

Smjernice o registriranju stanovništva



Smjernice o registriranju stanovništva



Publikacija OESS-ovog Ureda za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10,
00-251 Varšava,
Poljska
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2018

ISBN 978-92-9234-998-1

Sva prava pridržana. Sadržaj ove publikacije dopušteno je slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe pod uvjetom da se uz takvu uporabu OESS/ ODIHR navede kao izvor.

Dizajn: Homework, Varšava, Poljska

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

Kazalo

Predgovor	5
1. Uvod	7
1.1. Pregled	7
1.2. O ovim smjernicama	8
1.3. ODIHR-ov pristup registriranju stanovništva	8
1.3.1. Opće i jednako biračko pravo.....	10
1.3.2. Sloboda kretanja	10
1.4. Povijesni pregled registriranja stanovništva	11
2. Registriranje stanovništva	13
2.1. Definicija registriranja 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 osobni dokumenti	16
2.2.4. Popisi birača.....	16
2.2.5. Elektroničke usluge.....	17
2.2.6. Popis i registriranje stanovništva.....	17
2.3. Vodeća načela registriranja stanovništva	17
2.3.1. Obveznost i potpuni opseg	17
2.3.2. Kontinuiranost i trajnost	18
2.3.3. Relevantnost podataka.....	18
2.3.4. Povjerljivost	18
2.3.5. Omogućavanje slobodnoga kretanja ljudi	20
2.3.6. Ispravni upravni postupci kojima se uređuje proces.....	20
2.3.7. Jedna osoba, jedan upis	20
2.3.8. Jedinствeno registriranje, višestruka uporaba	21
2.3.9. Nediskriminacija	21
2.3.10. "Pravno nevidljive osobe".....	21
2.3.11. Prebivalište i vlasništvo nad imovinom	22
2.4. Evidencija u registru stanovništva	23
2.4.1. Uvod	23
2.4.2. Najvažniji događaji u životu (vođenje matičnih knjiga)	23
2.4.3. Prebivalište	25
2.5. Ažuriranje evidencije u registrima	26

3.	Izrada sustava za registriranje stanovništva	27
3.1.	Podrijetlo podataka	27
3.2.	Planiranje i podjela odgovornosti među tijelima vlasti	28
3.3.	Modeli registriranja stanovništva	28
3.3.1.	Podjela odgovornosti	29
3.3.2.	Čuvanje podataka	29
3.3.3.	Oblik pohrane podataka	30
3.3.4.	Komuniciranje podataka među upravnim razinama	30
3.4.	Višestruka uporaba razmjena podataka	31
4.	Pravni okvir	33
4.1.	Pregled	33
4.2.	Opća načela zakonodavstva o registriranju stanovništva	34
4.3.	Opće odredbe	35
4.4.	Centralizirani i decentralizirani registriranje	36
4.5.	Opća obveza registriranja	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.	Registriranje na državnoj razini:	
	registriranje stanodništva i informacijska tehnologija	43
5.1.	Uloga informacijske tehnologije u registriranju 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.	Sustav adresa	48
5.6.	Objavlivanje i pristup podacima iz vanjskih institucija	49
Zahvale		51

Predgovor

U mnogim državama članicama OESS-a građani su obvezni prijaviti svoje mjesto prebivališta odgovornim vlastima koje te informacije koriste za planiranje i provedbu javnih usluga i za kontaktiranje ljudi. Postoje i drugi oblici evidentiranja koji na neizravan ali precizan način određuju mjeru u kojoj osobe uživaju određena temeljna prava, uključujući tu i mehanizme za evidentiranje najvažnijih događaja u životu poput rođenja, smrti i sklapanje braka. Ove informacije mogu odrediti kvalificiranost osobe na glasovanje, pristup obrazovanju i zdravstvenoj skrbi, kao i pristup socijalnim uslugama i mirovini.

Registriranje stanovništva nije predmet posebnih obveza OESS-a i ne prakticira se u svim državama članicama OESS-a. One države članice koje imaju sustav registriranja stanovništva mogu ga uporabiti u svrhe postizanja provedbe temeljnih opredjeljenja i međunarodnih standarda u tri odvojena područja: vladavina prava, pravo glasovanja i pravo na slobodu kretanja (osobito glede izbora mjesta prebivališta).

Iako je u nekoliko država članica registriranje stanovništva zlorabljeno za ograničavanje slobode kretanja, u mnogim drugim poslužio je kao kamen temeljac moderne uprave, omogućivši demokratsko upravljanje i poštovanje temeljnih građanskih i političkih prava.

Otkako su uspostavljene u Jugoistočnoj Europi, terenske operacije OESS-a državama članicama pružaju pomoć u oblasti popisa birača i registriranja stanovništva. Isto tako, države članice se sve više obraćaju ODIHR-u za tehničke savjete i potporu u modernizaciji svojih registara stanovništva, osobito u smislu ispunjavanja preporuka o popisu birača koje izdaju misije za promatranje izbora.

ODIHR je 2006. godine sazvao sastanak predstavnika terenskih operacija cijelog OESS-a koje pružaju pomoć u oblasti popisa birača i registriranja stanovništva. Na tom sastanku, predstavnici terenskih operacija OESS-a pozvali su ODIHR da udruži do sada stečenu ekspertizu OESS-a u oblasti registriranja stanovništva kako bi se terenskim operacijama pružila učinkovitija potpora. ODIHR je izradio ove smjernice kao odgovor na sve veći broj zahtjeva za ekspertizom i savjetima o politici iz država članica.

Ove smjernice temelje se na primjerima dobre prakse koje je ODIHR zabilježio diljem regije OESS-a. Nisu namijenjene niti izrađene u svrhu normiranja i ne treba ih shvaćati u smislu da ODIHR podržava bilo koji određeni model registriranja stanovništva, niti kao da podržava registriranje stanovništva samo po sebi. Temeljni im je cilj pružanje savjeta državama članicama OESS-a tako što će rasvijetliti temeljna načela kojima se vodi uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registriranja stanovništva u demokratskom društvu. Smjernice se usredotočuju na opisivanje kriterija za izradu učinkovitih sustava registriranja stanovništva koji odgovaraju opravdanim potrebama država članica i njihovih građana. Nude pregled značajki takvih sustava, uz istaknute primjere dobre prakse iz regije OESS-a i uzimajući u obzir različite upravne tradicije država članica.

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

Veleposlanik Janez Lenarčič
Voditelj OESS-ovog Ureda
za demokratske institucije i
ljudska prava (ODIHR)

1. Uvod

1.1. Pregled

Mnoge države članice OEES-a imaju slične tradicije registriranja stanovništva. Kada učinkovito funkcionira, sustav registriranja stanovništva može ponuditi pouzdane informacije koje se mogu koristiti u različite svrhe. Na primjer, informacije prikupljene putem redovitih sustava registriranja stanovništva koriste se za planiranje, izradu proračuna i opozivanje; izdavanje osobnih dokumenata; utvrđivanje prava glasanja i prava pristupa sustavima obrazovanja, zdravstvene skrbi, socijalnog osiguranja, socijalne skrbi i mirovinskim sustavima; kao i za određivanje vojne obveze, odnosno ispunjavanja uvjeta za služenje vojnoga roka.

Sustav registriranja stanovništva jedne zemlje također može pružiti okvir za praćenje i zaštitu mnogih ljudskih prava sadržanih u međunarodnim deklaracijama i konvencijama. U ovisnosti o pravnim odredbama, taj sustav može osigurati da građani uživaju široki raspon 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 skrb i socijalno osiguranje. U nekim državama s naprednijom tehnološkom infrastrukturom, registriranje stanovništva čini temelj za uspostavljanje niza kompjutoriziranih usluga za građane koje se također nazivaju "e-uslugama" ili "e-upravom".

Registriranje stanovništva ne treba miješati s 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 mrtvorođenim, sklopljenim brakovima, razvodima braka, poništenjima braka, sudski potvrđenim rastavama, usvojenoj djeci, pravnim promjenama imena i priznavanju djece. Registriranje 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 definirati norme ili standarde. Umjesto toga, one rasvjetljavaju temeljna načela kojima se vodi uspostavljanje i održavanje funkcionalnih modela registriranja stanovništva u demokratskom društvu. Opisuju kriterije za izradu učinkovitih sustava registriranja stanovništva koji odgovaraju stvarnim potrebama država članica i njihovih građana. Nude pregled značajki takvih sustava, uz istaknute primjere dobre prakse iz regije OESS-a i uzimajući u obzir različite upravne tradicije država članica.

Ove smjernice predstavljaju alat za praktičare, odgovorne vlasti i donositelje odluka u politici iz država članica OESS-a, koji ih mogu koristiti za procjenu učinkovitosti nacionalnih sustava registriranja stanovništva, a po potrebi i za njihovu reformu.

Smjernice se usredotočuju na sljedeće teme:

- Kontekstualne informacije, uključujući svrhu ovih smjernica, publiku kojoj su namijenjene i relevantna opredjeljenja OESS-a i druge međunarodne standarde vezane za registriranje stanovništva;
- Definicija registriranja stanovništva i glavne koristi funkcionalnoga sustava registriranja stanovništva;
- Zakonodavni okvir vezan za registriranje stanovništva;
- Informacije pohranjene u registru stanovništva i kako ih ažurirati;
- Izrada sustava registriranja stanovništva; i
- Uporaba tehnologije za razmjenu informacija.

1.3. ODIHR-ov pristup registriranju stanovništva

Angažiranje ODIHR-a u oblasti registriranja stanovništva proizlazi iz opredjeljenja država članica glede "[...] zajedničke odlučnosti građenja demokratskih društava utemeljena na [...] vladavini prava", a koje je navedeno u Preambuli i u stavku 2. Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990.¹ Dva ključna područja rada ODIHR-a – demokratski izbori i sloboda kretanja – od ključne su važnosti za provedbu ovoga 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 suradnji u Europi", internetska stranica OESS-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 suradnju u Europi (eng. *Organization for Security and Co-operation in Europe*, OSCE).

Pored Kopenhagenskog dokumenta OESS-a iz 1990. godine, za registriranje stanovništva također su bitne važne odredbe međunarodnog prava. U preambuli Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda² navodi se "[...] ideal slobodnog ljudskog bića koje uživa građanske i političke slobode i oslobođenog od straha i bijede može biti postignut samo ako se stvore uvjeti koji omogućuju svakome da uživa svoja građanska i politička prava, isto tako kao i svoja ekonomska, socijalna i kulturna prava [...]".

Osobito se člankom 25.(b) ICCPR-a osigurava pravo svakog građanina "birati i biti biran pravedno provedenim, povremenim izborima s općim i jednakim biračkim pravom". Ovo pravo potvrđuju i Opći komentari na ICCPR, a osobito Komentar br. 25 u kojemu se navodi "Sve države, bez obzira na ustavno uređenje i oblik vlasti, dužne su prema Paktu usvojiti zakonske i druge mjere koje su nužne kako bi se građanima omogućilo uživanje prava zaštićenih Paktom,"³ te "Države moraju poduzeti učinkovite mjere kako bi omogućile svim osobama s pravom glasovanja to pravo i ostvariti. Ukoliko je registriranje birača obvezna, taj proces treba što više pojednostaviti i ne treba nametati prepreke registriranju."⁴

Ni Kopenhagenski dokument OESS-a iz 1990. godine ni ICCPR ne određuju pravne i upravne okvire koje države trebaju usvojiti kako bi ispunile ove obveze i opredjeljenja.⁵ Registriranje stanovništva nije predmet određenih opredjeljenja OESS-a. Međutim, on jeste sredstvo za provedbu temeljnih opredjeljenja i međunarodnih standarda u tri odvojena područja: vladavina prava, pravo glasovanja i pravo na slobodu kretanja (osobito glede izbora prebivališta). Registriranje stanovništva također predstavlja zajedničku tradiciju mnogih, ali ne i svih 56 država članica OESS-a.

Iako je u nekoliko država članica koncept registriranja stanovništva u prošlosti zlorabljeno u svrhe ograničavanja slobode kretanja, u mnogim državama članicama dokazana je njegova vrijednost u smislu instrumenta za provedbu vladavine zakona i temeljnih građanskih i političkih prava. I sam OESS je proveo opsežne programe tehničke potpore (osobito za uspostavljanje sustava registriranja birača i stanovništva u Jugoistočnoj Europi) i razvio značajnu ekspertizu u ovoj oblasti.

2 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih naroda usvojen je i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Opće skupštine UN-a 2200A (XXI.) od 16. prosinca 1966.; stupio je na snagu 23. ožujka 1976. sukladno članku 49.

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

4 Ibid.

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

1.3.1. Opće i jednako biračko pravo

U "elemente pravde koji su od ključne važnosti za to da do potpunog izražaja dođe urođeno dostojanstvo i jednaka i neotuđiva prava svih ljudi" spada i "jamstvo općeg i jednakog biračkog prava" (Kopenhagenski dokument, 1990. st. 7.3). Tehnički neispravna ili nepouzdana registracija birača ograničava potpuno uživanje ovoga prava. U mnogim državama članicama OESS-a popisi birača povezani su ili se izvode iz registara stanovništva, što znači da kvaliteta ovog potonjeg izravno utječe na uživanje općeg i jednakog biračkog prava. ODIHR državama pomaže izgraditi održive, točne i transparentne sustave registriranja birača pomoću modernizacije sustava za registriranje stanovništva sukladno međunarodnim standardima.

1.3.2. Sloboda kretanja

Sloboda kretanja i slobodan izbor mjesta prebivališta u zemlji spadaju među temeljna ljudska prava zajamčena nizom međunarodnih pravnih instrumenata. Na trećem sastanku na temu Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi (CSCE) održanom u Beču od 4. studenoga 1986. godine do 19. siječnja 1989. godine, države članice⁶ zaključile su sljedeće:

20. Države članice će u potpunosti poštovati 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 pobrinut će se da uživanje gore navedenih prava ne bude ograničeno osim kada su ograničenja propisana zakonom i sukladna obvezama države prema međunarodnom pravu, a osobito sukladno Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, i međunarodnim opredjeljenjima, a naročito Općoj deklaraciji o ljudskim pravima. Sva ograničenja bit će iznimka. Države članice pobrinut će se da se ograničenja ne zlorabe i ne primjenjuju nasumično, već tako da se osigurava učinkovito uživanje ovih prava.

22. U tom smislu dopustit će svim izbjeglicama, koje to žele, sigurno se vratiti svojim domovima.

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

Ovim zaključcima države članice su još snažnije potvrdile svoja opredjeljenja ka osnaživanju zaštite prava na slobodu kretanja i slobodan izbor prebivališta, kao što je predviđeno Općom deklaracijom Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima iz 1948. godine⁷ i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima⁸ iz 1966. godine.

ODIHR državama članicama nudi ekspertizu za poticanje izrade i provedbu procedura i pravnih odredbi kojima se uređuje proces registriranja stanovništva – osobito prijavljivanja prebivališta – a koji se ne miješa u pravo na slobodu kretanja i koji je sukladan međunarodnim standardima glede zaštite podataka i privatnosti.

1.4. Povijesni pregled registriranja stanovništva

Registriranje stanovništva nije ništa novo. Najraniji primjer registra kućanstava i pojedinaca potiče iz drugog stoljeća pr.n.e. iz Kine za vrijeme dinastije Han. Najranija registriranja stanovništva u Europi potiču iz sedamnaestog stoljeća.

U posljednja dva stoljeća države su postupno uvele registriranje najvažnijih događaja u životu, rođenja, smrti, sklapanja braka itd. svojih građana, kao i evidenciju prebivališta. Registriranje najvažnijih događaja u životu, sada poznato i kao vođenje matičnih knjiga, obvezno je u svim državama članicama OEES-a. Vođenje matičnih knjiga nužno je za uspostavljanje pravnog identiteta svakoga pojedinca, a državu opskrbljuje i vrijednim statističkim podacima o sastavu društva.

Sustavno registriranje kretanja članova društva i zajednica ima veoma dugu povijest. Međutim, tek je u relativno skorije vrijeme znatniji broj država počeo registrirati kretanje stanovništva na sustavan način, evidentirajući odjavljivanje s jednog mjesta prebivališta i prijavljivanje na drugo. Zahvaljujući tomu, vlasti u mnogim državama uvidjele su kako 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, prijava mjesta prebivališta u praksi je postala skupom podataka koji povezuje (i) identitet i (ii) mjesto prebivališta osobe.)

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

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

Sustavi registriranja stanovništva uspostavljeni u modernim državama razlikuju se po načinu na koji je podijeljena odgovornost među institucijama javne uprave. U biti raspoznajemo tri različita pristupa:

- Jedno tijelo evidentira najvažnije događaje u životu i informacije o mjestu prebivališta;
- Različita tijela su odgovorna za evidentiranje najvažnijih događaja u životu i za kretanje stanovništva; ili
- Evidentiranje najvažnijih događaja u životu u potpunosti je odgovornost tijela lokalne vlasti, a kretanje stanovništva registriraju središnje vlasti.

Tradicija ima odlučujuću ulogu u određivanju pristupa različitim država modernizaciji njihovih sustava registriranja stanovništva.

S razvojem informacijske tehnologije države su počele informacije sadržane u registrima na papiru prenositi u računalne baze podataka, a različite registre sjedinjavati u jedinstvenu državnu mrežu. Ovi koraci imali su dva osnovna pozitivna učinka: (1) značajno je unaprijeđena učinkovitost javne uprave i (2) komunikacija između građana i upravnih tijela je brža i učinkovitija. Uporaba moderne tehnologije može podržati dobro osmišljen sustav registriranja stanovništva, ali ne može jamčiti bitnost i točnost podataka u tom sustavu. Ovo potonje određuje se prvenstveno pravnim, upravnim i institucionalnim okvirom procesa registriranja stanovništva.

2. Registriranje stanovništva

2.1. Definicija registriranja stanovništva

Svaka definicija registriranja stanovništva treba uzeti u obzir i stanovništvo koje se registrira i tijelo koje vrši registriranje. Kod provedbe registriranja stanovništva državu zanimaju podatci o stanovništvu koje živi ili potiče s određenog teritorija. U interesu je građana sudjelovati u procesu registriranja jer je registar preduvjet za uživanje prava (na primjer, registar je nužan za uvrštavanje osobe na popis birača).

Ove smjernice definiraju "registriranje stanovništva" kao sustav uspostavljen dosljednim pravnim okvirom kojim se utvrđuju uvjeti i odredbe za stalno registriranje kvalificiranih osoba unutar određenoga područja javne vlasti u svrhu utvrđivanja njihovoga identiteta, osobnog stanja (uključujući najvažnije događaje u životu) i mjesta prebivališta i izdavanje potvrda o tomu temeljem dokumentarnih dokaza.

Svrha sustava registriranja stanovništva je uspostavljanje i vođenje jednog ili više izvora podataka za izdavanje pravnih dokumenata i obavijesti nužnih za utvrđivanje i zaštitu građanskih prava nositelja podataka (tj. osoba o kojima se prikupljaju podatci)⁹. Sustav registriranja stanovništva stvara i održava sve institucionalne, zakonske i tehničke preduvjete za prikupljanje podataka na tehnički ispravan, koordiniran i standardiziran način, uzimajući u obzir kulturne, društvene i administrativne okolnosti zemlje u kojoj djeluje.

⁹ Nositeljem podataka se u ovom kontekstu smatra fizička osoba čije se osobne informacije obrađuju za potrebe sustava registriranja stanovništva. Obrada podrazumijeva prikupljanje; evidentiranje; organizaciju; pohranjivanje; prilagođavanje ili mijenjanje; vađenje; konzultiranje; uporabu; objavljivanje prijenosom, širenjem ili na neki drugi način; usklađivanje ili kombiniranje; blokiranje, brisanje i trajno uništenje podataka.

Temeljni elementi svakog okvira za sustav registriranja stanovništva službeno se mogu opisati, uz neka preklapanja, u odnosu na sadržaj, procedure, odgovornosti i prava nositelja podataka:



Sadržaj

- Utvrđivanje odgovornih vlasti;
- Utvrđivanje procedura, uključujući organizacijske i tehničke mjere;
- Utvrđivanje određenog, ograničenog skupa podataka koji će se registrirati;
- Definicije relevantnih naziva, uključujući i naziv "prebivalište";
- Utvrđivanje namjene registriranih podataka (tj. prikupljeni podatci koriste se samo u naznačene svrhe);
- Točnost podataka i ukupni obujam, kao i obveza uvrštavanja, ispravljanja i ažuriranja podataka po službenoj dužnosti; i
- Prava nositelja podataka.

Procedure

- Mogućnost centralizirane ili decentralizirane organizacije;
- Održavanje kontinuiteta;
- Uspostavljanje obveze prijavljivanja i odjavljivanja (ako je primjenjivo), kao i iznimki od te obveze;
- Uspostavljanje određenih odredbi o uporabi i zaštiti osjetljivih podataka;
- Uporaba osobnoga identifikacijskoga broja¹⁰ za određene organizacijske potrebe;
- Uspostavljanje posebnih odredbi za objavljivanje i prijenos registriranih podataka;
- Stavljanje ograničenja na uporabu registriranih podataka;
- Uspostavljanje propisa za prijenos podataka u odnosu na svrhu, proceduru, sadržaj i primatelje tih podataka;

¹⁰ Osobni identifikacijski broj 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.

- Uređivanje automatizirane razmjene podataka, uključujući i u odnosu na svrhu, enkripciju i potvrdu autentičnosti "organa molitelja" (tj. strane koja traži informacije) i druge tehničke i organizacijske mjere;
- Održavanje transparentnosti procesa, uključujući omogućavanje nositeljima podataka podnositi upite; i
- Omogućavanje arhiviranja.

Odgovornosti

- Država treba biti odgovorna za uspostavljanje tijela javne vlasti koje će održavati registar, a koje je neovisno i odvojeno od policijskih/vojnih i regulatornih vlasti i koje, prema tomu, obavlja odvojen upravni zadatak koji uređuje zasebna oblast javnog prava; i
- Uposlenici tijela za registriranje (kao i svi drugi zastupnici koji postupaju u njegovo ime) trebaju biti obvezani čuvati tajnost i ne smije im biti dopušteno prikupljati, objavljivati, obrađivati ili koristiti podatke iz registra bez odgovarajućeg pravnog obrazloženja ili odobrenja;

Prava nositelja podataka

- Prava nositelja podataka trebaju biti jasno izražena u zakonu, uključujući i ona glede razmjernosti i nužnosti obrade podataka;
- Među temeljna prava nositelja podataka treba ubrajati i pravo na pristup, ispravku, ažuriranje i brisanje informacija, kao i pravo zabrane prijenosa i objavljivanja određenoga dijela njihovih registriranih podataka; i
- Pravo na dobivanje potvrde o registriranju.

2.2. Koristi

2.2.1. Pravni identitet

Općenito govoreći, pravni identitet odgovara pravnoj osobi pojedinca. Na temelju pravnog identiteta osoba može dobiti zaštitu pravnoga sustava 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, osobni status i/ili zakonska partnerstva. Bez takvih dokaza osobi može biti otežana zaštita prava (ovisno o statusu) i pristup drugim olakšicama. Dok će razne države nuditi različite priznate osobne dokumente (rodni, vjenčani i smrtni list, kao i putovnica), međunarodna zajednica prednost daje rodnom listu kao standardnom sredstvu uspostavljanja pravnoga identiteta. To je prvenstveno zato što rodni listovi imaju prednost dokumentiranja dobi, mjesta rođenja i obiteljskih odnosa od početka života. Izdavanje, pohranjivanje, upravljanje i vađenje rodni listova zahtijeva funkcionalan i pristupačan sustav matičnih knjiga koji prikuplja 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 točnih informacija o, na primjer, prebivalištu građana, provedba temeljnih zadataka kao što su planiranje na općinskoj i državnoj razini, pružanje usluga vrtića za djecu, razvoj zdravstvenog sektora i izdavanje osobnih dokumenata i putnih isprava postaje opterećeno i manje učinkovito.

Ažuriran registar stanovništva može biti vitalni element planiranja u javnom sektoru. U mnogim državama članicama OESS-a podatci o lokalnom stanovništvu koriste se za potrebe razvoja javnoga stambenog fonda, javnih škola, puteva i druge javne prometne infrastrukture. Sposobnost pristupa povijesnim podacima za potrebe identificiranja trendova i napredovanja u različitim područjima također je od vitalne važnosti.

Funkcionalan sustav registriranja stanovništva nije preduvjet za ekonomično javno upravljanje, ali u onim državama članicama OESS-a gdje se provodi, pruža potporu i ključne informacije za javnu upravu i upravljanje.

2.2.3. Putne isprave i osobni dokumenti

Putne isprave i osobni dokumenti, poput putovnice, obično se izdaju na temelju podataka zavedenih u sustavu registriranja stanovništva. Registar stanovništva koji se redovito ažurira i čisti od višestrukih upisa pruža najpouzdanije podatke za izdavanje putnih isprava i time umanjuje sigurnosne rizike nastale uslijed pokušaja da se temeljem lažnih identiteta izvadi više isprava.

Ako su vlastima odgovornim za izdavanje isprava informacije iz registra dostupne putem računalne mreže, onda te isprave može izdati bilo koji ured za registraciju u državi. Ovim se također omogućuje sloboda kretanja jer građani mogu izabrati gdje će im biti izdane putovnice, a nisu primorani putovati u određeno mjesto.

2.2.4. Popisi birača

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

Ako sustav registriranja stanovništva učinkovito funkcionira, izbori se mogu planirati i provesti u kratkom roku¹¹ pod uvjetom da administrativne okolnosti (tj. dugo razdoblje potrebno za izradu popisa birača) ne otežavaju proces.

2.2.5. Elektroničke usluge

Sustavi registriranja stanovništva mogu ponuditi određene elektroničke usluge koje pojedincima omogućuju učinkovitu komunikaciju s upravnim tijelima (npr. kada podnose zahtjeve ili pristupaju svojim osobnim podatcima).

Iako kompjutorizirani sustav registriranja 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 elektronički sustav može koristiti i za pružanje informacija privatnom sektoru.

2.2.6. Popis i registriranje stanovništva

Popis i registriranje 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 kućanstava i stanju gospodarstva. Za potrebe popisa prikupljaju se informacije o širem skupu pitanja koja nisu obuhvaćena registracijom stanovništva. Popisne informacije točne su za razdoblje kada su prikupljene, a kada se usporede s prethodnim popisima pružaju dragocjene informacije o društvenim trendovima.

Za razliku od popisa, registriranjem stanovništva stalno se prikupljaju osobni podatci o pojedincima za buduću uporabu u višestruke svrhe, uz razumijevanje da će se te informacije redovito ažurirati.

Sustav registriranja stanovništva koji održava ažurirane informacije vlastima nudi snimku određenih informacija o stanovništvu u bilo kojem trenutku.

2.3. Vodeća načela registriranja stanovništva

2.3.1. Obveznost i potpuni opseg

Kako bi se osigurao stalan i učinkovit rad sustava registriranja stanovništva, registriranje treba biti obvezno za ukupno stanovništvo države. Također je preporučljivo evidentirati najvažnije događaje u životu državljana zemlje koji su privremeno nastanjeni izvan njezinih granica.

¹¹ U Danskoj se, na primjer, 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 tomu, kako bi ispravno funkcionirao, sustav registriranja stanovništva mora djelovati na trajnom temelju. To znači da tijelo odgovorno za sustav registriranja treba imati dovoljnu upravnu stabilnost i djelovati unutar postojećeg zakonodavnog okvira.

2.3.3. Relevantnost podataka

Registriranje stanovništva može biti djelotvorna i učinkovita samo ako pohranjuje podatke koji su relevantni za identitet, najvažnije događaje u životu i prebivalište nositelja podataka, odnosno podatke koji su nužni za jamčenje njihovih ljudskih prava, građanskih prava i socijalnih povlastica. Kako bi se osiguralo da su podatci u sustavu relevantni u svakom trenutku, evidenciju je potrebno stalno nadopunjavati, brisati i ispravljati.

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

Kako bi se povećala učinkovitost, registar treba sadržavati *minimalne* informacije nužne za obavljanje svoje funkcije u društvu kojemu služi (jer što se više informacija prikuplja, to je opsežniji zadatak ažuriranja tih informacija). Ako postane nužno prikupljati i pohranjivati druge vrste podataka, onda se može uspostaviti pod-registar ili se mogu poduzeti drugi koraci za povećanje učinkovitosti sustava, kao što je uvođenje procedura za bolju razmjenu podataka među odjelima.

2.3.4. Povjerljivost

Proces registriranja stanovništva podrazumijeva prikupljanje informacija o pojedincima, od kojih neke mogu biti osobne ili osjetljive prirode. To može podrazumijevati informacije poput etničkog podrijetla ili vjerske pripadnosti osobe. Omogućavanje pristupa trećih strana podacima prikupljenim o osobi treba podlijegati posebnim propisima i treba se odvijati samo uz suglasnost osobe o kojoj je riječ.

Potpuni i pouzdani podatci mogu se prikupiti samo kada javnost ima povjerenje u sustav. Kako bi se pridobilo povjerenje javnosti, nužno je pobrinuti se za povjerljivost prikupljenih osobnih podataka; nositelji podataka trebaju biti sigurni da će se njihovi osobni podaci – potpuni ili djelomični – koristiti samo u svrhe predviđene zakonom i da pritom neće biti otkriven njihov identitet. Odredba kojom se jamči povjerljivost informacija i pravo na privatnost čini neizostavni dio zakonodavstva u oblasti registriranja stanovništva.

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

Pitanje zaštite podataka posebno je obrađeno u dokumentima koje su usvojile međunarodne organizacije. Slijedi pregled glavnih međunarodnih akata o zaštiti podataka, od kojih su neki obvezujući za niz država članica OESS-a.

- Smjernice Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj o zaštiti privatnosti i prekograničnim protocima osobnih podataka¹²
- Direktiva Europske unije o zaštiti pojedinaca u svezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka;¹³ i
- Konvencija Vijeća Europe (CoE) o zaštiti pojedinaca glede automatske obrade osobnih podataka¹⁴

Zaštita podataka široko je priznata kao ljudsko pravo. Kada su načela zaštite podataka temeljno ugrađena u registriranje stanovništva, to unaprijeđuje količinu i točnost prikupljenih podataka jer čini građane spremnijim podijeliti svoje osobne informacije.

Ako će se registar voditi u elektroničkom obliku, postoje i druga pitanja koja treba uzeti u obzir, a vezana su za obradu podataka i informatičku sigurnost (uključujući povjerljivost, dostupnost cjelokupne evidencije podataka i integritet i autentičnost prijenosa podataka). Ako se država opredijeli za uporabu elektroničkog registra, odgovorno tijelo treba izraditi informatičku politiku kojom će urediti sve procedure vezane za prikupljanje, obradu i sigurnost podataka. Temeljne mjere uključuju kontrolu i fizičkog i virtualnog pristupa, ovjeravanje autentičnosti i autorizaciju, reguliranje protokola prijavljivanja, nadzor nad zadatcima koji se povjeravaju podugovaračima i kontrolu objavljivanja informacija putem tehnologija kao što je enkripcija podataka. Ukratko, potrebno je osmisлити kako će se jamčiti sljedeće:

- Uspostavljanje mjera za zaštitu podataka;
- Da je obrada podataka zakonita; i
- Osiguravanje sigurnost podataka.

12 "OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data", internetska stranica OECD-a, http://www.oecd.org/document/18/o,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>

Neke države mogu odlučiti da obradu prikupljenih podataka povjere privatnim tvrtkama koje će u te svrhe koristiti posebni softver ili složeniju kombinaciju softvera i hardvera. Druge države će izraditi vlastiti sustav, 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 ključne je važnosti da država poduzme sve potrebne korake kako bi zaštitila i sustav registriranja stanovništva i podatke koje prikuplja i obrađuje. Čak i kada je država vlasnik sustava i podataka, potrebno je izraditi kvalitetne zakonske instrumente koji će uređivati odnose između države (kao vlasnika podataka) i bilo koje agencije ili tvrtke kojoj bude povjerena obrada podataka u ime države. Unajmljivanje privatne tvrtke za obradu podataka ne oslobađa državu od odgovornosti za zaštitu podataka.

2.3.5. Omogućavanje slobodnog kretanja ljudi

Jamčenje slobode kretanja jedno je od ključnih opredjeljenja država članica OESS-a. Stoga sustav registriranja stanovništva treba omogućiti slobodu kretanja i izbjegavati upravljanje kretanjima stanovništva tako što će ograničiti slobodu izbora prebivališta.

2.3.6. Ispravni upravni postupci kojima se uređuje proces

Za potrebe učinkovitog upravljanja sustavom registriranja stanovništva potrebno je izraditi detaljne procedure i propise koji uređuju registriranje kao uslužno-orijentirani proces. Ovo je tim važnije tamo gdje je registriranje centralizirano organizirano i gdje se informacije razmjenjuju s vlastima koje nisu posebno zadužene za registriranje stanovništva. Propisi trebaju biti jasni i precizni i uzeti u obzir sve relevantne interese uključene u proces registriranja stanovništva. Ako se prikupljene informacije pohranjuju u elektroničkom obliku, a zatim razmjenjuju između različitih sustava i registara, pozornost također treba posvetiti ne samo upravnim procedurama, već i standardima podataka i sredstvima elektroničkog prijenosa podataka.

2.3.7. Jedna osoba, jedan upis

Istina je kako registriranje stanovništva može pružiti informacije koje su neizostavne za učinkovitost vlade, ali pritom je važno učinkovito pohranjivati i razmjenjivati te informacije. Države se trebaju voditi načelom "jedne osobe, jednog upisa". To znači kako se svaka informacija o jednoj osobi treba registrirati na jednom i samo jednom mjestu. To, međutim, ne znači kako će različitim tijelima javne vlasti biti zabranjeno voditi evidenciju vezanu za njihove određene dužnosti. Na primjer, porezni ured može registrirati i obrađivati informacije vezane za zanimanje i dohodak osobe. Ali umjesto da registrira informacije o prebivalištu te osobe, porezni ured te informacije treba pribaviti

od tijela zaduženog za registar stanovništva. Kada je ispravno organiziran, takav sustav može činiti upravnu kralježnicu društva. Međutim, kako bi se to postiglo, preduvjet je jasna struktura za razmjenu informacija diljem svih dijelova državne uprave.

2.3.8. Jedinstveno registriranje, višestruka uporaba

Višestruko registriranje informacija je uobičajen problem u državama gdje sustavu javne uprave nedostaje okvir za razmjenu informacija. Tada pojedinačne institucije često počinju voditi vlastite registre ili baze podataka za vlastitu uporabu. Zbog toga se od građana traži da pružaju iste informacije više puta, često u obliku potvrda. Moguće posljedice su očite. Građanima se nameće obveza koja troši i vrijeme i novac, a potreba opetovanog dostavljanja informacija povećava vjerojatnoću pogreške. Konačno, višestruko registriranje informacija znatno umanjuje razinu nadzora koji je moguće vršiti glede zaštite podataka. Potrebno je poduzeti korake kako bi se osiguralo postojanje mehanizama kojima će se voditi prikupljanje i razmjena informacija, u obliku zakonodavstva koje uređuje kako odgovorne vlasti prikupljaju i objavljuju podatke.

2.3.9. Nediskriminacija

Proces registriranja stanovništva treba biti propisan posebnim zakonodavstvom. Međutim, iako takav zakonodavni okvir pruža pravni temelj 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 obveza države štititi temeljna prava. Stoga, ako se pojave upravne ili pravne prepreke registriranju, potrebno je naći rješenje koje će biti sukladno zakonu, a istovremeno štititi temeljna prava građana. Od početka bi trebalo biti jasno kako se mogu pojaviti prepreke ako zakonodavni okvir ne sadrži odredbe za priznavanje nepredviđenih okolnosti. U odsutnosti takvih odredbi vjerojatnije je kako će neke informacije u registru biti netočne, a time će biti smanjena njihova korist za društvo.

2.3.10 . "Pravno nevidljive osobe"¹⁵

Iako svaki sustav registriranja stanovništva nastoji obuhvatiti sve stanovnike određenog teritorija, ne uspijeva uvijek u svom cilju. U nekim slučajevima je pravo registriranja ograničeno na osobe sa zakonitim boravkom u državi. Postoje i slučajevi gdje neki građani ne registriraju određene događaje jer ne uspiju ne prekršiti pravni utvrđene

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 sustav njihov identitet ostaje "nevidljiv".

rokove. Drugdje je, međutim, izostanak registriranja posljedica okolnosti nad kojima pojedinac nije imao nikakve kontrole. To može građanima otežati dokazivanje svog pravnog identiteta i uživanje određenih prava.

Ovo je osobito problem među pripadnicima populacija Roma i Sintija koji u mnogim državama članicama OESS-a ne uspijevaju ispuniti obvezu registriranja, a to ih kasnije sprječava da dokažu svoj pravni identitet.

2.3.11. Prebivalište i vlasništvo nad imovinom

Jedna od temeljnih svrha registriranja stanovništva je evidentiranje prebivališta građana. Obično je prebivalište istovjetno pravni priznatoj adresi. Je li neka adresa pravni priznata ne mijenja činjenicu njezinog postojanja. Za potrebe registriranja stanovništva nije preporučljivo prihvaćati samo pravni priznate adrese. Takvo ograničenje proizvodi netočan pregled geografske raspodjele stanovništva, a to može negativno utjecati na mnoge elemente planiranja u državi.

U nekim državama cijela 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 registriranju zahtijeva registriranje na zakonitoj adresi ili u zgradi koja je zakonski priznata kao stambeni prostor, ispravno vođenje i upravljanje katastrom i sustavom adresa također predstavljaju izazove.

Jedan način ispravljanja takve situacije je uspostavljanje propisa koji pojedincima dopuštaju registrirati svoje stvarno prebivalište bez obzira je li pravni priznato ili ne. Oni koji se registriraju obvezni 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 ova naselja uvrstiti u svoje registre, imenovati ulice i dodijeliti brojeve zgradama i na taj način pravni priznati te adrese.

Osoba koja prijavljuje svoju adresu nije nužno i vlasnik nekretnine o kojoj je riječ. Kod registriranja osobe koja nije vlasnik, često se zahtijeva da vlasnik nekretnine dođe sa stanarom u ured za registriranje i potvrdi kako osoba koja se registrira ima suglasnost vlasnika tu stanovati. Također, može biti omogućeno registriranje prebivališta uz priloženu pismenu suglasnost 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

određenom mjestu, 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 temeljna svrha registriranja utvrđivanje veličine stanovništva za potrebe planiranja državnih usluga i omogućavanje državi po potrebi kontaktirati s građanima, osnovni skup podataka koji se evidentiraju trebao bi uključivati podatke kojima se nedvojbeno utvrđuje identitet i prebivalište pojedinca. Kako bi podatci bili relevantni svako tijelo vlasti zaduženo za registriranje stanovništva mora se pobrinuti za njihovu točnost.

Kako je već navedeno, najvažnije informacije koje se evidentiraju tiču se najvažnijih događaja u životu i prebivališta. Međutim, dodatni podatci korisni za potrebe javne uprave, kao što su informacije za izdavanje osobnih dokumenata ili putovnica, također mogu biti obuhvaćeni kada su ispunjeni ovi temeljni uvjeti.

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 zakonskih dokumenata, takve informacije predstavljaju informacije o osobnom stanju svakog pojedinca obuhvaćenog registrom stanovništva.

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

Ujedinjeni narodi definiraju građanski popis kao "stalno, trajno, obvezno i opće evidentiranje nastupanja i značajki najvažnijih događaja u životu (rođenja, smrti, mrtvorodenih, sklapanja i razvoda braka) i drugih događaja promjene osobnog statusa građana, kojim je obuhvaćeno stanovništvo temeljem uredbe, zakona ili propisa, sukladno pravnim zahtjevima svake zemlje".¹⁶

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>.

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

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

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

Pošto je registriranje rođenja ključno za pristup građanskim pravima, potrebno je uspostaviti procedure za slučaj da se rođenje ne registrira u određenom roku nakon samoga događaja. Poticaji kao što su socijalne povlastice mogu se ponuditi kako bi se potakla prijava rođenja. Smrti se također trebaju odmah prijaviti, ili tako što će ih prijaviti tijelo koje potvrđuje događaj ili putem izjave člana uže obitelji.

Najvažniji događaji u životu registriraju se ili tamo gdje nastupe ili u mjestu prebivališta pojedinca o kojemu je riječ. Registriranje će biti učinkovitije ako se događaji registriraju tamo gdje nastupe. Istovremeno, međutim, registriranje 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 registriranja najvažnijeg događaja u životu nužno je navesti i mjesto gdje je događaj nastupio i mjesto prebivališta subjekta ili subjekata događaja. Općenito govoreći, događaji se trebaju evidentirati u registru u 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 registriranje pojedinih vrsta događaja mogu se razlikovati, ali bi trebali biti što kraći kako bi se održala točnost informacija u registru.

Proces registracije počinje kada tijelo za registriranje zaprimi obavijest kojom se potvrđuje nastupanje najvažnijeg događaja u životu. U ovisnosti o vrsti i okolnosti događaja, potvrdu mogu činiti pravni ili medicinski dokumenti, izjave svjedoka, osobna obavijest ili kombinacija navedenog, sukladno zakonu.

Kada je najvažniji događaj u životu 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. Registriranje posjeduje zakonsku snagu, a evidencija može biti ispravljana ili mijenjana tijekom cijeloga života pojedinca.

2.4.3. Prebivalište

Prebivalište je obično mjesto na kojemu stanovnik stanuje većinu svoga 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 registriranja prebivališta je kako bi državi omogućila kontaktiranje s pojedincima ili isporuku određenih usluga pojedincima ili zajednicama.

Zakonodavstvom se obično utvrđuje tko ima pravo i tko je obavezan registrirati svoje prebivalište. U većini slučajeva to se odnosi na državljane dane države. Međutim, mnoge države članice OESS-a registriraju nedržavljanke s boravišnim dozvolama koje im omogućuju živjeti u državi određen o razdoblje, one koji su pokrenuli postupak promjene prebivališta unutar države, kao i one koji napuštaju državu na određeno razdoblje (obično više od šest mjeseci).

Za potrebe registriranja prebivališta nositelj podataka naznačuje adresu i datum dolaska na tu adresu. Registriranje je obvezno 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 inozemstvo, a također se registrira i prebivalište u inozemstvu za osobe koje su tamo stalno nastanjene.

Osoba može prijaviti svoje prebivalište ili osobno ili putem zastupnika pred zakonom. Prebivalište maloljetnika prijavljuju njihovi biološki roditelji, usvojitelji, pravni skrbnici ili bilo koja druga osoba koja je pravni ovlaštena o njima se skrbiti i braniti njihova prava i pravne interese. Za osobe pod pravnim skrbništvom prebivalište prijavljuje skrbnik ili administracija institucije kojoj je povjereno postupati kao njihov skrbnik.

Za potrebe registriranja prebivališta i promjene prebivališta osoba o kojoj je riječ mora dostaviti tražene podatke na odgovarajućem obrascu. Naziv tog obrasca može se razlikovati od jedne do druge države članice, ali često se naziva prijavom prebivališta. Neke države imaju dva prijavna obrasca: jednim se prijavljuje prebivalište kada osoba promijeni prebivalište unutar države ili se doseli u državu iz inozemstva, a drugim se prijavljuje odlazak iz države s namjerom stanovanja u inozemstvu. U drugim državama se isti obrazac koristi za obje vrste prijave.

Prijava se može dostavljati mjerodavnoj agenciji ili u novom mjestu prebivališta osobe ili u prethodnom mjestu prebivališta. U nekim državama je nužno je osobno podnijeti ovu prijavu dok druge dopuštaju 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 sustavu registriranja stanovništva može biti veoma jednostavno ili veoma složeno, u ovisnosti o okolnostima. Na primjer, ako osoba želi promijeniti adresu unutar područja koje pokriva isti ured za registriranje, to često podrazumijeva samo obavijest o datumu selidbe na novu adresu jer će se samo postojeća osobna evidencija ažurirati uvrštavanjem novih informacija. Međutim, ako se osoba seli na mjesto u koje je odgovornost drugog tijela za registriranje, obično se obavijest mora poslati prije selidbe. Osobi se onda izdaje potvrda koju za potrebe ažuriranja registra dostavlja tijelu za registriranje u određenom roku nakon dolaska u novo mjesto prebivališta. Izvod ili preslika potvrde šalje se bivšem registru kao dokaz da je selidba izvršena i kako bi se potvrdilo novo prebivalište osobe. U drugim slučajevima selidba se ne prijavljuje unaprijed. Umjesto toga, od pojedinca se zahtijeva samo da prijavi svoju selidbu u novom području, a te informacije se zajedno s novom adresom osobe po službenoj dužnosti prijavljuju starom registru.

Kada nastupi najvažniji događaj u životu, osobna evidencija se obično ažurira na mjestu gdje se vodi registar. Ako se registar vodi na papiru, osoba koja ažurira svoje informacije mora putovati do mjesta registra. U slučaju stalnih promjena prebivališta moguće je uvesti postupak za prijenos cjelokupne evidencije evidencije najvažnijih događaja u životu osobe na novo mjesto. Ovaj postupak odvija se na način koji je sličan postupku registriranja promjene prebivališta.

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

Uvođenjem kompjutoriziranih registara znatno je unaprijeđena razmjena podataka jer se većina prijenosa evidencije i obavijesti odvija u pozadini i obavlja po službenoj dužnosti, a to znači kako su građani oslobođeni znatnog dijela svojih obveza glede toga.

3. Izrada sustava za registriranje stanovništva

3.1. Podrijetlo 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 osobne podatke postojećih ili potencijalnih korisnika javnih usluga i na taj način razvijaju institucionalne registre. Odgovorne vlasti također prikupljaju podatke o pojedincima za potrebe izdavanja osobnih identifikacijskih dokumenata. Jedna ili više institucija (općine, crkve, sudovi, bolnice, itd.) također mogu registrirati i prikupljati podatke o najvažnijim događajima u životu.

Tamo gdje država ne posjeduje sustav za prikupljanje i pohranjivanje osobnih podataka o stanovnicima, druga tijela – ili javna ili privatna – kojima su potrebni osobni podatci građana počinju prikupljati te informacije na vlastitu ruku i, u konačnici, izrađuju baze podataka osobnih podataka. U takvim slučajevima država nema mnogo kontrole nad pristupom i razmjenom osobnih podataka i zaštitom privatnosti. Tamo gdje mnoštvo različitih javnih ili privatnih subjekata vodi vlastite registre država u konačnici mora definirati tijelo vlasti odgovorno za ovjeravanje određenih osobnih podataka. Provedbom sustava registriranja stanovništva koji sadrži najnovije podatke o građanima i razmjenom tih podataka sa zainteresiranim javnim ili privatnim subjektima država uklanja potrebu za višestrukim bazama podataka.

Bez odluke odgovornih vlasti o "vlasnicima" određenih skupina podataka često dolazi do nepotrebnih preklapanja procesa što za posljedicu ima rasipno dupliciranje troškova za opremu i tehnologiju. Štoviše, identični podatci se pohranjuju u različitim oblicima u različitim registrima, što dovodi do kaosa i otežava daljnji razvoj sustava. Različite organizacije provode vlastite programe razvoja, a različite informatičke arhitekture koje se izrađuju u te svrhe uglavnom su neuskladive.

3.2. Planiranje i podjela odgovornosti među tijelima vlasti

Proces izrade sustava registriranja stanovništva počinje odlukom o tomu koja će institucija, odnosno koje će institucije biti zadužene za registriranje osobnih podataka, kakva će biti podjela odgovornosti među mjerodavnim institucijama i kako će one koordinirati svoje aktivnosti.

Svaka država članica OESS-a ima vlastitu upravnu tradiciju i metode za registriranje najvažnijih događaja u životu. Upravna tradicija određuje koja su tijela vlasti – i na kojoj razini – najpogodnija za registriranje određenih osobnih podataka. Ova tradicija sa sobom nosi dragocjeno znanje i iskustvo koje su izgradile institucije od ranije zadužene za registriranje određenih podataka i postojeće mreže na lokalnoj razini s osobljem iskusnim u poslovima održavanja podataka iz registra. U konačnici će podjela odgovornosti za proces registriranja između središnje vlade i lokalnih vlasti odrediti stupanj centralizacije procesa.

Lokalna tijela uključena su u registriranje bez obzira na stupanj centralizacije sustava. U svrhu učinkovitog sustava registriranja važno je odrediti odgovarajući broj i mjesto lokalnih ureda za registriranje. Kako bi ti lokalni uredi učinkovito djelovali, trebaju biti uključeni u okvir šireg sustava za registriranje stanovništva, a njihovim aktivnostima trebaju koordinirati vlasti odgovorne za cjelokupni sustav. Koordinacija i integracija su od ključne važnosti, bez obzira na razinu centralizacije sustava za registriranje.

Bez obzira na to koliko je sustav centraliziran, njegovi različiti dijelovi trebaju učinkovito razmjenjivati informacije. Kanali komunikacije trebaju biti dvosmjerni: od lokalnih tijela ka središnjem tijelu i obratno. Kako bi ova vrsta komunikacije bila učinkovita i djelotvorna, trebalo bi koristiti moderna sredstva telekomunikacije. Naznačenim predstavnicima drugih vladinih tijela izvan sustava također može biti odobren pristup komunikacijskoj mreži za potrebe razmjene informacija i osiguravanja suradnje među resorima.

3.3. Modeli registriranja stanovništva

Sustavi registriranja stanovništva pojavljuju se u različitim oblicima, ali svim učinkovitim primjerima je zajednička sposobnost osiguravati ažurirane informacije u registru i uspostaviti zaštite od višestrukog registriranja, stvaranja višestrukih identiteta, neovlaštenog objavljivanja osobnih informacija i drugih oblika prijevara. Različite države izradile su modele prilagođene vlastitim upravnim tradicijama. Ti modeli mogu se kvalificirati u odnosu na to kako rješavaju sljedeća pitanja:

- Podjela odgovornosti između središnje i lokalne razine uprave;
- Razina decentralizacije podataka;

- Metode komunikacije podataka između upravnih razina; i
- Oblik pohrane podataka.

3.3.1. Podjela odgovornosti

Centralizirani sustav pretpostavlja imenovanje jednog središnjeg državnog tijela zaduženog za upravljanje, koordinaciju i nadzor nad svim aktivnostima registriranja stanovništva u državi. To tijelo je odgovorno za provedbu upravnih procedura i tehničko upravljanje cijelom mrežom, uključujući i područne urede. Ova odgovornost proteže se na uspostavljanje i koordinaciju rada ureda sustava na lokalnoj razini, opskrbljivanje lokalnih voditelja registra materijalima za usmjeravanje njihovih svakodnevnih poslova, koordinaciju procedura registriranja unutar cjelokupnoga sustava i nadzor nad radom lokalnih ureda za registriranje. Državno tijelo je također odgovorno za koordiniranje aktivnosti vezanih za registriranje stanovništva s drugim državnim vlastima.

U decentraliziranom sustavu nadzor nad registriranjem obično se provodi na razini većih administrativno-teritorijalnih jedinica. Decentralizirani sustavi karakteristični su mnogim zemljama s federalnim političkim sustavom, velikom teritorijom ili mnogobrojnim stanovništvom. Ali čak i u takvim sustavima još uvijek postoji tijelo na državnoj razini zaduženo za osiguravanje usklađenosti s minimalnim standardima i za nadzor nad zajedničkim radom s decentraliziranim tijelima kako bi se osigurala jednoobraznost prakse i procedura. Ovakav model registriranja stanovništva pojavljuje se i u zemljama gdje su različita tijela odgovorna za registriranje različitih posebnih vrsta osobnih podataka.

3.3.2. Čuvanje podataka

Podatke pohranjuje zakonom imenovano tijelo vlasti. Ako se registri vode na papiru, čuvaju se u mjesnim uredima tijela lokalne samouprave ili u podružnicama državnoga tijela.

Uvođenje kompjutoriziranog registriranja stanovništva omogućuje centralizaciju pohranjivanja podataka. U državama gdje je jedno državno tijelo odgovorno za prikupljanje svih podataka za registriranje stanovništva, kompjutorizacija omogućuje pohranjivanje tih podataka u središnjem državnom registru. Kompjutorizacija također omogućuje centralizaciju pohranjivanja podataka u slučajevima kada je registriranje određenih skupina podataka odgovornost više državnih tijela. Kako bi se omogućila učinkovita razmjena informacija među mjerodavnim vlastima, postojeće tijelo ili novoimenovana agencija dobiva zadatak osigurati stalno pohranjivanje podataka. Prema ovom modelu, tijelo zaduženo za pohranjivanje podataka nema odgovornost

prikupljanja i ažuriranja, nego samo omogućuje pristup podacima onim tijelima koja su odgovorna za registriranje.

3.3.3. Oblik pohrane podataka

Registar stanovništva sastoji se od mnogobrojnih evidencija, 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 elektroničkom obliku. Ovo su neki od najčešćih primjera registra:

Matična knjiga

Matična knjiga sastoji se od unaprijed tiskanih, praznih obrazaca za registriranje koji su uvezani u knjigu. Službena evidencija se ručno upisuje u knjigu po redoslijedu datuma registriranja. U drugim slučajevima se postojeća evidencija ažurira s najnovijim informacijama.

Neukoričeni i kartonski registri

Svaki najvažniji događaj u životu evidentira se na odvojenom obrascu. Neukoričeni i kartični registri načinjeni su od odvojenih stranica ili kartona koji se mogu redati različitim redoslijedom, npr. brojčano, abecedno ili kronološki.

Kompjutorizirani registar (digitalna baza podataka)

Kompjutorizirani registar koristi se za pohranjivanje evidencije u digitalnom obliku. Jedno od temeljnih načela izrade baze podataka jeste, iako se kasnije može koristiti u razne svrhe, da se svaki zapis upisuje samo jednom. Dok će praktični dizajn baze podataka ovisiti o softveru koji se koristi, prikaz na zaslonu računala za krajnjeg korisnika izgledat će gotovo isto kao i evidencija iz registra na papiru.

3.3.4. Komuniciranje podataka među upravnim razinama

Stalne migracije stanovništva i promjene osobnog statusa zahtijevaju da sustav registriranja stanovništva omogućuje učinkovitu razmjenu informacija unutar sustava, kako za potrebe prikupljanja statističkih podataka, tako i za ažuriranje postojeće evidencije u registrima. Kada se osoba seli s jednoga mjesta na drugo, na primjer, potrebna je razmjena informacija između ta dva mjesta 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 novom mjestu kako bi prijavio novo prebivalište. Prema modelu razmjene podataka po službenoj dužnosti, od pojedinca se traži samo prijavljivanje svojega novog prebivališta. Informacije o novom prebivalištu se onda automatski komuniciraju starom prebivalištu gdje se registracija poništava.

U kompjutoriziranim sustavima razmjena podataka o registriranju stanovništva u potpunosti se odvija po službenoj dužnosti, a sve promjene u registru odmah su vidljive ovlaštenim korisnicima.

3.4. Višestruka uporaba i razmjena podataka

Registriranje stanovništva je rezultat stalnoga procesa, pri čemu se informacije o najvažnijim događajima u životu i prebivalištu koje su možda izvorno evidentirane u različitim upravnim sustavima automatski povezuju na stalnom temelju.

Upravljanje tako složenim sustavom zahtijeva uspostavljanje učinkovitih mehanizama za razmjenu podataka, kao i preciznu koordinaciju između institucija odgovornih za registriranje. Svaka institucija odgovorna za registriranje određenih podataka mora se pobrinuti da se podatci redovito i pravovremeno ažuriraju te da su registrirani podatci točni i potpuni.

Svaka zemlja koja izradi sustav registriranja stanovništva čini to sukladno domaćim upravnim tradicijama i procedurama, zakonodavstvu, tehničkim sposobnostima i ljudskim i financijskim resursima posvećenim tom zadatku. Zbog toga su mogući različiti mehanizmi razmjene informacija među odgovornim institucijama.

Evo nekih primjera:

- Prijenos dokumenata (ili njihovih preslika) kojim se potvrđuje registriranje određenih informacija (npr. najvažnijih događaja u životu ili prebivališta) poštom ili dostavljačem. U većini slučajeva obvezu prijenesa dokumenata snosi osoba koja podnosi zahtjev;
- Prijenos registracijskih podataka putem digitalne mreže;
- Ažuriranje registra stanovništva preko interneta tako što institucija koja obavlja registriranje upisuje informacije izravno u bazu podataka; i
- Povremeni prijenosi podataka (tzv. "*batch data*" prijenosi) koji se obavljaju ili preko interneta ili putem nosača (tj. kompaktnih diskova, *flash* diskova) iz institucija u registar stanovništva.

4. Pravni okvir

4.1. Pregled

Jedan od ciljeva pravnoga okvira koji uređuje registriranje stanovništva je postizanje jednoobraznosti. Okvir se izrađuje kako bi pružio izravno primjenjive propise o odgovornostima i građana i upravnih tijela uključenih u proces. Nastoji ukloniti postojeće neusklađene prakse registriranja među različitim upravnim tijelima i u konačnici rezultirati stvaranjem jednoobraznog sustava registriranja stanovništva. Kada se takav sustav u potpunosti provede, može se dalje razvijati i postati "informatičko srce" sustava koji povezuje sve segmente javne uprave. Razvoj modernoga sustava registriranja stanovništva može se promatrati kao prvi i veoma bitan korak u uspostavljanju modernog informatičkog i komunikacijskog sustava koji će podržavati rad javne uprave.

Sustav registriranja stanovništva može se uspješno provesti bez obzira na broj upravnih tijela zaduženih za registriranje specifičnih vrsta osobnih podataka građana. Hoće li jedno tijelo ili više njih biti zaduženo za prikupljanje informacija ostaje stvar političke odluke. Temeljna načela zakonodavstva o registriranju stanovništva ostaju isti, bez obzira na raspodjelu odgovornosti. Pri izradi sustava daleko je važnije uzeti u obzir postojeće prakse registriranja stanovništva i upravne procedure koje se pritom primjenjuju. Potrebno je provesti reviziju postojećeg sustava i procedura kako bi se utvrdili mogući nedostaci.

4.2. Opća načela zakonodavstva o registriranju stanovništva

Registriranje stanovništva se vremenom u mnogim zemljama razvilo u neovisni upravni zadatak s vlastitom granom javnoga prava. Pravni okvir kojemu je cilj podupirati učinkovito i djelotvorno registriranje stanovništva većinom se temelji na upravnim procedurama, a ne na regulatornom zakonu.

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

Dva temeljna zakonodavna načela za uspostavljanje i održavanje učinkovitog i jednoobraznog sustava registriranja stanovništva su razmjernost i to da je pristup upravnih tijela informacijama ograničen na svrhe propisane zakonom. Pridržavanje ovih načela osigurava prikupljanje samo nužnih podataka i korištenje istih u odgovarajuće svrhe.

Jedan od preduvjeta je da zakonodavno tijelo treba definirati ciljeve registriranja stanovništva. Pritom je važno pridržavati se načela razdvojenosti ovlasti. Registriranje stanovništva predstavlja dio sustava 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 sustavu bude ograničen na osnovne informacije kao što su ime, adresa i datum rođenja. Pristup specijaliziranim, određenijim informacijama kao što su zdravstveni ili financijski podatci ne bi trebao biti univerzalno omogućen u sustavu. Svaka grana državne uprave može pristupiti sustavu registriranja stanovništva, ali nijedna ne bi trebala imati odobren pristup informacijama koje nisu vezane za ono što je njezina odgovornost.

Ispravnom primjenom ovih načela znatno se povećava povjerenje javnosti u sustav, a time i točnost i sveobuhvatnost prikupljenih podataka.

Čak i u federalnom sustavu gdje su nadležnosti i odgovornosti u znatnoj mjeri decentralizirane, federalna vlada trebala bi razmotriti uspostavljanje temeljnoga pravnoga okvira. Takav okvir je nužan kako bi se osigurala temeljna usklađenost sustava registriranja u različitim federalnim jedinicama.

Temeljno zakonodavstvo treba jasno definirati mjerodavne vlasti, njihove zadatke i odgovornosti, relevantne nazive i kategorije koje se rabe, svrhu registriranja stanovništva i prava nositelja podataka. Glavne značajke takvoga temeljnog zakonodavstva su sljedeće:

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

4.3. Opće odredbe

Temeljni akt kojim se uređuje registriranje trebao bi uvijek imenovati jedno ili više odgovornih upravnih tijela vlasti. Temeljni zadatci, odgovornosti i prednosti ovih upravnih tijela također trebaju biti jasno i jednostavno opisani. Propisi kojima se uređuje prikupljanje, obrada i pohranjivanje trebaju odrediti svaku pojedinačnu podatkovnu stavku koja će se uvrštavati u registar. Međutim, odgovorne vlasti trebaju biti obvezane zakonom koristiti podatke samo sukladno njihovoj namjeni, koja će također biti propisana zakonom. Svakom nositelju podataka može se dodijeliti osobni identifikacijski broj kako bi se olakšalo učinkovito održavanje registra

Registar stanovništva je dragocjen alat samo ako se redovito ažurira. Stoga zakon treba propisati obvezno registriranje i obvezati odgovorno tijelo na stalno ažuriranje registra. Ako su drugi subjekti pored tijela za registriranje stanovništva ovlašteni za pristup podacima, ti subjekti trebaju biti obvezani obavijestiti tijelo za registriranje stanovništva o svim mogućim nedosljednostima, nedostacima ili netočnostima koje otkriju.

Zakonodavstvo treba propisati svaku vrstu osobnih podataka koji se registriraju. Osobni podatci prikupljeni na temelju zakona o registriranju stanovništva uvijek moraju biti povjerljivi i ne smiju se objavljivati bez posebnog pravnog akta koji predviđa njihovo objavljivanje. Taj pravni akt treba predvidjeti posebne i jasno opisane okolnosti u kojima se svaka pojedinačna vrsta podataka može objaviti, kao i to komu se može objaviti. U propisima trebaju biti utvrđene posebne kategorije podataka, a osobito osjetljivi podatci.¹⁷ Procedure i prava vezana za prijenos i objavljivanje informacija glede posebnih kategorija podataka trebaju biti izričito propisani i treba uspostaviti posebne zaštite za ove podatke.

¹⁷ U Europskoj uniji "propisi o zaštiti podataka" obično govore o "posebnim kategorijama podataka". Međutim, naziv "osjetljivi podatci" je jasniji, iako se odnosi samo na podskupinu podataka o kojima je ovdje riječ. Osjetljivi podatci su: rasno ili etničko podrijetlo, političko mišljenje, vjerska ili filozofska uvjerenja, članstvo u sindikatu i podatci o zdravlju i seksualnom životu (iscrpan popis). Podatci vezani za krivična djela, krivične presude i sigurnosne mjere, kao i za nacionalni identifikacijski broj smatraju se posebnim kategorijama sukladno čl. 8 Direktive 95/46/EC.

Glavni aspekti:

- Utvrđivanje upravnih tijela odgovornih za registriranje stanovništva i jasna podjela odgovornosti
 - Opis upravnih zadataka;
 - Definicija registara;
 - Izričito propisano kako je prikupljanje, obrada, pohranjivanje, ažuriranje i objavljivanje osobnih podataka dopušteno samo sukladno zakonu;
 - Opis značajki pohranjenih podataka;
 - Propisano kako se podatci mogu koristiti samo sukladno njihovoj namjeni;
 - Propisano kako podatci moraju biti potpuni i točni; i
 - Propisane mjere povjerljivosti podataka.
-

4.4. Centralizirano i decentralizirano registriranje

Hoće li za registriranje stanovništva biti odgovorno središnje državno tijelo ili će dijelom ili u potpunosti biti povjereno lokalnim vlastima stvar je političke odluke. U svakom slučaju se primjenjuju zakonska načela za registriranje stanovništva i moraju se jasno propisati odgovornosti svih tijela odgovornih za registriranje.

U ovisnosti o veličini države, uredi za registriranje na lokalnoj razini mogu imati važnu ulogu u unaprjeđenju prihvaćenosti i učinkovitosti sustava registriranja. U tom smislu, treba razmotriti mogućnost prijenosa nekih odgovornosti za registriranje na lokalne vlasti, a osobito glede potvrđivanja prikupljenih informacija. Uključivanje lokalnih vlasti omogućuje osjećaj vlasništva nad procesom za različite političke stranke koje su na vlasti na lokalnoj razini. Ovim pristupom se također uklanjaju zabrinutosti kako će političke snage koje su na vlasti na središnjoj razini moći kontrolirati cjelokupni proces registriranja.

Lokalni uredi mogu biti u sklopu centraliziranoga sustava (u kojemu prikupljaju podatke u ime federalnog tijela odgovornog za cjelokupni proces) ili decentraliziranoga sustava (pri čemu lokalni uredi prikupljaju i pohranjuju podatke na vlastitom teritoriju, koje onda mogu razmjenjivati u okviru centraliziranoga sustava, osobito ako je taj sustav kompjutoriziran). U decentraliziranom sustavu odgovorno tijelo za registriranje obrađuje lokalne podatke u ime lokalnih vlasti, uz pretpostavku da se podatci u registru stanovništva drže odvojeno od drugih lokalnih podataka i da se ne razmjenjuju u bilo koje druge svrhe osim onih izričito propisanih zakonom.

Odgovornosti svih odgovornih vlasti uključenih u proces registriranja i vođenja podataka trebaju biti jasno definirane sukladno decentraliziranoj ili centraliziranoj organizaciji sustava za registriranje i pohranjivanje podataka. Ako, na primjer, središnje tijelo

obrađuje podatke u ime lokalnoga tijela vlasti, taj odnos treba biti predviđen i ureden zakonom.

4.5. Opća obveza registriranja

Održavanje ažuriranog registra utoliko je lakše ako zakon uspostavlja opću obvezu registriranja. Ta obveza može biti nametnuta ili nositeljima podataka, koji su onda obvezni aktivno se registrirati kod naznačenog tijela ili uprave, ili državnim vlastima, koje su onda dužne prikupljati nužne podatke. Kombinacija ove dvije mogućnosti često je najučinkovitija. Kod rođenja djeteta, na primjer, sasvim je razumno bolnici nametnuti obvezu obavješćavanja odgovornog upravnog tijela o rođenju. U slučajevima promjene prebivališta često je najučinkovitije obvezu registriranja nametnuti osobi koja mijenja adresu.

Kao kralježnica uprave i učinkovitog javnog upravljanja, registar stanovništva treba biti od koristi ne samo federalnim upravnim tijelima, već i tijelima lokalnih zajednica. Kako je ranije navedeno, informacije o tomu gdje osobe stanuju od ključne su važnosti za učinkovito i pravovremeno pružanje javnih usluga. Obveza prijavljivanja i odjavljivanja prebivališta korisna je za mnoge upravne poslove. Na primjer, ova obveza olakšava lokalnim zajednicama prebrojati svoje stanovnike, što je korisno za izradu popisa birača i pružanje određenih javnih usluga, kao što su škole i bolnice. Također znači kako se planiranje i održavanje mogu oslanjati na stvarne potrebe, a ne na procjene.

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

Takve potvrde su u mnogim zemljama s kompjutoriziranim sustavima registriranja stanovništva postale suvišne. Dok su u prošlosti građani bili obvezni predočiti potvrdu o prebivalištu kako bi uživali određena prava ili ostvarili pristup uslugama, sada je administracija koja traži ove informacije dužna pribaviti ih izravno iz registra stanovništva. Takav sustav može se uspostaviti samo u slučajevima gdje je pristup kompjutoriziranim podacima omogućen i drugim subjektima pored tijela za registriranje stanovništva. Međutim, svaka razmjena informacija između tijela za registriranje stanovništva i drugih javnih ili privatnih subjekata treba biti uređena zakonom. Jedan važan uvjet treba biti obveza da se od nositelja podataka pribavi suglasnost prije nego se pristupi bilo kakvoj razmjeni osobnih podataka. Ovdje je također veoma važno načelo podjele odgovornosti, pri čemu razmjena informacija treba biti dopuštena samo u onoj mjeri u kojoj je nužna za obavljanje upravnih poslova propisanih zakonom.

U mnogim državama je prebivalište najbitniji aspekt registriranja stanovništva koji se ogleda u činjenici kako se pravni akti i nalozi dostavljaju na adresu prebivališta osobe, a ne osobno na ruke. Zakonodavstvo o registriranju stanovništva treba sadržavati definiciju zakonski prihvatljivog prebivališta, stana ili smještaja. Ta definicija treba podrazumijevati tradicionalno shvaćanje doma u danom društvu, uključujući i tradicionalna skloništa. Može se pozivati na geografski ili katastarski sustav, a također treba biti dopuštena uporaba orijentira za opisivanje i identifikaciju adrese.

Zakonodavstvo treba obraditi i slučajeve korištenja više od jednoga prebivališta, odnosno boravišta i uspostaviti proceduru za utvrđivanje glavnoga prebivališta. To se može postići ili tako što će se dati posebna definicija naziva "prebivalište" ili tako što će se osobi o kojoj je riječ omogućiti da sama službeno imenuje svoje prebivalište.

Svaka osoba koja ima obvezu registriranja treba odgovarajućem javnom tijelu pružiti sve nužne podatke – ili pismeno ili usmeno. Ako je održavanje registra stanovništva kompjutorizirano, registriranje treba omogućiti u uredu za registriranje ili u sadašnjem ili u bivšem mjestu prebivališta osobe. Ako sustav nije kompjutoriziran, potrebno je uspostaviti propise kojima se utvrđuje službena dužnost razmjene informacija glede prijavljivanja i odjavljivanja prebivališta između odgovarajućih ureda za registriranje.

Zakonodavstvo također treba pojedinačno opisati sve osnove za izuzetost od obveze registriranja. Osobe oslobođene obveze registriranja mogu uključivati: uposlenike stranih diplomatskih misija ili konzulata, a pod određenim okolnostima i članove njihovih obitelji; osobe koje su izuzete temeljem određenih međunarodnih konvencija; kao i osobe s kratkotrajnim boravkom ili boravkom u svrhe služenja vojnoga roka ili u svrhe obrazovanja.

Načela vezana za registriranje:

- Opća obveza registriranja;
 - Prijavljivanje i odjavljivanje prebivališta;
 - Potvrda o prijavi za registriranje;
 - Definicija prebivališta/stana/smještaja;
 - Samo jedna glavna adresa;
 - Prikupljanje podataka po službenoj dužnosti;
 - Obveza suradnje s tijelima za registriranje; i
 - Izuzetost od obveze registriranja
-

4.6. Posebne okolnosti

Mnogi sustavi ne omogućuju registriranje posebnih kategorija stanovništva, kao što su beskućnici, dugotrajni pacijenti u bolnicama, štíćenici staračkih domova i profesionalni putnici (npr. u slučaju pomoraca). Ako registar služi kao temelj za pružanje javnih usluga, povlastica 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 osobito 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 registriranje osoba bez stalnoga 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

Učinkovit sustav registriranja oslanja se na pružanje točnih podataka, a to ovisi o povjerenju javnosti u sustav. Za potrebe pridobivanja povjerenja javnosti, podatke treba koristiti samo sukladno namjeni u koju su prvobitno prikupljeni. Ovo temeljno načelo također se treba primjenjivati i kada se osobni podatci prenose ili razmjenjuju između javnih vlasti. Stoga prijenos podataka treba biti uređen sukladno sektorskim odgovornostima i načelom podjele odgovornosti. Svaki prijenos podataka iz registra stanovništva u drugi sektor (npr. zdravstvenim ili poreznim službama) treba biti uređen u smislu svrhe prijenosa, primatelja i kategorija podataka koji se prenose. U slučaju matičnih knjiga, prijenosi podataka mogu uključivati ime osobe, datum rođenja i/ili adresu, bez posebnih ograničenja. Dodatne informacije iz posebne kategorije, uključujući osobni identifikacijski broj i mjesto zaposlenja, trebaju se prenositi samo ako svrha prikupljanja opravdava predloženu uporabu podataka od strane primatelja i ako je prijenos propisan zakonom.

U načelu svaki prijenos podataka između javnih vlasti treba biti utemeljen na zakonskom propisu u kojemu se izričito navodi kategorija podataka koje je moguće prenositi. Unutarnji osobni identifikacijski broj ne treba biti obuhvaćen prijenosom niti objavljen. Ako se, međutim, podatci iz registra stanovništva prenose javnim vlastima izvan vladinog sektora (npr. zdravstvene, porezne ili policijske vlasti), onda se takav prijenos treba pravilno obrazložiti i treba činiti iznimku od standardne procedure. Prijenos podataka između registra stanovništva i policije naročito treba biti propisan zakonom i to iscrpno (sukladno načelu podjele odgovornosti). 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 sustav registriranja stanovništva ako isti poštuje načelo podjele odgovornosti i koristi procedure koje osiguravaju transparentnost.

Prijenos kompjutoriziranih podataka registriranja stanovništva otvara brojne mogućnosti u okviru kompjutorizirane javne uprave. Iako ono što je postalo poznato kao "elektronička uprava" ili "e-uprava" može povećati učinkovitost 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 tijela koje prima podatke, odgovornosti javnih vlasti i vrste podataka koje se prenose. Osjetljivi podatci uopće se ne trebaju prenositi. Od iznimne je važnosti da primatelj podataka bude nedvojbeno utvrđen u registru stanovništva, kao i da prijenos podataka bude rađen uz enkripciju, osobito ako se vrši putem interneta. Informacije o stranki koja pristupa bilo kojem određenom skupu podataka i datum pristupa podacima trebaju biti zavedeni i čuvani određeno vremensko razdoblje. Ti podatci trebaju se koristiti i analizirati samo u svrhe zaštite podataka i trebaju biti dostupni samo određenim uposlenicima.

Javne vlasti koje primaju podatke također trebaju biti obvezane zakonom koristiti ih, obrađivati, pohranjivati i objavljujivati samo sukladno svrsi u koju su podatci izvorno pohranjeni. Primatelj podataka, kao i mjerodavno tijelo vlasti ili uprave, uvijek trebaju poštovati opravdane interese nositelja podataka.

Može postojati opravdan interes unutar privatnoga sektora za dobivanje informacija iz registra, obično ograničenih na imena i adrese. Objavljivanje osjetljivih podataka ne treba se razmatrati bez izričite suglasnosti nositelja podataka. Iskustvo iz nekih država članica OEES-a jasno ukazuje kako 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 prihvaća transparentan sustav registracijskih informacija koji djeluje sukladno javnim pravilima i propisima. Davanje prava nositeljima podataka da svoje osobne podatke ne učine dostupnima privatnom sektoru povećava ovu razinu prihvaćenosti i treba se provesti radi ispunjavanja standarda privatnosti.

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

4.8. Zaštita prava

Prikupljanje, obrada i uporaba podataka u svrhe koje nisu sukladne njihovoj namjeni ne smije narušiti interese nositelja podataka. Potrebno je osigurati sveobuhvatnu zaštitu osobnih podataka.¹⁸ Propisi o zaštiti podataka određeni za pojedinačne sektore mogu se uvrstiti u zakonodavstvo o registriranju stanovništva kako bi se razjasnila određena prava.

Nositelji podataka trebaju imati pravo na dobivanje informacija, bez naknade, o podacima koji se na njih odnose, a koji su pohranjeni ili objavljeni, kao i o ažuriranju netočnih podataka i dodavanju podataka koji nedostaju. Također im treba biti omogućeno osigurati brisanje nepotrebno ili nezakonito prikupljenih podataka.

Ako su podatci netočni ili nepotpuni, odgovorne vlasti trebale bi biti obvezne ispraviti i upotrijebiti podatke na zahtjev nositelja podataka. Ako pohranjeni podatci nisu više nužni u svrhe u koje su izvorno prikupljeni ili ako su nezakonito pribavljeni, trebaju biti izbrisani. Registar će biti učinkovit samo ako ne pohranjuje više podataka nego što je nužno za ispunjenje njegove zakonske svrhe.

Informacije o preminulima trebaju biti navedene unutar ili izbrisane iz glavnoga registra ili prebačene u arhivu registra. Ako se uspostavi, arhiva registra treba podlijezati pravnim propisima o odgovornim vlastima i objavljivanju 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 tomu koje se informacije o njoj mogu objaviti. U okviru zakonodavstva o registriranju stanovništva propisi određeni za pojedinačne sektore vezani za pravo pojedinca na takvo informacijsko samoopredjeljenje mogu nadopunjavati ili ograničavati opća prava predviđena zakonom o zaštiti podataka.

4.9. Kršenje propisa

Kršenja zakonodavstva o registriranju 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 na državnoj razini: registriranje stanovništva i informacijska tehnologija

Uporaba informacijske tehnologije u sustavu registriranja stanovništva omogućuje uspostavljanje registra za cijelu državu i uključivanje svih podataka koji se drže u odvojenim registrima. U praksi je registar za cijelu državu sustav elektroničkih registara (baza podataka) koji podatke o registriranju stanovništva pohranjuje na jednom središnjem mjestu. U ovisnosti o modelu registriranja stanovništva koji se koristi, tijelo zaduženo za vođenje registra za cijelu državu treba omogućiti pristup podacima u registru za potrebe prvobitnog upisa i kasnijeg ažuriranja samo onim tijelima vlasti koja su imenovana u zakonu za vršenje tih poslova.

Informacijsku tehnologiju treba smatrati alatom za integriranje postojećih registara i unaprjeđenje učinkovitosti razmjene podataka. Međutim, učinkovitost ukupnoga sustava prvenstveno će ovisiti o pravnom i upravnom okviru kojim se uređuje proces registriranja. U slučajevima gdje postojeći okvir omogućuje stalno registriranje najvažnijih događaja u životu, informacijska tehnologija će znatno unaprijediti učinkovitost razmjene podataka unutar sustava. Ali uporaba informacijske tehnologije neće riješiti probleme vezane za komunikaciju i razmjenu podataka između odgovornih vlasti ako ne postoji pravni i upravni okvir kojim se uspostavljaju precizne i primjerene procedure.

5.1. Uloga informacijske tehnologije u registriranju stanovništva

Informacijska tehnologija pruža alate koji mogu unaprijediti upravljanje i razmjenu informacija pohranjenih u registrima. Kada se pravilno primjenjuju, ovi alati omogućuju trenutni pristup bilo kojem podatku u bilo kojem registru. Na taj način su ažurirane informacije odmah dostupne svim korisnicima sustava. Uporaba informacijske tehnologije sa sobom nosi i druge prednosti, kao na primjer:

- Registriranje u bazi podataka registra stanovništva može se vršiti izravno iz udaljenih mjesta putem digitalne mreže, a određena baza podataka može se uspostaviti za svaku vrstu događaja koji se evidentira, odnosno za svako pojedinačno tijelo zaduženo za registriranje. Potvrde, ako su nužne, mogu se tiskati izravno iz registra stanovništva na bilo kojem mjestu za registriranje;
- Elektronički sustav može koristiti dodatne zaštite od mogućih višestrukih registriranja u različitim upravnim jedinicama i pružiti širok raspon opcija za prepoznavanje, utvrđivanje i uklanjanje slučajeva dvostrukog registriranja;
- Informacijska tehnologija pruža mogućnost trenutačnog prijenosa i razmjene podataka među pojedinačnim registrima ili odgovornim institucijama;
- Elektronički sustav može osigurati dostupnost informacija različitim institucijama utvrđenim zakonom. Međutim, samo ona institucija koja je pravni odgovorna za evidentiranje određenih osobnih podataka imat će ovlaštenje dodavati nove i mijenjati postojeće podatke;
- Elektronički sustav omogućuje identifikaciju svakoga radnog mjesta (pa čak i svakog pojedinačnog uposlenika ako ih više dijeli jedno radno mjesto) gdje se provodi registriranje, a također omogućuje i evidentiranje svih operacija u registru sa svakog pojedinačnog radnog mjesta na kojemu radi uposlenik za registriranje;
- Elektronički sustav može voditi evidenciju svih slučajeva pristupa osobnim podatcima pohranjenim u sustavu i takve informacije dostavljati nositeljima podataka po njihovom zahtjevu.

5.2. Administrativna rješenja

Tamo gdje je zakonom samo jedno tijelo ovlašteno za registriranje osobnih podataka, registar za cijelu državu može se napraviti putem sustava baza podataka koje na središnjoj razini održava to tijelo. Lokalnim podružnicama odgovornoga tijela vlasti omogućen je pristup središnjoj bazi podataka u svrhu dodavanja, ažuriranja, arhiviranja i brisanja podataka. Pristup se omogućuje putem izravne *online* komunikacije, uz enkripciju, koja slični internetu, a povezuje glavni ured s mjesnim podružnicama.

U mnogim državama članicama se odgovornosti za registriranje povjeravaju samo jednom tijelu, pri čemu je svako tijelo odgovorno za registriranje određenog skupa osobnih podataka. Postoje dva temeljna pristupa u postojećoj praksi za objedinjavanje podataka u jedinstven registar stanovništva kada ih prikupljaju različita tijela za registriranje:

- Postojeće tijelo za registriranje zadužuje se za pružanje *hosting* usluga za potrebe registra stanovništva, odnosno pohranjuje i održava podatke koje prikupljaju sva druga tijela za registriranje. Pruža pristup registru odgovornim tijelima za registriranje u svrhu prikupljanja, ažuriranja i brisanja informacija u registru. Svako tijelo može dodavati, ažurirati i brisati samo one informacije za koje je odgovorno po zakonu; ili

- Uspostavlja se nova agencija posebno za potrebe pohranjivanja i održavanja informacija u registru stanovništva. Odgovornost toga novog tijela ograničena je na pohranjivanje podataka i pružanje pristupa drugim tijelima odgovornim za registriranje određenih događaja. Međutim, pravo na dodavanje, ažuriranje, arhiviranje i brisanje osobnih podataka dodjeljuje se samo onim tijelima koja su zakonom ovlaštena za registriranje tih određenih podataka.

5.3. Tehnička rješenja

Vođenje kompjutoriziranog državnog registra predviđa uporabu integriranog informacijskog sustava kojeg podržava odgovarajuća tehnička infrastruktura. Taj informacijski sustav osmišljen je za održavanje postojećega procesa registriranja stanovništva na temelju uspostavljenog upravnog i pravnog okvira. Treba ga smatrati alatom koji omogućuje postojeći proces registriranja, a ne instrumentom koji nalaže kako će se registriranje provoditi.

Informacijski sustav koji podržava sustav registriranja stanovništva treba se temeljiti na sljedećim komponentama:

- Mreža za obradu podataka koju čine poslužitelj, radne postaje korisnika, strukturirani kablovi ili bežični sustav prijenosa informacija, oprema za komutiranu mrežu i dodatni uređaji za korisnike (umreženi pisači, skeneri i drugi uređaji) kojima se osigurava interakcija između komponenti i pojedinačnih baza podataka koje čine sustav;
- Softver za poslužitelj i radne postaje (operativni sustavi, sustavi za upravljanje bazama podataka, osnovni i dodatni rezervni sustavi registriranja) kojim se osigurava unos, pohrana, uređivanje, obrada i izvlačenje podataka u traženom obliku i vrsti; i
- Telekomunikacijski sustav kojim se osigurava uspostavljanje kanala komunikacije i prijenosa podataka između udaljenih mreža za obradu podataka, uključujući središnji registar, sve lokalne registre, pružatelje i korisnike informacija uključene u opći sustav registriranja stanovništva,
- Prikladno napajanje strujom koje omogućuje neometan rad čak i najudaljenijih ureda za registriranje. Ovaj uvjet je od ključne važnosti kada se neometana opskrba strujom može jamčiti i kada je nužno osigurati agregate i dovoljne zalihe goriva za njihov pogon.

Takav informacijski sustav može biti učinkovit i operativan samo kada se uspostave i temeljno testiraju sve gore navedene komponente. Dizajn sustava treba omogućavati nadogradnju hardvera i softvera.

5.4. Prikupljanje i ažuriranje podataka

5.4.1. Početno prikupljanje podataka

Pretpostavka za održavanje državnoga registra koji se znatno oslanja na informacijske tehnologije jeste da svi nužni podaci postoje u elektroničkom (tj. digitalnom) obliku. Međutim, u postupku izrade nacionalnoga registra stanovništva može se ispostaviti kako sve raspoložive informacije nisu digitalizirane. Nadalje, ako su već postojeće informacije pohranjene kod više od jednoga tijela, moguće je da svatko od njih koristi drukčiju metodu čuvanja podataka.¹⁹ U svrhu učinkovite obrade podataka u državnom registru, svi ključni akteri kod kojih su pohranjeni osobni podaci građana moraju sudjelovati u procesu planiranja transformacije postojećih informacija u oblik usklađen s dizajnom nacionalnog registra stanovništva. Ovaj proces trebao bi dovesti do sljedećeg:

- Jednoobrazni standard u cijeloj državi za upisivanje osnovnih osobnih podataka i oblik digitaliziranja podataka kojim se osigurava djelotvoran sustav registriranja i promovira neometana razmjena podataka između (i zajednička uporaba) različitih sustava; i
- Zajedničko rješenje za identificiranje različitih osoba u različitim sustavima. Najzgodnije rješenje podrazumijeva izradu nedvojbenog sustava identificiranja s osobnim kodovima iz nacionalnog sustava registriranja stanovništva.

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

Digitaliziranje evidencije na papiru je vremenski zahtjevan i skup zadatak koji traži dobru koordinaciju i ispravno planiranje od samoga početka. Također podrazumijeva i visok stupanj rizika da će nastati pogreške. Postoje dva načina prijenosa povijesnih podataka u digitalni oblik koji ovise o vrsti podataka:

- *Aktivni podatci:* Podatci potrebni tijekom svakodnevnih upravnih poslova (npr. za izradu osobnih dokumenata ili za donošenje odluka). Tijekom prijenosa, svaka stavka s izvornog papirnog dokumenta unosi se u registar i razvrstava; ili
- *Pasivni podatci:* Povijesni podatci ili podatci 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 preslike iz digitalne arhive i kako bi se, po potrebi, našao izvorni dokument.
- Tamo gdje podatci već postoje u digitalnom obliku potrebno je utvrditi koja pravila su primjenjivana tijekom prijenosa tih informacija iz papirne evidencije u digitalni

¹⁹ Na primjer, neka tijela mogu ime i prezime stavljati u jedno polje u bazi podataka, dok će druga koristiti odvojena polja za ime i prezime.

oblik. Ovo je važno kako bi se odredilo što je potrebno za konverziju podataka u oblik usklađen s dizajnom baze podataka nacionalnog registra stanovništva. Primjer ove vrste pitanja je jesu li 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, državno tijelo dobiva pristup samo onim informacijama u registru stanovništva za koje je odgovorno sukladno zakonu.

Pored osnovnog skupa osobnih podataka, u mnogim kompjutoriziranim sustavima registriranja stanovništva uveden je osobni identifikacijski broj (eng. *Personal Identificaiton Number*, PIN)²⁰ za svakog nositelja podataka. Osim što osigurava točnu identifikaciju osobe u registru, također olakšava obradu podataka.

Kada se upiše u državni registar novo-ažurirana informacija odmah je dostupna svim korisnicima sustava ovlaštenim za pristup podacima. Ovo je jedna od temeljnih prednosti elektroničkog sustava za cijelu državu jer za potrebe ažuriranja osobne evidencije više nije nužna razmjena dokumenata – ili po službenoj dužnosti ili na inicijativu osobe čije se informacije ažuriraju. Nadalje, elektronički sustav može koristiti mnoštvo automatskih zaštita za sprječavanje netočnih upisa i drugih potencijalnih pogreški osoblja koje radi sa registrom.

Najuobičajeniji model sustava digitalnog registriranja podrazumijeva jedinstveno tijelo odgovorno samo za pohranjivanje podataka i pružanje pristupa sustavu vlastima odgovornim za registriranje određenih osobnih podataka. Propisima je potrebno utvrditi koje tijelo vlasti ima pristup kojim podacima i je li taj pristup samo za potrebe uvida ili podrazumijeva pravo tijela na unošenje izmjena.

²⁰ Uvođenje nedvojnog osobnog identifikacijskog broja (PIN/OIB) kao identifikatora pojedinaca uvrštenih u sustav registriranja stanovništva zahtijeva posebnu pozornost. 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 nužno više od jednostavnog unošenja PIN-a/OIB-a

5.5. Pomoćne baze podataka

Upravljanje digitalnim podacima znatno se razlikuje od upravljanja informacijama koje se čuvaju na papiru. Elektronički registar za cijelu državu sastoji se od više različitih elektroničkih registara (tj. baza podataka) među kojima su osobne informacije povezane zahvaljujući uporabi zajedničkog identifikatora.

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

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

5.5.1. Sustav adresa

Kvaliteta sustava registriranja stanovništva u velikoj mjeri ovisi o točnosti informacija o adresama u registru. A to, pak, ovisi o uspostavljenom sustavu adresa.

Kako bi pružili točne informacije o prebivalištu, moderni registri stanovništva oslanjaju se na sustav adresa u zemlji. Donositelji odluka često pretpostavljaju kako je zadovoljavajući sustav popisa adresa uspostavljen ako pošte funkcioniraju i pisma stižu na adrese primatelja. 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 sustav adresa funkcionalnim i za druge svrhe.

Jedno opće načelo koje treba pratiti je da svaka adresa treba biti jedinstvena. Također treba biti moguće svaku adresu izraziti u vidu standardnog skupa komponenti i kodova. Kodificiranje komponenti adrese nužno je za potrebe registriranja u registru adresa, ako takav postoji, kao i za registriranje prebivališta u registru stanovništva.

Bez obzira postoji li registar adresa ili ne, potrebno je uspostaviti instituciju odgovornu za upravljanje komponentama adresa i njihovim kodificiranjem. Nadalje, države trebaju izabrati jedno tijelo koje će definirati i provesti učinkovit sustav adresa, uzimajući u obzir raspodjelu zemljišta i prostorno planiranje. To tijelo mora odlučiti kako će dodijeliti brojeve zgradama i stambenim objektima, pa čak i kojim redoslijedom će se pisati adrese. Tijelo također mora izraditi procedure za obavještanje stanovništva o odlukama koje donese. Svi novi podatci o bilo kojoj komponenti adrese trebaju biti dostavljeni odgovornoj instituciji koja će ih kodirati i dodati u sustav adresa.

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

5.6. Objavljivanje i pristup podacima iz vanjskih institucija

Određeni podatci koji se prikupljaju i čuvaju za potrebe registriranja stanovništva mogu se staviti na raspolaganje i drugim državnim vlastima ili komercijalnim subjektima. Državne vlasti odgovorne za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu skrb imaju snažan interes za održavanje ažuriranih informacija o korisnicima svojih usluga. Neka tijela vlasti izradila su 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 zanimati pristup informacijama u registru stanovništva.

Upravni i pravni okvir određuje koje vlasti mogu pristupiti podacima u registru i komu mogu objaviti te podatke.²¹ Pristup podacima i objavljivanje podataka bilo kojem drugom subjektu dopušta se samo kada postoje zakonske odredbe za takav pristup i objavljivanje. 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 dopušta pregledati. Zakonom može biti propisano da za pristup bilo kojim dodatnim informacijama za koje zakon uobičajeno ne dopušta pristup, subjekt mora tražiti suglasnost pojedinca za čije podatke podnosi zahtjev.

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

Zahvale

ODIHR zahvaljuje sljedećim stručnjacima/konzultantima koji su sudjelovali u procesu izrade i doprinijeli većinu materijala korištenog u ovim Smjernicama.

Dan Bjørneboe (Danska)

Dan Bjørneboe zadužen je za integraciju i razvoj središnjih baza podataka u Danskoj u oblasti upravljanja prostornim i geografskim/katastarskim podacima na razini lokalnih vlada. Također je radio kao vanjski stručnjak OEES-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 sustava i obuku". Također je sudjelovao u projektu OEES-a/ODIHR-a "Reforma sustava registriranja stanovništva u Republici Armeniji", a trenutačno vodi projekt u Armeniji pod nazivom "Razvoj i puštanje u pogon integriranog informacijskog sustava za općinsko upravljanje/uključujući softver za matične knjige/".

Kęstutis Bučinskas (Litva)

Kęstutis Bučinskas je ravnatelj Odjela za migracijsku politiku Ministarstva unutarnjih poslova, koji je zadužen za provedbu nacionalnog zakonodavstva o registriranju stanovništva. Također je sudjelovao u dizajnu i provedbi registra stanovništva Litve. Ranije je radio kao voditelj Ureda za migraciju/slobodu kretanja u Odjelu za demokratizaciju OEES-a/ODIHR-a.

Kirsten Bock (Njemačka)

Kirsten Bock je međunarodna koordinatorica i voditeljica odjela u Neovisnom centru za zaštitu privatnosti (Unabhaengiges Landeszentrum fuer Datenschutz, ULD) u Njemačkoj. Vodi europske eTEN projekte "Služba registriranja informacija o europskim stanovnicima" (eng. "Registry Information Service on European Residents", RISERid) i "Europski pečat privatnosti" (eng. "European Privacy Seal", EuroPriSe).

Nikolai Vulchanov (Bugarska)

Nikolai Vulchanov je stručnjak u oblasti izbora i registriranja stanovništva. Bio je član bugarskog Središnjeg izbornog povjerenstva, a također je radio i kao voditelj Odjela za matične knjige i upravne usluge pri Ministarstvu regionalnog razvoja i izgradnje u Bugarskoj. Predvodio je nekih 25 međunarodnih misija za promatranje izbora, a u deset zemalja je ciljano radio u oblasti matičnih knjiga i registracije birača.

Rolf Ahlfors (Finska)

Rolf Ahlfors je voditelj Jedinice za građanski popis Misije vladavine prava Europske unije (EULEX) na Kosovu. U Finskoj je bio voditelj odjela Centra za registar stanovništva, a radio je i kao voditelj registra zadužen za prikupljanje podataka (osobni podatci) i voditelj registra zadužen za prikupljanje podataka Jedinice za registar zgrada. Pokretač je međunarodne konferencije Nordijski registar (eng. *Register Nordic*, REGNO).

Siniša Macan (Bosna i Hercegovina)

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

Ovim smjernicama nemamo namjeru definirati norme ili standarde. Umjesto toga, one rasvjetljavaju temeljna načela kojima se vodi uspostavljanje i održavanje djelotvornih modela registriranja stanovništva u demokratskom društvu. One opisuju kriterije za izradu učinkovitih sustava registriranja stanovništva koji odgovaraju stvarnim potrebama država članica i njihovih građana. Također nude pregled značajki takvih sustava, uz istaknute primjere dobre prakse iz regije OEES-a, uzimajući u obzir različite upravne tradicije država članica.

