

**Назив прописа:** Нацрт закона о Централном регистру становништва

### 1) Који су проблеми које закон треба да реши?

Већ деценијама подаци који се односе на становништво у Републици Србији налазе се у више различитих база података, које су успостављене од стране различитих органа, а воде се на различите начине. Самим тим, методологија њиховог рада није уједначена и размена тих података се не одвија оном брзином коју омогућава убрзан технолошки развој и потребе савременог друштва. Нацрт закона о Централном регистру становништва представља одговор на потребу за стварањем обједињеног, ажурног и електронског регистра података о становништву Републике Србије. Овим законом, који омогућавања формирање и функционисање Централног регистра становништва као јединствене, централизоване и поуздане државне базе података која ће да садржи тачне и ажурне податке о становништву Републике Србије у електронском облику, решава се више проблема, лоцираних у претходном периоду у анализама и истраживањима од стране релевантних тела.

У Стратегији регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, коју је Влада Републике Србије усвојила на 192. седници 23. јануара 2016. године, између осталог се истиче да „...је уочена (и) и недовољна комуникација између самих органа државне управе и недовољна доступност података из појединих регистара и евиденција које воде, а који би били изузетно корисни на нивоу целе јавне управе за планирање и анализу јавних политика и прописа. Овај проблем се додатно рефлектује и на рад Секретаријата у пружању стручне помоћи прелазачима докумената јавних политика и прописа, јер услед недостатка поузданих података није могуће спровести истраживања која би била опште корисна целој управи. У том смислу, неопходно је успоставити веродостојне базе података и обезбедити њихову доступност свим органима државне управе који израђују, предлажу и спроводе документа јавних политика...” (*Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, стр. 27*).

Управо карактеристике поменуте у Стратегији, попут „недовољне комуникације између самих органа државне управе“ те „недовољне доступности података из појединих регистара и евиденција које воде“ представљају део проблема који се решава формирањем Централног регистра становништва.

Ако се осврнемо на корене проблема, можемо видети да обимна и необједињена папиролошка документација деценијама намеће радно ангажовање бројних људских ресурса јавне администрације, а истовремено су иза тог наизглед великог броја, фактички преоптерећени запослени на несразмерно обимним пословима везаним за обраду те документације. Због наведеног стања, број запослених се истовремено исказује и као велики и као неефикасан, иако је он према упоредним подацима у ближем и ширем окружењу, недовољан. Како год да је третиран, резултат рада јавне администрације на пословима везаним за евидентирање података од значаја за цивилне статусе становништва Републике Србије је показао потребу за унапређењем. Отуда произилази да су измене у систему функционисања и начину размене података пре свега између органа управе неопходне како би се укупна ефикасност административних

поступака повећала, а самим тим олакшало остваривање права грађана што на посредан начин доприноси укупном друштвеном напретку и развоју.

Потребни „папири” за свакодневно функционисање у бројним сегментима друштва доводе до непотребних трошкова и губитка времена. Успостављањем и развојем обједињеног Централног регистра становништва се ствара правни основ и оквир којим ће се омогућити решавање не само наведених проблема који коче успостављање ефикасног, поузданог и сигурног система јавне управе, већ ће се у процесу његовог установљавања на макро нивоу, уочити и начини за решавање специфичних проблема и застоја у раду на свим нивоима државних органа, локалних управа и самоуправа, као и имаоца јавних овлашћења, те пропусти отклањати „у ходу“, без утицаја на функционисање националног система у целини.

Рад управе, као последица чињенице да се директно тиче свакодневног живота становништва константно је под лупом јавности и неопходно је тежити усавршавању и модернизацији система и процедура како би грађани своја права остварили на брз и ефикасан начин.

Један од проблема који се решава овим Регистром је присутан у администрацији веома дуго. Наиме, у вођењу различитих поступака, било да за крајњи исход имају остваривање неког права или утврђивање одређене обавезе странке, органу је ради одлучивања потребно да утврди све чињенице и околности, те је у пракси од странка тражено да достављају различиту документацију, односно јавне исправе у којима су садржани подаци из службених евиденција (потврде, уверења, изводи из матичних књига и сл.), које су сада дужни да прибављају органи по службеној дужности у складу са одредбама Закона о општем управном поступку. Међутим, успостављањем Централног регистра становништва, као електронски вођене базе података органи у вођењу поступка сада неће морати да размењују јавне исправе, већ ће овлашћено лице из надлежног органа уместо да прибавља различиту документацију потребну за одлучивање, сада само прибављати потребне податке (нпр. датум и место рођења, брачни статус, податак о пребивалишту, чињеница да ли грађанин поседује вежећу личну карту и др.) електронским путем, чиме се убрзава поступак и истовремено значајно смањују трошкови. Оно што је такође од изузетног значаја, јесте чињеница да ће овлашћени органи преузимати податке по службеној дужности из Централног регистра становништва, без укључивања других органа управе у процес (органа који воде изворну службену евиденцију чији подаци се сада налазе у Централном регистру становништва), што ће значајна растеретити и саму управу.

Други проблем који се може идентификовати, а који се решава овим законом јесте проблем постојања више регистара. Тренутна ситуација је таква да постоји више регистара (нпр. Регистар матичних књига, Централни регистар обавезног социјалног осигурања) и различите евиденције (Евиденција пребивалишта и боравишта, евиденција о личним картама, евиденција о путним исправама). Такође, постоје регистри који садрже исту врсту података (нпр. Адресни регистар, Регистар пребивалишта и Централни регистар обавезног социјалног осигурања) при чему они најчешће нису међусобно усаглашени и подаци који се воде у информационим системима и регистрима нису увек ажурни и тачни, односно постојећи прописи не обавезују органе да преузимају податке из информационих система и регистара и воде их на униформан начин. Успостављањем и вођењем Централног регистра становништва омогућиће се да се на основу података у том регистру обезбеде поуздани подаци у базама података који се воде на основу других прописа. Дакле, овај регистар ће служити као коректив ажурности података из других регистара и референтна тачка на коју ће моћи да се ослоне и управа и грађани.

Креирање Централног регистра становништва је први и најважнији корак решавања проблема неуједначених и дисперзованих регистара. У оквиру Централног регистра становништва објединиће се подаци из 11 регистара (Евиденција о матичним бројевима грађана, Регистра матичних књига, Евиденције пребивалишта, боравишта и привременог боравка у иностранству, Евиденције о личним картама, Евиденције о путним исправама, Централног регистра обавезног социјалног осигурања, Евиденције пореских обвезника, Евиденције о странцима, Евиденције о тражиоцима азила; странцима којима је одобрено уточиште, странцима којима је одобрена супсидијарна заштита, странцима којима је одобрена привремена заштита, евиденције о издатим личним картама за тражиоце азила, странцима којима је одобрен азил или привремена заштита, као и евиденције о издатим путним исправама странцима којима је одобрен азил, Евиденције о избеглим лицима из бивших југословенских република, Адресни регистар). Сви подаци који су дефинисани Нацртом закона преузимаће се из изворних евиденција и биће централизован на једном месту, у једном регистру и биће доступни службеницима без потребе да се у процес прибављања информација укључују ни грађани, али ни други државни органи. Дакле, сви изворни органи, као што их је Нацрт закона дефинисао, уносе податке у Централни регистар становништва као јединствену тачку и сви корисници података – пријемни органи податке који су им потребни за вођење поступака из своје надлежности преузимају из Централног регистра становништва. Сам регистар садржи само последње, односно ажурене податке из изворних службених евиденција и уколико је надлежном органу за поступање потребан већи сет податка у односу на податке који се воде у Централном регистру становништва, у том случају ће се обрађати изворној службеној евиденцији (нпр. да ли је неко лице мењало лично име, историјат пребивалишта и сл.)

Трећи проблем који се решава овим Законом тиче се безбедности података. Захваљујући чињеници да постоји више база података, које су под ингеренцијом различитих органа, степен њихове безбедности варира. Чињеница да се подаци налазе на више места и да је проблем безбедности личних података од посебног значаја за законодавца, овим законом се на детаљан начин регулише обезбеђивање свих података грађана који ће се налазити у Централном регистру становништва. Обезбеђивање приступа и мере заштите приступа подацима уређује у складу са прописима којима се уређује област електронске управе, електронске идентификације и информационе безбедности. Посебну вредност и значајан допринос овој заштити представља законско решење према коме министар утврђује листу пријемних органа (након прибављеног мишљења Канцеларије за информационе технологије и електронску управу). Такође, утврђена је обавеза пријемних органа да без одлагања по пријему обавештења да је Министарству достављено мишљење са предлогом Канцеларије за информационе технологије и електронску управу да буду стављени на листу органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра, доставе акте о администратору, као и његовом заменику. Тако се обезбеђује надзор над приступом подацима Централног регистра становништва, јер неће бити могуће преузимати податке без идентификованог - именованог администратора и његовог заменика.

Када је у питању физичка заштита, Централни регистар становништва налази се у Државном центру за чување и управљање података који обезбеђује физичку заштиту података у складу са законом којим се уређује електронска управа и информациона безбедност.

Важан елемент који доприноси безбедности и заштити података јесте и чињеница да је пријемни орган дужан да води евиденцију овлашћених лица који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра и да се о свакој промени администратора, односно заменика администратора органи обавести

Министарство ради ажурирања листе администратора, односно заменика администратора, коју води Министарство.

Као четврту новину, овај Закон представља велики искорак по питању транспарентности, када су у питању лица која имају приступ информацијама. Ова транспарентност обезбеђена је у ставу 5. члана 14. у коме се предвиђа да ће решење министра надлежног за послове управе о органима који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра становништва бити објављено на интернет страници министарства надлежног за послове управе и на Порталу еУправе, што потврђује да је у питању најшири могући приступ тој информацији од јавног значаја. Такође, органи који користе податке из Центалног регистра становништва ће одредити администратора и његовог заменика, који ће испред органа координисати лицима која имају овлашћења за приступ подацима и истовремено комуницирати са Министарством у чијој је надлежности Централни регистар. Овај закон на један веома модеран и прогресиван начин решава проблем честе нетранспарентности када су у питању лица која имају приступ подацима, поготово личним подацима грађана.

И коначно, Нацрт закона о Централном регистру становништва решава питање поузданости података. Како је наведено у Стратегији, „...један од највећих проблема са којима се сусрећу државни службеници у креирању јавних политика и прописа јесте недостатак поузданих извора података на основу којих треба да спроведу анализе могућих опција за решење уочених проблема.“ (*Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, стр. 27*).

Овај недостатак се увиђа и када је у питању формирање нумеричких података о стању у области. Јасан свега поуздан статистички приказ није могуће дати без поузданих информација, који су неопходан услов за праћење трендова кретања становништва. Прецизни и тачни подаци и исти такав статистички приказ, надаље служе као основа за планирање јавних политика на средњи и дуги рок. Напоменућемо само неке области, попут популационе политике, здравља, инфраструктуре и безбедности.

## **2) Који су жељени циљеви доношења закона?**

Доношењем овог закона, успоставља се нормативни оквир за вођење и обраду података о становништву Републике Србије у оквиру Централног регистра, и постићи ће се следећи циљеви:

- Успостављање јединствене, централизоване и поуздане државне базе података (Централни регистар становништва), која ће објединити више (11) регистара у један Централни регистар са тачним и ажурним подацима о грађанима,
- Повећање ефикасности вођења управних и других поступака органа на свим нивоима власти,
- Растерећење грађана приликом поступања органа у спровођењу управних и других поступака,
- Рационализација рада управе кроз директан приступ подацима електронским путем од стране овлашћених органа, без потребе контактирања другог органа или грађана,

- Поуздано и релевантно праћење и анализа стања и трендова становништва, обављање статистичких, социоекономских и других истраживања и анализа у функцији креирања стратешких циљева и јавних политика
- Обезбеђивање безбедности података о грађанима кроз физичку и техничку заштиту, али и кроз транспарентан процес приступа подацима,
- Усклађивање овог закона са раније усвојеним законима који се односе на заштиту података о личности, електронској управи, информационој безбедности.

Сви наведени циљеви ће бити остварени кроз доследну примену закона, те се временски рок за њихово остваривање може директно повезати са почетком његове примене. Тако на пример, успостављање Централног регистра становништва биће окончано до почетка примене закона, тачније 1. септембра 2020. године. У дефинисању овог рока пошло од реалне процене времена потребног да се након доношења закона успостави Централни регистар становништва, односно времена потребног како за техничку израду регистра, тако и за иницијално „пуњење” Централног регистра од стране изворних органа, а везан је и за околност да доношење подзаконског прописа од стране Владе подразумева сложен процес усаглашавања садржине предлога од стране неколико органа, у складу са законом.

Два циља за чије ће остварење бити потребно време након почетка примене овог закона јесте циљ 2 (Повећање ефикасности вођења управних и других поступака органа на свим нивоима власти) и други део циља 5 (Поуздано и релевантно праћење и анализа стања и трендова становништва, обављање статистичких, социоекономских и других истраживања и анализа у функцији креирања стратешких циљева и јавних политика).

Циљ 2 је специфичног карактер, јер захтева проток времена и критични број случајева – у овом случају управних и других поступака, да би се ефекти могли видети уз оgradu да је комплексна материја, као што је управни поступак и његово трајање зависи од много фактора, а не искључиво од брзине доласка до података, можемо рећи да ће се први ефекти видети 2 године од почетка примене овог закона.

Што се тиче циља 5, планирање популационе политике и других стратешких циљева јесте нешто што зависи од доносиоца одлука у држави. Управо зато, није могуће одредити у којој мери ће користити могућности дате од стране Централног регистра становништва, те ће се ефекти одређивати у сваком конкретном случају.

Након доношења Закона о електронској управи, Закон о Централном регистру становништва је нови корак ка успостављању савремене и ефикасне јавне управе. Формирање свеобухватне и ажурне базе у форми јавног регистра представља циљ који се испуњава доношењем овог закона. Потреба за доношењем овог закона потврђена је како у пракси тако и у истраживањима у бројним областима везаних (не)посредно за однос грађанина и јавне администрације, а потврђена је и Закључком Владе број: 021-11839/2016 од 15.12.2016. године, којим је усвојен План приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији 2016-2018. године. Овим Закључком се констатује да би се успостављањем јединственог регистра грађана поједноставили сви управни поступци који захтевају проверу података о физичким лицима. Пракса других земаља показује да су централни регистри становништва један од информационих стубова јавне управе и да они дистрибуишу највећи број података другим институцијама. Реализација ове активности подразумева, пре свега, израду правног оквира (закона и подзаконских прописа), како би се, између осталог, дефинисала врста података која би се налазила у јединственом регистру грађана, као и то да ли ће се регистар односити само на држављане Републике Србије

или и на друге категорије становништва у складу са другим релевантним нормативним актима.

Наслањајући се на овај закључак Владе, као и на генералне циљеве реформе јавне управе усмерене ка развоју и модернизацији друштва и услуга, разлози за доношење се мултипликују и доводе до закључка да је формирање Централног регистра становништва апсолутно неопходан корак како би се обезбедио ефикасан рад органа и делотворно остваривање права грађана у поступцима пред тим органима. Истовремено, доношењем овог закона оствариће се циљеви као што су поспешивање ефикасности вођења популационе политике кроз тачне податке, повећање безбедности података грађана, али и смањивање трошкова администрације.

Влада је одлуком број: 02-2328/2017 од 17. марта 2017. године, образовала Координационо тело за успостављање и развој Централног регистра становништва Републике Србије, а у оквиру Координационог тела образоване су: Оперативна група за разматрање правних и техничких питања (са 23 члана) и Стручна група за стручну подршку интеграцији Централног регистра становништва Републике Србије са другим регистрима и другим информационим системима (29 чланова).

Имајући у виду напред наведено, односно да је донета стратешка одлука да регистар становништва буде у надлежности Министарства државне управе и локалне самоуправе, министар државне управе и локалне самоуправе је на основу члана 23. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 –др. закон) и члана 28. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13) донео решење о оснивању Посебне радне групе за припрему текста Нацрта закона о Централном регистру становништва и припрему техничке спецификације ИТ инфраструктуре за развој и успостављање Централног регистра становништва.

Такође, Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године у оквиру посебног циља 3. Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана посебно је истакнута потреба за успостављањем еПортала административних захтева, односно успостављањем електронске управе са фокусом на смањење трошкова које грађани сnose при остваривању загарантованих права и испуњења обавеза наметнутих прописима.

Једна од полазних претпоставки за успостављање електронске управе је спровођење анализе постојећих административних захтева и кодификације административних процедура, као и формирање свеобухватне и ажурне електронске базе административних захтева у форми јавног регистра. Посебно је битно да се грађанима и представницима привреде пружи преглед обједињених процедура, тј. оних које су у надлежности више различитих органа јавне управе, чиме би се на јасан начин утврдиле све активности које је неопходно учинити да би се одређена процедура окончала у што краћем року (*Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, страна 35*).

Доношењем овог закона поставља се основа која ће обезбедити циљано успостављање и вођење јединствене, централизоване и поуздане државне базе података која садржи тачне и ажурне податке о становништву Републике Србије у електронском облику и која омогућава свим државним органима и организацијама, органима и организацијама аутономне покрајне и локалне самоуправе, установама, јавним предузећима, посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција и правним и физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења, да послове из своје

надлежности обављају на поуздан, економичан и ефикасан начин, заснован на централизовано обрађеним тачним, ажурним и поузданим подацима добијеним са једног места - из Централног регистра, као и да се на основу анализирања података из Централног регистра отклањају недостаци у базама података које воде на основу других прописа.

Дакле, вођење и обрада података о становништву Републике Србије у оквиру Централног регистра омогућиће постизање доприноса ефикасном вођењу управних и других поступака органа на свим нивоима власти, ефикасном управљању изворним евиденцијама у електронском облику у којима се, између осталог, воде и подаци о становништву Републике Србије, али и поузданом и релевантном праћењу и анализи стања и трендова становништва, обављању статистичких, социоекономских и других истраживања и анализа, али и за вршење других законом или другим прописом утврђених послова.

### 3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

У процесу реформе јавне управе *Status quo* опција није прихваћена јер важећи закони, Закон о јединственом регистру становништва („Службени лист СФРЈ”, број 24/86) и Закон о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 12/96) нису у складу са модерним тенденција и развојем информационих система и технологија, а самим тим нису у складу са прокламованим циљевима дигитализације управе од стране Владе Републике Србије као ни релевантним документима Европске Уније.

Из наведених разлога, било је неопходно формирати модеран, електронски регистар како би се решили проблеми наведени у одговору на питање 1, а једини начин да се правно уреди формирање регистра јесте кроз доношење новог, *de facto* системског закона. У контексту истраживања и анализе других могућности за решавање проблема, релеватна су питања о врсти регистра који се успоставља.

У склопу овог питања размотрићемо два потпитања:

1. Зашто је одлучено да се проблеми реше формирањем (Централног) Регистра становништва?
2. Зашто је одлучено да се проблеми реше децентрализованим прикупљањем податка?

Компаративна анализа је први индикатор добре праксе. Управо зато је стање у другим европским државама када су у питању регистри становништва, приказано у табели испод.

Држава	Врста регистра
Аустрија	Централизовани регистар
Белгија	Централизовани регистар
Бугарска	Централизовани регистар
Данска	Информациони систем
Естонија	Централизовани информациони систем становништва
Исланд	Централизовани регистар

<b>Италија</b>	Локални регистри
<b>Летонија</b>	Централизовани регистар
<b>Литванија</b>	Централизовани регистар
<b>Луксембург</b>	Централизовани регистар
<b>Мађарска</b>	Централизовани регистар
<b>Немачка</b>	Мешовити систем
<b>Норвешка</b>	Централизовани информациони систем становништва
<b>Пољска</b>	Централизовани регистар
<b>Румунија</b>	Централизовани регистар
<b>Словачка</b>	Централизовани регистар
<b>Словенија</b>	Централизовани регистар
<b>Финска</b>	Централизовани информациони систем становништва
<b>Холандија</b>	Локални регистри повезани интернетом
<b>Чешка</b>	Централизовани регистар
<b>Шпанија</b>	Централизовани регистар
<b>Швајцарска</b>	Локални регистри + централни за странце
<b>Шведска</b>	Централизовани информациони систем становништва

<b>Државе које немају регистре</b>
<b>Грчка</b>
<b>Ирска</b>
<b>Кипар</b>
<b>Малта</b>
<b>Португал</b>
<b>Уједињено Краљевство</b>
<b>Француска</b>

Као што можемо видети, већина држава се одлучила на формирање регистра становништва, а највећи број управо централног. Постоје изузеци, као што је рецимо Холандија, која због административних, али и социо-политичких специфичности баштини јединствен систем повезаних локалних регистара који између себе размеђују информације путем интернета. Ипак, очигледна је доминантна тенденција у Европи да



се за обједињавање и стварање брзог, ефикасног протока тачних информација формира јединствени регистар.

Историјски гледано, централни регистри постоје веома дуго, у Финској датирају још из XVI века, у Шведској такође, док је и Аустро-Угарска монархија увела једну врсту централног регистра у том периоду. Централни регистар није једини начин да се реши проблем споре комуникације између органа, упитне тачности података и високих трошкова, али се искристалисао као најбољи у упоредној пракси. Разлог зашто је заузет тај правац јесте чињеница да се децентрализовани регистар показао као најефикаснији, најтачнији и најјефтинији. Управо зато, неке од држава које нису иницијално правиле централни регистар се крећу ка том решењу, попут Италије.

Поред разлике између централизованог и децентрализованог регистра, од изузетне важности је питање да ли ће се подаци прикупљати на централизован или децентрализован начин.

У случају Централног регистра становништва Републике Србије у смислу овог Нацрта закона, сачувана је јасна улога изворних органа, јер они прикупљају и шаљу податке у склопу својих надлежности. Дакле, имао ситуацију да се уводи Централни регистар, а децентрализовано уношење података. Ово компромисно решење доноси најбоље елементе и из централизованог вођења евиденција (тачност, прегледност и брзину протока информација и обезбеђивање високог степена безбедности података) и децентрализованог уноса у виду преноса података из сопствене надлежности (изворних евиденција) изворних органа.

#### **4) Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

Доношење закона о Централном регистру становништва, који ће бити упуштањен и вођен као јединствена, централизована и поуздана база података о становништву Републике Србије у електронском облику, јесте не само најбоље већ и једино решење, зато што је у питању системски закон који има задатак да регулише стварање и функционисање једног новог ентитета који до сада није постојао. Уз то, кроз нови закон је једино могуће решити описане проблеме у прикупљању, обради и обезбеђивању доступности података о грађанима Републике Србије, јер ствара адекватни нормативни оквир да се тако обимна и значајна материја регулише на одговарајући начин.

Компаративном анализом јасно је утврђено да се централни регистри становништва овог типа формирају по правилу доношењем закона. Па је тако новим системским законом уређено ово питање у Данској (Act no. 426 of 31 May 2000 Danish Act on the Civil Registration System), Шведској (Total population Register (1968, за значајном реформом 1998 и Total population Register за статистичке потребе - 1991), Летонији (Population Register Law 1998), Естонији (Population Register Act 2000), Бугарској (Civil registration act 2007), Литванији (Law on the population register, 1992) и др.

Тakoђе, материја која се уређује тиче се личних података грађана и то: држављана Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији, држављана Републике Србије без пријављеног пребивалишта на територији Републике Србије, избеглица у складу са Законом о избеглицама и посебним прописима којим се регулише положај избеглица; странаца са привременим боравком или одобреним сталним настањем у Републици Србији, странаца којима је одобрено уочиште, супсидијарна заштита или привремена заштита у складу са законом, тражиоци азила и странаца који немају дозволу за стално настањење или привремени боравак у

Републици Србији, али имају одређена права и обавезе у складу са посебним законима. Да је закон једина могућност потврђују и ставови аргументовани да у односу на категорију „обрада података о личности“, сходно Уставу Републике Србије, Закону о заштити податка о личности и одговарајућој одлуци Уставног суда Републике Србије, правни основ за ту обраду, као и сврха и обим обраде могу и морају бити уређени искључиво законом, а не актима ниже правне снаге.

И коначно, питање начина на који министарство надлежно за државну управу и локалну самоуправу треба да изврши део законске надлежности која је важећим Законом о министарствима ("Службени гласник РС", бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17) одређена као делокруг обављања, између осталог, и: „послова државне управе који се односе на .....регистар грађана;....“ подразумева да се такав регистар мора успоставити, а да је оно искључиво надлежно за предлагање прописа којим ће се такав регистар успоставити, те да се та законска категорија може уредити само законом, а не прописом нижег ранга, који би значио извршење неког закона.

#### **5) На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Овај закон ће имати непосредан и директан утицај на све појединце, самим тим и на друштво у целини, а пре свега тако што ће свим грађанима омогућити да се подаци о њима прикупљају, обрађују и обезбеђују на правно уређен и транспарентан начин у оквиру једног регистра. Успостављање и вођење Централног регистра становништва ће знатно допринети ефикасности у остваривању права грађана односно бољој доступности ових права. Поред грађана, који ће више неће имати потребу да подносе на увид разне документе (изводе, потврде, уверења и др.), Централни регистар становништва ће олакшати и убрзати процедуру и рад службеника, јер ће „једним кликом“ моћи да приступе подацима без потребе да их грађани или други органи достављају. Такође, грађани ће имати право да приступе подацима који се на њих односе, односно који се о њима воде у Централном регистру становништва, да изврше проверу тачности податка, односно да укажу на евентуалне нетачности.

Поред тога, Централни регистар кроз своју анонимизовану базу пружа значајне могућности у планирању на средњи и дужи рок доносиоцима одлука. Кроз овај регистар и његову анонимизовану базу обезбедиће се велики број података, чија је тачност од круцијалног значаја за успех било које стратегије на средњи и дужи рок. Ово се односи на све кључне елементе за развој и просперитет једног друштва: популациону политику, образовање, инфраструктуру, безбедност итд.

#### **6) Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**

Мала и средња предузећа неће имати трошкове због примене овог закона. Средства за реализацију Закона о Централном регистру становништва планирана су у оквиру буџетских средстава за капитални пројекат 5003 – Имплементација електронских регистра органа и организација јавне управе и људских ресурса – Канцеларија за информационе технологије и електронску управу планирала је средства за реализацију Успостављања Регистра становништва по годинама и то:

- 50.000.000,00 динара за 2019. годину и
- 50.000.000,00 динара за 2020. годину.

Поред тога, ради обезбеђења кадровских капацитета који су потребни за обављање послова у вези са успостављањем Централног регистра становништва у оквиру организационе јединице Министарства државне управе и локалне самоуправе планирана су средства за плате за 6 радних места (1 виши саветник, 2 самостална саветника, 2 саветника и 1 млађи саветник).

**7) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Позитивне последице доношења закона оправдавају трошкове које ће он створити, јер се ова врста реформе чека деценијама и њени директни, али пре свега индиректни ефекти ће оправдати трошкове у веома кратком периоду након доношења.

Успостављање Централног регистра становништва кроз доношење овог закона представља наставак процеса дигитализације управе која је почела доношењем Закона о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016), а наставио се другим регулативама међу којима се истиче Закон о електронској управи ("Службени гласник РС", број 27 од 6. априла 2018), па је то само део једног већег процеса и само додатно унапређује тај процес.

Ипак, оно што је значајна новина, која се свакако наслања на претходно поменуте законе, јесте чињенице да службеници неће више захтевати податке који су потребни за одлучивање, ни од грађана ни од других органа управе, већ ће сами моћи у оквир својих овлашћења да приступе истим, те ће се и трошкови администрације у виду времена и достављања образаца и уверења драстично смањити, што можемо видети на примеру промене личне карте, где су грађани поред тога што су ослобођени плаћања такси за издавање одређених исправа предвиђених прописима којима се регулише издавање административних такси, истовремено и ослобођени трошкова губитка времена, а само време за доносиоце одлука се смањује, јер ће сада податке потребне за одлучивање прибављати „једним кликом“. Чиме ће услуге које се пружају грађанима бити доступније и брже.

<b>Промена личне карте</b>	<b>Тренутно стање</b>	<b>Нацрт закона о ЦРС</b>
<b>Извод из матичне књиге венчаних</b>	420	0
<b>Извод из матичне књиге рођених</b>	420	0
<b>Уверење о држављанству</b>	740	0
<b>Трошак времена</b>	1.537,5 <sup>1</sup>	0

<sup>1</sup> Процена је да је за одлазак у две општине за прибављање извода и уверења потребно око два сата, одлазак до МУП-а ради подношења захтева око један сат, чекање у реду у просеку око један сат (у случају заказивања путем СМС-а или Интернета нема чекања, док је у случају незаказивања чекање у просеку два сата), одлазак у МУП ради преузимања израђеног документа један сат. То значи да је у просеку потребно пет сати за промену личне карте, што је, изражено у новцу, око 1.537,5 РСД. Овај трошак времена ја израчунат множењем са ценом сата, која је израчуната као просечна месечна нето плата у РС (преузета из РЗС за јул 2018 – последњи доступан податак) подељена са бројем радних сати у месецу, што даје цену сата од 307.5 РСД (49.202 РСД/160 сати).

<b>УКУПНО</b>	3.117,5	0
---------------	---------	---

Као посебан пример позитивних ефеката доношења овог закона на дуги рок можемо узети анонимизовану базу. Већ смо истакли значајне ефекте у истраживачком раду, а начин на који ће оправдати новац се може видети кроз тачност и свеобухватност информација које она доноси. Наиме, Влада Републике Србије или други релевантни државни органи или институције, могу доносити одлуке на основу података из Централног регистра становништва како би определили средства за неке инфраструктурне пројекте или рецимо за изградњу болнице, школе или неког другог значајног објекта. На основу прецизних података о развоју одређених региона, природном прираштају, броју деце у будућности и осталих података, јасно се може планирати потреба за улагањем одређених средстава у одређене области у складу са потребама грађана.

Такође, значајно је економичније уложити новац у изградњу Централног регистра него сваки пут када се појави потреба, финансирати истраживања и на *ad hoc* бази прикупљати податке.

#### **8) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Сматрамо да ово питање није релеватно у смислу директних ефеката овог Закона, али свакако ће посредни ефекти олакшавања административних процедура у односу на доступност података овог јавног регистра подржати стварање нових привредних субјеката на тржишту, као и тржишну конкуренцију.

#### **9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?**

Министарство државне управе и локалне самоуправе у периоду од 8. до 27. октобра 2018. године спровело је јавну расправу о Нацрту закона о Централном регистру становништва. Наиме, Одбор за правни систем и државне органе, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе донео је Закључак 05 број: 011-9371/2018 од 4. октобра 2018. године, којим је одређено спровођење јавне расправе о Нацрту закона о Централном регистру становништва и утврђен Програм јавне расправе о Нацрту закона о Централном регистру становништва.

Програм јавне расправе о Нацрту закона о Централном регистру становништва, са нацртом овог закона и прилозима утврђеним Пословником Владе, објављени су на интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје коментаре, предлоге и сугестије за унапређење текста Нацрта закона о Централном регистру становништва на електронску адресу: [maticneknjigeiregistri@mduls.gov.rs](mailto:maticneknjigeiregistri@mduls.gov.rs) или путем поште на адресу: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, Бирчанинова 6. Истовремено, нацрт наведеног закона, са прилозима и позивом за достављање коментара, предлога и сугестија објављен је и на Порталу еУправе.

Учесници у јавној расправи били су представници државних органа, органа државне управе, јединица локалне самоуправе, стручне јавности, невладиног сектора, као и остали заинтересовани субјекти.

У оквиру спровођења јавне расправе текст Нацрта закона представљен је на округлом столу под називом „Представљање Нацрта закона о Централном регистру становништва“, које је Министарство државне управе и локалне самоуправе организовало 16. октобра 2018. године у Београду, Клуб посланика, Толстојева 2.

На представљању Нацрта закона, присутнима су се обратили министар државне управе и локалне самоуправе Бранко Ружић, државни секретар у Министарству Жикица Несторовић, помоћница министра Сектора за матичне књиге и регистре, Марина Дражић, као и представници Кабинета председника Владе, Светлана Јовановић и директор Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, доктор Михаило Јовановић.

Учесници на округлом столу били су представници државних органа (Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, Министарства унутрашњих послова, Министарства културе и информисања, Министарства правде, Министарства спољних послова, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства заштите животне средине, Министарства одбране, Министарства привреде, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства за европске интеграције, Републичког секретаријата за јавне политике, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Пореске управе, Републичког геодетског завода, Републичког завода за статистику, Централног регистра обавезног социјалног осигурања, Комесеријата за избеглице и миграције, ПИО фонда, Националне службе за запошљавање, Републичког фонда здравственог осигурања), јединица локалне самоуправе, стручне јавности, као и остали заинтересовани.

У оквиру представљања Нацрта закона присутни су упознати са решењима које ће донети Закон о Централном регистру становништва, чији је Нацрт припремила Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона о Централном регистру становништва и припрему техничке спецификације ИТ инфраструктуре за развој и успостављање Централног регистра становништва (у даљем тексту: Посебна радна група), образована решењем министара државне управе и локалне самоуправе број: 011-00-412/2017-26 од 26. октобра 2017. године, у чијем раду су поред представника Министарства државне управе и локалне самоуправе учествовали и представници других релевантних органа.

Истакнуто је да се овим законом успостављају основе јединственог правног режима и стандард за вршење послова државних органа на начин да сваки наш грађанин буде задовољан услугама које ће бити брзе, ефикасне и без трошкова, односно да ће Централни регистар становништва повезати и објединити на једном месту податке о грађанима из 11 различитих службених евиденција. Подаци у Регистру ће бити ажурни и користиће се за потребе вођења поступака, тако да грађани неће морати прилагати различиту документацију како би оставарили неко своје право, већ ће то држава чинити за њих.

Вођење и обрада података о становништву Републике Србије у оквиру Централног регистра допринеће ефикасном вођењу управних и других поступака органа на свим нивоима власти, ефикасном управљању изворним евиденцијама у електронском облику у којима се, између осталог, воде и подаци о становништву Републике Србије, али и поузданом и релевантном праћењу и анализи стања и трендова

становништва, обављању статистичких, социоекономских и других истраживања и анализа, али и за вршење других законом или другим прописом утврђених послова.

Анализирајући достављене примедбе, предлоге и сугестије учесника јавне расправе на текст Нацрта закона уочено је следеће:

Један од предлога за унапређење текста Нацрта закона односио се на заштиту података због, како се наводи, “све већег угрожавања приватности грађана и напада на базе података треба обезбедити стално све бољу заштиту приликом преноса података и у самој бази података“.

С тим у вези, битно је истаћи да је чланом 8. Нацрта закона предвиђена надлежност Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, која обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу Централног регистра становништва, послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података у Централном регистру, као и друге послове утврђене законом. Поред тога, у члану 19. Нацрта закона предвиђено је да надзор над применом овог закона поред Управне инспекције, врши и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту податка о личности у делу који се односи на заштиту податка о личности, као и министарство надлежно за послове информационе безбедности у делу који се односи на информациону безбедност.

Један од предлога био је да у Централном регистру становништва, поред података предвиђених нацртом овог закона, буду обухваћени и подаци о домаћинствима (нпр. једнопородично домаћинство – брачни пар са децом, брачни пар без деце, домаћинство са једном породицом, домаћинство са две породице и др.), односно да се у члану 6. Нацрта закона предвиди успостављање регистра породице и домаћинства.

Ова сугестија на Нацрт закона није прихваћена из разлога што ће Централни регистар становништва бити успостављен и вођен као изведени регистар који преузима податке из изворних регистара, односно службених евиденција које сагласно закону воде државни органи, органи и организације аутономне покрајине и локалне самоуправе или имаоци јавних овлашћења, из којих се преузимају подаци у Централни регистар становништва. Дакле, овим законом омогућава се формирање и функционисање Централног регистра као јединствене, централизоване и поуздане државне базе података која ће да садржи тачне и ажурне податке о становништву Републике Србије у електронском облику и истим се не може предвидети успостављање других регистара или службених евиденција.

Сугестија која се односи на одложену примену закона, односно да овај закон почне да се примењује пре предвиђеног рока - 1. септембар 2020. године, није прихваћена, с обзиром на то да се у дефинисању овог рока пошло од реалне процене времена потребног да се након доношења закона успостави Централни регистар становништва, односно времена потребног како за техничку израду регистра, тако и за иницијално „пуњење” Централног регистра од стране изворних органа, а везан је и за околност да доношење подзаконског прописа од стране Владе подразумева сложен процес усаглашавања садржине предлога од стране неколико органа, у складу са законом.

Конкретне примедбе, предлози и сугестије односе се на поједине чланове Нацрта закона, од којих издвајамо и разматрамо:

- Предлог у односу на члан 2. став 1. тачка 4. Нацрта закона да се правила о начину размене података између Централног регистра становништва и изворних службених евиденција, као и између Централног регистра и пријемних органа посебно регулишу, већ је обухваћен чланом 10. став 5. којим је предвиђено да ће ближи начин успостављања и вођења Централног регистра, преузимање и размене података,

приступа, заштите и начина коришћења података садржаних у Централном регистру, као и друга питања од значаја за успостављање Централног регистра, ближе уредити Влада. Поред тога, чланом 20. Нацрта закона је предвиђено да ће се овај подзаконски акт донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона.

- сугестија дата у односу на чл. 3. и 4. да сврха успостављања Централног регистра становништва и његова намена имају исто значење није прихваћена управо из разлога што је препорука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да се ова два питања јасно одвоје, а све у циљу заштите податка о личности.

- у односу на члан 10. Нацрта закона који се тиче података из таксативно наведених службених евиденција усвојен је предлог који се односи на брачни статус. Поред тога, у односу на члан 10. дата је сугестија да се у оквиру овог члана обухвате и подаци из евиденције издатих возачких дозвола и регистрованих моторних возила, без навођења који су то подаци. С тим у вези, напомињемо да су у раду Посебне радне групе учествовали и представници Министарства унутрашњих послова који су са аспекта своје надлежности дефинисали које су то евиденције и подаци који ће се наћи у оквиру Централног регистра становништва.

- на члан 14. дата је сугестија да се решењем министра којим се утврђује листа пријемних органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра тачно наведе којим подацима пријемни орган може да приступи, односно које податке орган може преузимати ради допуне база податка које води по службеној дужности. Овај предлог није прихваћен из разлога што је решење које је предвиђено у Нацрту закона у складу са новим концептом е-управе да се подаци између органа (који обављају послове из своје надлежности) размењују брзо и ефикасно, чиме се смањују трошкови и грађани ефикасније остварују своја права.

Такође, дате су одређене сугестије су се односиле на правно-техничко унапређење текста.

Коментари, предлози и сугестије који су у току трајања јавне расправе достављени Министарству државне управе и локалне самоуправе узети су у разматрање, како би сви они који су у духу концепта на коме се закон заснива и усмерени на побољшање предложеног текста, били прихваћени и унети у текст Нацрта закона.

## **10) Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?**

Ради спровођења овог закона у пуном капацитету предузеће се одређене мере, пре свега регулаторне мере које се односе на:

- 1) доношење подзаконског аката из члана 10. став 5. Нацрта закона којим ће се уредити ближи начин успостављања и вођења Централног регистра становништва, преузимања и размене података, приступ, заштита и начин коришћења података садржаних у Централном регистру становништва. Доношење овог подзаконског акта предвиђено је у року од 6 месеци од дана његовог ступања на снагу,
- 2) обезбеђење техничких услова за преузимање података у Централни регистар становништва. Ове услове потребно је да обезбеде изворни органи (државни органи, орган и организација аутономне покрајине и локалне самоуправе или

ималац јавног овлашћења који води изворну службену евиденцију из које се подаци преузимају у Централни регистар, у складу са законом).

- 3) успостављења система, односно успостављање Централног регистра становништва до почетка примене Закона.

Дакле, овај закон прописује обавезу доношења подзаконског прописа, који ће бити у потпуности усклађен са свим законским прописима који на (не)посредан начин уређују питања која се односе на обраду података физичких лица, њихову заштиту, безбедност и услове доступности, попут Закона о информационој безбедности, Закона о електронској управи, Закона о заштити података о личности, Закона о тајности података. Тиме ће се обезбедити циљ да обједињени регистар грађана буде у систему е-управе усклађеном истовремено и са прописима о заштити података о личности и о информационој безбедности.

Изворни органи ће на основу одредаба овог закона имати обавезу да обезбеде све техничке услове за преузимање података у Централног регистра. Што се техничког аспекта тиче, улогу у успостављању и мониторингу ће имати Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, како би омогућила несметано спровођење свих техничких компоненти.

Што се тиче институционално управљачких мера, органи надлежни за спровођење овог закона су Министарство државне управе и локалне самоуправе које успоставља и води Централни регистар становништва уз техничку подршку Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, која обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу Централног регистра, послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивања сигурности и безбедности података у Централном регистру, као и друге послове утврђене законом.

У циљу спровођења закона, Министарство државне управе и локалне самоуправе ће обезбедити кадровске капацитете који су потребни за обављање послова у вези са успостављањем и вођењем Централног регистра становништва, те ће у оквиру организационе јединице Министарства бити обезбеђена средства за 6 радних места (1 виши саветник, 2 самостална саветника, 2 саветника и 1 млађи саветник).

Ови кадровски капацитети имаће улогу и у праћењу стања по успостављању Централног регистра.

Овим законом ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за његово спровођење на тај начин што се његовим одредбама омогућава свим државним органима и организацијама, органима и организацијама аутономне покрајне и локалне самоуправе, установама, јавним предузећима, посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција и правним и физичким лицима којима су поверена јавна овлашћења да обављајући послове из своје надлежности прибављају податке из Централног регистра становништва, на основу претходног одобрења – решењем које доноси министар надлежан за послове управе, а којим се пријемни орган ставља на листу органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра.