zahtjev nositelja podataka. Ako pohranjeni podaci nisu više neophodni u svrhe u koje su izvorno prikupljeni ili ako su nezakonito pribavljeni, trebaju biti izbrisani. Registar će biti efikasan samo ako ne pohranjuje više podataka nego što je neophodno za ispunjenje njegove zakonske svrhe.

Informacije o preminulim trebaju biti navedene u ili izbrisane iz glavnog registra, ili prebačene u arhivu registra. Ako se uspostavi, arhiva registra treba podlijegati pravnim propisima o nadležnim vlastima i objelodanjivanju i korištenju podataka.

Zaštitna prava:

- Interesi i prava nositelja podataka;
 - Sloboda pristupa informacijama;
 - Ispravljanje podataka; i
 - Brisanje i pohranjivanje podataka.
-

¹⁸ Zakon o zaštiti podataka predviđa zaštitu prava osobe da odluči o tome koje se informacije o njoj mogu objelodaniti. U okviru zakonodavstva o registraciji stanovništva propisi specifični za pojedinačne sektore vezani za pravo pojedinca na takvo informacijsko samoopredjeljenje mogu da nadopunjavaju ili da ograničavaju opća prava predviđena zakonom o zaštiti podataka.

4.9. Kršenje propisa

Kršenja zakonodavstva o registraciji stanovništva mogu biti kažnjiva novčanim kaznama. U svakom slučaju, elementi bilo kojeg djela koje se može smatrati kršenjem trebaju biti uspostavljeni i jasno opisani u zakonu.

5. Registar za cijelu državu: registracija stanovništva i informacijska tehnologija

Upotreba informacijskih tehnologija u sistemu registracije stanovništva omogućava uspostavljanje registra za cijelu državu i integraciju svih podataka koji se drže u odvojenim registrima. U praksi je registar za cijelu državu sistem elektronskih registara (baza podataka) koji podatke o registraciji stanovništva pohranjuje na jednoj centralnoj lokaciji. U zavisnosti od modela registracije stanovništva koji se koristi, organ nadležan za vođenje registra za cijelu državu treba omogućiti pristup podacima u registru za potrebe prvobitnog upisa i kasnijeg ažuriranja samo onim organima vlasti koji su imenovani u zakonu za vršenje tih poslova.

Informacijske tehnologije treba smatrati alatom za integriranje postojećih registara i unapređenje efikasnosti razmjene podataka. Međutim, efikasnost ukupnog sistema prvenstveno će zavisi od pravnog i upravnog okvira kojim se uređuje proces registracije. U slučajevima gdje postojeći okvir omogućava kontinuiranu registraciju najvažnijih događaja u životu, informacijske tehnologije će značajno unaprijediti efikasnost razmjene podataka unutar sistema. Ali upotreba informacijskih tehnologija neće riješiti probleme vezane za komunikaciju i razmjenu podataka između nadležnih vlasti ako ne postoji pravni i upravni okvir kojim se uspostavljaju precizne i adekvatne procedure.

5.1. Uloga informacijskih tehnologija u registraciji stanovništva

Informacijske tehnologije pružaju alate koji mogu unaprijediti upravljanje i razmjenu informacija pohranjenih u registrima. Kada se propisno primjenjuju, ovi alati omogućuju trenutni pristup bilo kojem podatku u bilo kojem registru. Na taj način su ažurirane informacije odmah dostupne svim korisnicima sistema. Upotreba informacijskih tehnologija sa sobom nosi i druge prednosti, kao naprimjer:

- Registracija u bazi podataka registra stanovništva može se vršiti direktno iz udaljenih lokacija putem digitalne mreže, a specifična baza podataka može se uspostaviti za svaku vrstu događaja koji se evidentira, odnosno za svaki pojedinačni organ zadužen za registraciju. Potvrde, ako su neophodne, mogu se štampati direktno iz registra stanovništva na bilo kojoj lokaciji za registriranje;
- Elektronski sistem može koristiti dodatne zaštite od mogućih višestrukih registracija u različitim upravnim jedinicama i pružiti širok raspon opcija za prepoznavanje, utvrđivanje i eliminiranje slučajeva duple registracije;
- Informacijske tehnologije pružaju mogućnost trenutačnog prijenosa i razmjene podataka među pojedinačnim registrima ili nadležnim institucijama;
- Elektronski sistem može osigurati dostupnost informacija različitim institucijama utvrđenim zakonom. Međutim, samo ona institucija koja je pravni odgovorna za evidentiranje specifičnih ličnih podataka imaće ovlaštenje da dodaje nove i mijenja postojeće podatke;
- Elektronski sistem omogućuje identifikaciju svakog radnog mjesta (pa čak i svakog pojedinačnog zaposlenika ako ih više dijeli jedno radno mjesto) gdje se provodi registracija, a također omogućuje i evidentiranje svih operacija u registru sa svakog pojedinačnog radnog mjesta na kojem radi zaposlenik za registraciju;
- Elektronski sistem može voditi evidenciju svih slučajeva pristupa ličnim podacima pohranjenim u sistemu i takve informacije dostavljati nositeljima podataka po njihovom zahtjevu.

5.2. Administrativna rješenja

Tamo gdje je zakonom samo jedan organ zadužen za registraciju ličnih podataka, registar za cijelu državu može se kreirati putem sistema baza podataka koje na centralnom nivou održava taj organ. Lokalnim podružnicama nadležnog organa vlasti omogućen je pristup centralnoj bazi podataka u svrhu dodavanja, ažuriranja, arhiviranja i brisanja podataka. Pristup se omogućuje putem direktne *online* komunikacije, uz enkripciju, koja sličí internetu, a povezuje glavni ured sa lokalnim podružnicama.

U mnogim državama učesnicama se nadležnosti za registraciju delegiraju samo jednom organu, pri čemu je svaki organ nadležan za registraciju specifičnog skupa ličnih podataka. Postoje dva osnovna pristupa u postojećoj praksi za objedinjavanje podataka u jedinstven registar stanovništva kada ih prikupljaju različiti organi za registraciju:

- Postojeći organ za registraciju zadužuje se za pružanje *hosting* usluga za potrebe registra stanovništva, odnosno pohranjuje i održava podatke koje prikupljaju svi drugi organi za registraciju. Pruža pristup registru nadležnim organima za registraciju u svrhu prikupljanja, ažuriranja i brisanja informacija u registru.

Svaki organ može dodavati, ažurirati i brisati samo one informacije za koje je nadležan po zakonu; ili

- Uspostavlja se nova agencija specifično za potrebe pohranjivanja i održavanja informacija u registru stanovništva. Nadležnost tog novog organa ograničena je na pohranjivanje podataka i pružanje pristupa drugim organima nadležnim za registraciju specifičnih događaja. Međutim, pravo na dodavanje, ažuriranje, arhiviranje i brisanje ličnih podataka dodjeljuje se samo onim organima koji su zakonom ovlašteni za registraciju tih specifičnih podataka.

5.3. Tehnička rješenja

Vođenje kompjuteriziranog državnog registra pretpostavlja upotrebu integriranog informacijskog sistema kojeg podržava odgovarajuća tehnička infrastruktura. Taj informacijski sistem osmišljen je za podržavanje postojećeg procesa registracije stanovništva na osnovu uspostavljenog upravnog i pravnog okvira. Treba ga smatrati alatom koji omogućuje postojeći proces registracije, a ne instrumentom koji diktira kako će se registracija provoditi.

Informacijski sistem koji podržava sistem registracije stanovništva treba se zasnivati na sljedećim komponentama:

- Mreža za obradu podataka koju čine server, radne stanice korisnika, strukturirani kablovi ili bežični sistem prijenosa informacija, oprema za komutiranu mrežu i dodatni uređaji za korisnike (umreženi printeri, skeneri i drugi uređaji) kojima se osigurava interakcija između komponenti i pojedinačnih baza podataka koje čine sistem;
- Softver za server i radne stanice (operativni sistemi, sistemi za upravljanje bazama podataka, osnovni i dodatni rezervni sistemi registracije) kojim se osigurava unošenje, pohranjivanje, uređivanje, obrada i ekstrakcija podataka u traženom obliku i vrsti; i
- Telekomunikacijski sistem kojim se osigurava uspostavljanje kanala komunikacije i prijenosa podataka između udaljenih mreža za obradu podataka, uključujući centralni registar, sve lokalne registre, pružaoce i korisnike informacija uključene u opći sistem registracije stanovništva,
- Adekvatno napajanje strujom koje omogućuje neometan rad čak i najudaljenijih ureda za registraciju. Ovaj uslov je od ključne važnosti kada se neometano snabdijevanje strujom može garantirati i kada je neophodno osigurati agregate i dovoljne zalihe goriva za njihov pogon.

Takav informacijski sistem može biti efikasan i operativan samo kada se uspostave i temeljito testiraju sve gore navedene komponente. Dizajn sistema treba omogućavati nadogradnju hardvera i softvera.

5.4. Prikupljanje i ažuriranje podataka

5.4.1. Početno prikupljanje podataka

Pretpostavka za održavanje državnog registra koji se značajno oslanja na informacijske tehnologije je da svi neophodni podaci postoje u elektronskom (tj. digitalnom) formatu. Međutim, u postupku izrade nacionalnog registra stanovništva može se ispostaviti da sve raspoložive informacije nisu digitalizirane. Nadalje, ako su već postojeće informacije pohranjene kod više od jednog organa, moguće je da svaki od njih koristi drugačiju metodu čuvanja podataka.¹⁹ U svrhu efikasne obrade podataka u državnom registru, svi ključni akteri kod kojih su pohranjeni lični podaci građana moraju učestvovati u procesu planiranja transformacije postojećih informacija u format kompatibilan sa dizajnom nacionalnog registra stanovništva. Ovaj proces trebao bi dovesti do sljedećeg:

- Jednoobrazni standard u cijeloj državi za upisivanje osnovnih ličnih podataka i format digitalizacije podataka kojim se osigurava funkcionalan sistem registracije i promovira neometana razmjena podataka između (i zajednička upotreba) različitih sistema; i
- Zajedničko rješenje za identifikaciju različitih osoba u različitim sistemima. Najzgodnije rješenje podrazumijeva izradu nedvosmislenog sistema identifikacije sa ličnim kodovima iz nacionalnog sistema registracije stanovništva.

Tokom procesa početnog prikupljanja podataka, podaci se mogu pribavljati iz postojeće evidencije dostupne u papirnom ili digitalnom formatu.

Digitalizacija evidencije na papiru je vremenski zahtjevan i skup zadatak koji traži dobru koordinaciju i ispravno planiranje od samog početka. Također podrazumijeva i visok stepen rizika da će nastati greške. Postoje dva načina prijenosa historijskih podataka u digitalni format koji zavise od vrste podataka:

- *Aktivni podaci:* Podaci potrebni u toku svakodnevnih upravnih poslova (npr. za izradu ličnih dokumenata ili za donošenje odluka). Tokom prijenosa, svaka stavka sa izvornog papirnog dokumenta unosi se u registar i razvrstava; ili
- *Pasivni podaci:* Historijski podaci ili podaci koji se rijetko koriste za donošenje odluka ili u druge svrhe. Izvorni papirni dokument se skenira, brinući se da su zaglavljiva jasno vidljiva kako bi se omogućilo kasnije povlačenje ispravne digitalne kopije iz digitalne arhive i kako bi se, po potrebi, našao izvorni dokument.
- Tamo gdje podaci već postoje u digitalnom formatu potrebno je utvrditi koja

¹⁹ Naprimjer, neki organi mogu ime i prezime stavljati u jedno polje u bazi podataka, dok će druga koristiti odvojena polja za ime i prezime.

pravila su primjenjivana prilikom prijenosa tih informacija iz papirne evidencije u digitalni format. Ovo je važno kako bi se odredilo šta je potrebno za konverziju podataka u format kompatibilan sa dizajnom baze podataka nacionalnog registra stanovništva. Primjer ove vrste pitanja je da li su imena i prezimena nositelja podataka upisivana u jedno ili u dva odvojena polja i, ako su upisivana u jedno, kojim redoslijedom.

5.4.2. Ažuriranje i davanje podataka

Pri ažuriranju informacija u svakom pojedinačnom registru treba se pridržavati postojećih upravnih procedura. U svrhu ažuriranja evidencije u registru za cijelu državu, državni organ dobija pristup samo onim informacijama u registru stanovništva za koje je nadležan u skladu sa zakonom.

Pored osnovnog skupa ličnih podataka, u mnogim kompjuteriziranim sistemima registracije stanovništva uveden je lični identifikacijski broj (eng. *Personal Identificaiton Number*, PIN)²⁰ za svakog nositelja podataka. Osim što osigurava tačnu identifikaciju osobe u registru, također olakšava obradu podataka.

Kada se upiše u državni registar novo-ažurirana informacija odmah je dostupna svim korisnicima sistema ovlaštenim za pristup podacima. Ovo je jedna od osnovnih prednosti elektronskog sistema za cijelu državu jer za potrebe ažuriranja lične evidencije više nije neophodna razmjena dokumenata – ili po službenoj dužnosti ili na inicijativu osobe čije se informacije ažuriraju. Nadalje, elektronski sistem može koristiti mnoštvo automatskih zaštita za sprečavanje netačnih upisa i drugih potencijalnih greški osoblja koje radi sa registrom.

Najuobičajeniji model sistema digitalne registracije podrazumijeva jedinstveni organ nadležan samo za pohranjivanje podataka i pružanje pristupa sistemu vlastima nadležnim za registraciju specifičnih ličnih podataka. Propisima je potrebno utvrditi koji organ vlasti ima pristup kojim podacima i da li je taj pristup samo za potrebe uvida ili podrazumijeva pravo organa da unosi izmjene.

²⁰ Uvođenje nedvosmislenog ličnog identifikacijskog broja (PIN) kao identifikatora pojedinaca uvrštenih u sistem registracije stanovništva zahtijeva posebnu pažnju. Potrebno je razmotriti izbjegavanje upotrebe PIN-ova kao jedinih informacija koje se koriste za pristup evidenciji pojedinaca (ovo neka društva smatraju pokušajem svođenja pojedinca na broj), a za zakonske transakcije trebalo bi biti neophodno više od jednostavnog unošenja PIN-a.

5.5. Pomoćne baze podataka

Upravljanje digitalnim podacima značajno se razlikuje od upravljanja informacijama koje se čuvaju na papiru. Elektronski registar za cijelu državu sastoji se od više različitih elektronskih registara (tj. baza podataka) među kojima su lične informacije povezane zahvaljujući upotrebi zajedničkog identifikatora.

Vođenje glavnog registra može podržavati niz pomoćnih baza podataka koje pružaju relevantne informacije. Pomoćne baze podataka mogu uključivati:

- Registar postojećih adresa u svrhu zaštite od upisivanja nepostojećih ili netačnih adresa;
- Registar najčešćih imena koji po izradi može postati koristan alat za izbjegavanje slovnih grešaka koje mogu prouzrokovati višestruku evidenciju ili se može koristiti za analizu problematične evidencije; i
- Registar upravne podjele države.

5.5.1. Sistem adresa

Kvalitet sistema registracije stanovništva u velikoj mjeri zavisi od tačnosti informacija o adresama u registru. A to, pak, zavisi od uspostavljenog sistema adresa.

Kako bi pružili tačne informacije o prebivalištu, moderni registri stanovništva oslanjaju se na sistem adresa u zemlji. Donosioci odluka često pretpostavljaju da je zadovoljavajući sistem evidencije adresa uspostavljen ako pošte funkcioniraju i pisma stižu na adrese primalaca. Ali pisma mogu biti dostavljena čak i kada informacije o adresi sadrže samo opis zgrade gdje je potrebno dostaviti pismo. To samo po sebi ne čini sistem adresa funkcionalnim i za druge svrhe.

Jedan opći princip koji treba pratiti je da svaka adresa treba biti jedinstvena. Također treba biti moguće svaku adresu izraziti u vidu standardnog skupa komponenti i kodova. Kodifikacija komponenti adrese neophodna je za potrebe registracije u registru adresa, ako takav postoji, kao i za registraciju prebivališta u registru stanovništva.

Bez obzira da li postoji registar adresa, potrebno je uspostaviti instituciju odgovornu za upravljanje komponentama adresa i njihovom kodifikacijom. Nadalje, države trebaju izabrati jedan organ koje će definirati i implementirati funkcionalan sistem adresa, uzimajući u obzir parcelisanje zemljišta i prostorno planiranje. Taj organ mora odlučiti kako će dodijeliti brojeve zgradama i stambenim objektima, pa čak i kojim redoslijedom će se pisati adrese. Taj organ također mora izraditi procedure za obavještanje stanovništva o odlukama koje donese. Svi novi podaci o bilo kojoj komponenti adrese trebaju biti dostavljeni nadležnoj instituciji koja će ih kodirati i dodati u sistem adresa.

Jasno je da postoji odnos između sistema adresa i poštanskih adresa, uključujući i poštanske brojeve. Pošto će stanovnici najvjerojatnije davati poštanske adrese kada prijavljuju prebivalište, važno je razjasniti ovaj odnos prije prikupljanja podataka od javnosti.

5.6. Objelodanjivanje i pristup podacima iz vanjskih institucija

Specifični podaci koji se prikupljaju i čuvaju za potrebe registracije stanovništva mogu se staviti na raspolaganje i drugim državnim vlastima ili komercijalnim subjektima. Državne vlasti nadležne za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu zaštitu imaju snažan interes za održavanje ažuriranih informacija o korisnicima svojih usluga. Neki organi vlasti su izradili vlastite registre u te svrhe. Međutim, takav pristup je suvišan i nije ekonomičan ako se informacijama može pristupiti putem registra stanovništva. Komercijalne subjekte može iz sličnih razloga interesirati pristup informacijama u registru stanovništva.

Upravni i pravni okvir određuje koje vlasti mogu pristupiti podacima u registru i kome mogu objelodaniti te podatke.²¹ Pristup podacima i objelodanjivanje podataka bilo kom drugim subjektu dozvoljava se samo kada postoje zakonske odredbe za takav pristup i objelodanjivanje. Ako se subjektu (javnom ili privatnom) odobri pristup, potrebno je imati uspostavljena tehnička rješenja tako da taj subjekt može pregledati samo one informacije koje mu zakon dozvoljava da pregleda. Zakonom može biti propisano da za pristup bilo kojim dodatnim informacijama za koje zakon uobičajeno ne dozvoljava pristup, subjekt mora tražiti saglasnost pojedinca za čije podatke podnosi zahtjev.

21 Za države članice EU Evropski parlament je usvojio "Directive on the re-use of public sector information" (Directive 2003/98/EC), ("Direktivu o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora" - Direktiva 2003/98/EZ) Evropska komisija, web stranica, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf .

Zahvalnost

ODIHR zahvaljuje sljedećim ekspertima/konsultantima koji su učestvovali u procesu izrade i doprinijeli većinu materijala korištenog u ovim Smjernicama.

Dan Bjørneboe (Danska)

Dan Bjørneboe zadužen je za integraciju i razvoj centralnih baza podataka u Danskoj u oblasti upravljanja prostornim i geografskim/katastarskim podacima na nivou lokalnih vlada. Također je radio kao eksterni ekspert OSCE-a/ODIHR-a na projektima vezanim za matične knjige i zaštitu podataka u Armeniji, Kirgistanu, Gruziji, Kazahstanu, Ukrajini i Bjelorusiji.

Grisha Khachatryan (Armenija)

Grisha Khachatryan je predsjednik armenske NVO "Centar za razvoj informacijskih sistema i obuku". Također je učestvovao u projektu OSCE-a/ODIHR-a "Reforma sistema registracije stanovništva u Republici Armeniji", a trenutno vodi projekt u Armeniji pod nazivom "Razvoj i puštanje u pogon integriranog informacijskog sistema za općinsko upravljanje /uključujući softver za matične knjige/".

Kęstutis Bučinskas (Litvanija)

Kęstutis Bučinskas je direktor Odjela za migracijsku politiku Ministarstva unutrašnjih poslova, koji je zadužen za implementaciju nacionalnog zakonodavstva o registraciji stanovništva. Također je učestvovao u dizajnu i implementaciji registra stanovništva Litvanije. Ranije je radio kao šef Ureda za migraciju/slobodu kretanja u Odjelu za demokratizaciju OSCE-a/ODIHR-a.

Kirsten Bock (Germany)

Kirsten Bock je međunarodna koordinatorica i šefica odjela u Nezavisnom centru za zaštitu privatnosti (Unabhaengiges Landeszentrum fuer Datenschutz, ULD) u Njemačkoj. Vodi evropske eTEN projekte "Služba registracije informacija o evropskim stanovnicima" (eng. "*Registry Information Service on European Residents*", RISERid) i "Evropski pečat privatnosti" (eng. "*European Privacy Seal*", EuroPriSe).

Nikolai Vulchanov (Bugarska)

Nikolai Vulchanov je ekspert u oblasti izbora i registracije stanovništva. Bio je član bugarske Centralne izborne komisije, a također je radio i kao šef Odjela za matične knjige i upravne usluge pri Ministarstvu regionalnog razvoja i izgradnje u Bugarskoj. Predvodio je nekih 25 međunarodnih misija za posmatranje izbora, a u deset zemalja je specifično radio u oblasti matičnih knjiga i registracije birača.

Rolf Ahlfors (Finska)

Rolf Ahlfors je šef Jedinice za civilnu registraciju Misije vladavine prava Evropske unije (EULEX) na Kosovu. U Finskoj je rukovodio odjeljenjem Centra za registar stanovništva, a radio je i kao voditelj registra zadužen za prikupljanje podataka (lični podaci) i voditelj registra zadužen za prikupljanje podataka za Jedinicu za registar zgrada. Pokretač je međunarodne konferencije Nordijski registar (eng. *Register Nordic*, REGNO).

Siniša Macan (Bosna i Hercegovina)

Siniša Macan je direktor Agencije za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine. Također je bio uključen u izradu i implementaciju registra stanovništva Bosne i Hercegovine od njegovog začetka 1999. godine.

Ovim smjernicama nemamo namjeru definirati norme ili standarde. Umjesto toga, one rasvjetljavaju osnovne principe kojima se vodi uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registracije stanovništva u demokratskom društvu. One opisuju kriterije za izradu učinkovitih sistema registracije stanovništva koji odgovaraju stvarnim potrebama država učesnica i njihovih građana. Također nude pregled karakteristika takvih sistema, uz istaknute primjere dobre prakse iz regije OSCE-a, uzimajući u obzir različite upravne tradicije država učesnica.

