

# ЗАКОН

## О ЦЕНТРАЛНОМ РЕГИСТРУ СТАНОВНИШТВА

### Предмет закона

#### Члан 1.

Овим законом се уређује успостављање и вођење, садржина, начин коришћења, као и друга питања од значаја за успостављање и вођење Централног регистра становништва Републике Србије.

Појмови који се користе у овом закону у мушком роду обухватају исте појмове у женском роду.

### Значење појединих израза

#### Члан 2.

Изрази који се користе у овом закону имају следеће значење:

1) Централни регистар становништва Републике Србије је јединствена, електронски вођена база података о становништву Републике Србије (у даљем тексту: Централни регистар);

2) становништво Републике Србије у смислу овог закона чине држављани Републике Србије, као и лица која нису држављани Републике Србије, а остварују одређена права, односно имају одређене обавезе у смислу посебних прописа и о којима се чувају подаци у Централном регистру у роковима прописаним овим законом;

3) изворна службена евиденција у смислу овог закона, јесте евиденција о подацима коју сагласно закону воде државни органи, органи и организације аутономне покрајине и локалне самоуправе или имаоци јавних овлашћења, из које се одређени подаци преузимају у Централни регистар, у складу са законом;

4) изворни орган је државни орган, орган и организација аутономне покрајине и локалне самоуправе или ималац јавног овлашћења који води изворну евиденцију из које се подаци преузимају у Централни регистар, у складу са законом;

5) пријемни орган је орган који преузима податке из Централног регистра ради вршења послова из своје надлежности, у складу са законом;

6) размена података је процес у коме се подаци преносе између изворне службене евиденције и Централног регистра, као и процес у коме се подаци из Централног регистра користе у складу са законом;

7) мрежа за размену података је технички систем за електронску размену података на сервисној магистрали путем јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе, у и из Централног регистра;

8) администратор пријемног органа (у даљем тексту: администратор), односно заменик администратора (у даљем тексту: заменик) је лице које је испред пријемног органа овлашћено за сарадњу пријемног органа са министарством надлежним за послове управе (у даљем тексту: Министарство) и службом Владе која је надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе (у даљем тексту: Служба Владе), као и да прати рад овлашћених лица у пријемном органу и

9) овлашћена лица су лица у пријемном органу која су овлашћена за приступање и непосредно преузимање података из Централног регистра.

### **Циљ успостављања Централног регистра**

#### **Члан 3.**

Циљ успостављања Централног регистра је постојање јединствене, централизоване и поуздане државне базе података која садржи тачне и ажурне податке о становништву Републике Србије у електронском облику прописане овим законом и која омогућава свим државним органима и организацијама, органима и организацијама аутономне покрајине 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 података из Централног регистра обезбеде поуздани подаци у базама података које органи воде на основу других прописа.

### **Сврха обраде података**

#### **Члан 4.**

У Централном регистру обрађују се подаци о становништву са сврхом:

- ефикасног вођења управних и других поступака органа;
- ефикасног управљања евиденцијама у електронском облику у којима се, између осталог, воде и подаци о становништву Републике Србије;
- праћења стања, припреме извештаја и анализе података потребних за обављање послова из делокруга изворног или пријемног органа.

### **Садржина Централног регистра**

#### **Члан 5.**

У Централном регистру обрађују се подаци о становништву Републике Србије и то за:

- 1) држављане Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији;
- 2) држављане Републике Србије без пријављеног пребивалишта на територији Републике Србије;
- 3) избеглице у складу са Законом о избеглицама и посебним прописима којим се регулише положај избеглица;
- 4) странце са одобреним привременим боравком или одобреним сталним настањењем у Републици Србији;
- 5) тражиоце азила, странце којима је одобрено уточиште или супсидијарна заштита и привремена заштита у складу са законом и
- 6) странце који немају дозволу за стално настањење или привремени боравак у Републици Србији, а имају стечену имовину или права и обавезе по основу пензијског и инвалидског осигурања или својство пореског обвезника.

### **Надлежност за вођење Централног регистра**

#### **Члан 6.**

Централни регистар успоставља и води Министарство, уз техничку подршку Службе Владе.

Ближи начин преузимања, размене података, приступа и заштите података садржаних у Централном регистру, као и друга техничка питања од значаја за вођење Централног регистра ближе уређује Влада.

### **Надлежност Министарства**

#### **Члан 7.**

Министар надлежан за послове управе (у даљем тексту: Министар) решењем утврђује листу пријемних органа из члана 3. овог закона, који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра, у поступку прописаном овим законом.

У циљу тачности и ажурности података у Централном регистру Министарство предузима мере ради њихове усклађености са изворним евиденцијама.

Лице које уочи да су подаци који се о њему воде у Централном регистру нетачни, може поднети Министарству захтев за њихову исправку.

Пријемни орган који у вршењу послова из своје надлежности уочи неслагање са подацима у Централном регистру дужан је да без одлагања о томе обавести Министарство.

Захтев из става 3. овог члана, као и обавештење из става 4. овог члана Министарство прослеђује изворном органу ради предузимања мера за проверу тачности података и евентуалног спровођења поступка за његову измену у складу са законом.

О предузетим мерама из става 5. овог члана изворни орган доставља обавештење Министарству, које о томе обавештава подносиоца захтева, односно пријемни орган.

Министарство обавља и друге послове у складу са овим законом.

### **Надлежност Службе Владе**

#### **Члан 8.**

Служба Владе обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу Централног регистра, послове који се односе на чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података у Централном регистру, као и друге послове утврђене законом.

### **Обрада података о личности**

#### **Члан 9.**

Обрада података о личности који се воде у Централном регистру врши се у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Подаци о личности користе се у сврху утврђену овим законом.

Пријемни орган који користи податке о личности из Централног регистра дужан је да обезбеди заштиту податка о личности.

### **Изворне службене евиденције и подаци из изворних службених евиденција**

#### **Члан 10.**

Централни регистар води се на основу података из изворних службених евиденција, и то из:

1) Евиденције о матичним бројевима грађана – јединствени матични број грађана;

- 2) Евиденције о држављанству – држављанство Републике Србије;
- 3) Регистра матичних књига и то: лично име; пол, датум, место, општина/град рођења, место и држава ако је лице рођено у иностранству; лично име родитеља; податак о националној припадности; датум, место, општина/град закључења брака; место и држава закључења брака, ако је закључен у иностранству; лично име супружника; брачни статус (неожењен-а/неудата, у браку /разведен-а, удовац-удовица); датум, место, општина/град смрти, место и држава смрти ако је смрт наступила у иностранству и животни статус (у животу/преминуо);
- 4) Евиденције пребивалишта, боравишта и привременог боравка у иностранству - град, општина, насељено место, улица, кућни број, спрат и број стана код адресе пребивалишта и боравишта, односно држава код привременог боравка у иностранству;
- 5) Евиденције о личним картама - чињеница да ли грађанин поседује важећу личну карту, регистарски број и датум истека рока на који је лична карта издата;
- 6) Евиденције о путним исправама - чињеница да ли грађанин поседује важећу путну исправу, регистарски број и датум истека рока важења на који је путна исправа издата;
- 7) Централног регистра обавезног социјалног осигурања - податке из јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање и то: основ осигурања, датум почетка осигурања, датум промене у осигурању, датум престанка осигурања, занимање, врста и степен стручне спреме, порески идентификациони број обвезника доприноса, јединствени број који додељује Централни регистар обавезног социјалног осигурања за потребе обавезног социјалног осигурања обвезницима доприноса и осигураним лицима, као и његову везу са јединственим матичним бројем грађанина;
- 8) Евиденције пореских обвезника и то: имовински статус (поседује/не поседује непокретност) и процењена вредност непокретности;
- 9) Евиденције о странцима – странцима којима је одобрен привремени боравак, странцима којима је одобрено стално настањење, евиденције о издатим личним картама за странце, привременим личним картама за странце и странцима којима су издате путне исправе за странце и то:
  - (1) Општи подаци: лично име, име родитеља, пол, датум, место и држава рођења, врста број и рок важења стране путне исправе, држављанство, евиденцијски број странца, адреса становања или пребивалиште странца;
  - (2) Подаци о странцу са одобреним привременим боравком: основ привременог боравка, рок важења одобреног боравка, рок важења личне карте за странца.
  - (3) Подаци о странцу са одобреним сталним настањењем: број и датум решења о одобреном сталном настањењу у Републици Србији, рок важења личне карте за странце, датум и разлог престанка сталног настањења у Републици Србији;
- 10) 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 исправа за странце којима је одобрен азил и то:

- (1) Општи подаци: лично име, име родитеља, пол, датум, место и држава рођења, врста број и рок важења стране путне исправе, држављанство, евиденцијски број странца, адреса становања;
- (2) Подаци о тражиоцима азила: број и рок важења личне карте за тражиоце азила, датум и број поднетог захтева за азил;
- (3) Подаци о лицима са одобреним уточиштем: број и датум решења о одобреном уточишту, рок важења личне карте за лице коме је одобрено уточиште, број, датум издавања и рок важења путне исправе за лица којима је одобрено уточиште, датум престанка права на уточиште;
- (4) Подаци о лицима са одобреном супсидијарном заштитом: број и датум решења о одобреној супсидијарној заштити, рок важења личне карте за лица којима је одобрена супсидијарна заштита, број, датум издавања и рок важења путне исправе за лица којима је одобрена супсидијарна заштита ако је издата, датум престанка права на супсидијарну заштиту;
- (5) Подаци о лицима са одобреном привременом заштитом - број и датум решења о одобреној привременој заштити, рок важења личне карте за лице коме је одобрена привремена заштита и датум престанка привремене заштите;

11) Евиденције о странцима који немају дозволу за стално настањење или привремени боравак у Републици Србији, а имају стечену имовину или права и обавезе по основу пензијског и инвалидског осигурања или својство пореског обвезника: евиденцијски број странца; презиме и име; датум рођења; држављанство; подаци о имовини, праву или обавези;

12) Евиденције о избеглим лицима из бивших југословенских република и то: лично име; име једног родитеља; дан, месец и година рођења; општина и република рођења; место и адреса са које је лице избегло; датум пријављивања у Републици Србији; место у ком лице борави у Републици Србији и адреса стана и јединствени матични број грађана додељен пре стицања избегличког статуса и

13) Адресног регистра и то: матични број и назив општине; матични број и назив насељеног места; матични број улице, назив улице и кућни број.

Упис података врши се на основу јединственог матичног броја грађана или евиденцијског броја странца.

Органи који воде изворне службене евиденције из става 1. овог члана дужни су да податке из својих евиденција пренесу у Централни регистар, у складу са овим законом.

### **Подаци о становништву**

#### **Члан 11.**

За становништво из члана 5. овог закона у Централном регистру воде се подаци из члана 10. овог закона.

Подаци у Централном регистру се усклађују са ажурираним подацима изворних евиденција из члана 10. става 1. овог закона, у складу са прописима којима се уређује електронска управа и заштита података о личности.

## **Технички подаци у Централном регистру**

### **Члан 12.**

Централни регистар садржи и техничке податке којима се омогућује ефикасно, ажурно и законито успостављање, вођење и размена података из члана 10. овог закона, а нарочито:

1) идентификационе ознаке којима се повезују изворне службене евиденције на основу којих се уписују и користе подаци у Централном регистру и то: јединствени матични број грађана, евиденцијски број странца, јединствени број који додељује Централни регистар обавезног социјалног осигурања за потребе обавезног социјалног осигурања обвезницима доприноса и осигураним лицима, и порески идентификациони број;

2) шифрарнике неопходне за вођење података у Централном регистру;

3) евиденцију овлашћених лица органа из члана 3. овог закона, као и евиденцију о администраторима пријемних органа и њихових заменика која садржи: име и презиме, јединствени матични број грађана, додељена права, као и евиденцију њихових права на добијање података из Централног регистра;

4) евиденције логова за приступ подацима и то: податак о лицу односно органу које је приступило Централном регистру, датум и време приступа, скуп података којима се приступало и правни основ за приступ подацима;

5) друге евиденције које служе за ефикасније управљање Централним регистром.

### **Унос података у Централни регистар**

#### **Члан 13.**

Изворни органи су дужни да податке из члана 10. овог закона, електронским путем преносе у Централни регистар, без одлагања након уписа у изворну евиденцију.

Податак у односу на чију тачност постоји сумња, означава се статусом „податак у провери”.

### **Преузимање података из Централног регистра**

#### **Члан 14.**

Министар решењем утврђује листу пријемних органа из члана 3. овог закона, који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра, на основу захтева који пријемни орган подноси Министарству.

Пре доношења решења из става 1. овог члана министарство прибавља мишљење Службе Владе да пријемни орган испуњава техничке услове за повезивање са Централним регистром.

Органи из члана 3. овог закона дужни су да у року од 8 дана по пријему обавештења да је Министарству достављено мишљење Службе Владе из става 2. овог члана, доставе акте о администратору, као и његовом заменику.

Обавештење садржи и упозорење да орган неће бити стављен на листу, односно да му неће бити омогућен приступ подацима из Централног регистра пре достављања акта о одређивању администратора и његовог заменика.

Решење из става 1. овог члана објављује се на интернет страници Министарства и на Порталу еУправе.

О свакој промени администратора, односно његовог заменика органи из члана 3. овог закона дужни су да без одлагања обавесте Министарство ради ажурирања листе администратора, односно заменика, коју води Министарство.

Пријемни орган из члана 3. овог закона дужан је да води евиденцију овлашћених лица који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра.

### **Увид у податке Централног регистра**

#### **Члан 15.**

Право на увид и права на основу оствареног увида у податке Централног регистра има физичко лице на које се подаци односе, у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Право на увид у податке Централног регистра има овлашћено лице приликом вршења послова у складу са законом.

По захтеву лица које у складу са законом обавља статистичке и научноистраживачке послове, односно делатности, у оквиру Централног регистра образује се посебна база, са анонимизованим подацима.

Подаци из става 4. овог члана се анонимизују у складу са законом који уређује заштиту о података о личности.

### **Чување података Централног регистра**

#### **Члан 16.**

У Централном регистру подаци се чувају:

- 10 година, и то: о лицима која су умрла од дана смрти; лицима чији су подаци поништени од дана поништења; лицима која су се трајно иселила из Републике Србије од дана одјаве пребивалишта и странцима на одобреном привременом боравку од тренутка обраде последњег податка.

- пет година од дана обраде последњег података о тражиоцима азила, изузев података који се односе на странца коме је одобрен азил (уточиште и супсидијарна заштита) или привремена заштита у Републици Србији, који се чувају трајно, у складу са Законом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.

Интегритет, заштиту и чување података који се воде у Централном регистру Служба Владе обезбеђује у складу са законима којима се уређује електронска управа и информациона безбедност и заштита података о личности.

### **Обезбеђивање приступа и мере заштите приступа Централном регистру**

#### **Члан 17.**

Обезбеђивање приступа и мере заштите приступа подацима у Централном регистру врши се у складу са прописима којима се уређује област електронске управе, електронске идентификације и информационе безбедности.

### **Физичка заштита података у Централном регистру**

#### **Члан 18.**

Централни регистар 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.

## **Надзор**

### **Члан 19.**

Надзор над применом овог закона врши министарство преко управне инспекције.

Надзор над применом овог закона у делу који се односи на заштиту података о личности врши Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у складу са законом.

Надзор над применом овог закона у делу који се односи на информациону безбедност врши министарство надлежно за послове информационе безбедности, у складу са законом.

### **Казнене одредбе**

#### **Члан 20.**

Новчаном казном од 10.000 до 50.000 хиљада динара казниће се за прекршај одговорно лице у изворном органу ако:

- 1) не пренесе податке из изворних службених евиденција у Централни регистар (члан 10. став 3. овог закона);
- 2) не поступи у складу са чланом 13. овог закона.

Новчаном казном од 10.000 до 50.000 хиљада динара казниће се за прекршај одговорно лице у пријемном органу ако:

- 1) не обавести Министарство о промени администратора, односно његовог заменика (члан 14. став 6. овог закона);
- 2) не води евиденцију овлашћених лица која имају право непосредног преузимања података из Централног регистра (члан 14. став 7. овог закона).

Неовлашћено прикупљање личних података из Централног регистра подлеже кривичној одговорности, у складу са чланом 146. Кривичног законика („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – исправка, 107/05 – исправка, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16).

### **Прелазне одредбе**

#### **Члан 21.**

Подзаконски пропис из члана 6. став 2. овог закона донеће се у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о јединственом регистру становништва („Службени лист СФРЈ”, број 24/86) и Закон о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 12/96).

#### **Члан 22.**

Обавезују се изворни органи да до почетка примене овог закона обезбеде све техничке услове за пренос података у Централни регистар.

### **Ступање на снагу и почетак примене закона**

#### **Члан 23.**

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. септембра 2020. године.



## О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

### I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 2. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, као и тачки 16. истог члана, којом се регулише организација, надлежност и рад републичких органа.

Од есенцијалне важности за овај закон је цео члан 42. Устава, а када је у питању уставни основ истиче се став 2. овог члана, којим је прописано да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Обимна и необједињена папиролошка документација деценијама намеће радно ангажовање бројних људских ресурса државне администрације, а истовремено су иза тог наизглед великог броја, фактички преоптерећени запослени на несразмерно обимним пословима везаним за обраду те документације. Због наведеног, број запослених се истовремено исказује као велики и сувишан, иако је он према упоредним подацима у ближем и ширем окружењу, недовољан. Како год да је третиран, резултат рада државне администрације на пословима везаним за евидентирање података од значаја за цивилне статусе становништва Републике Србије оставља простор за унапређење.

„Потребни папири” за свакодневно функционисање у бројним сегментима живота друштвене и привредне заједнице су скупи и представљају непотребно оптерећење за грађане и привреду, а истовремено су у супротности са јасним политикама у области очувања и заштите животне средине. Успостављањем, вођењем и развојем обједињеног Централног регистра становништва се ствара правни основ и трајни оквир којим ће се омогућити решавање не само наведених проблема, већ пре свега обезбедити ефикасан, поуздан и сигуран систем функционисања јавне управе. Стављањем у функцију овог система допринеће решавању многих проблема у свим сегментима рада државних органа, локалних управа и самоуправа, као и имаоца јавних овлашћења.

Потреба за доношењем овог закона потврђена је како у пракси тако и у истраживањима у бројним областима везаних (не)посредно за однос грађанина и државне 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 информационалних стубова јавне управе и да они дистрибуишу највећи број података другим институцијама. Реализација ове активности подразумева, пре свега, израду правног оквира (закона и подзаконске прописе), 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, разлози за доношење овог закона се не тичу искључиво администрације и њеног рада, већ непосредно и посредно додирују многе аспекте друштва. Сходно томе, овај закон је потребан како би се поузданим и примереним мерама утицало на трендове од значаја за вођење популационе политике, повећала безбедност, обезбедила инклузија, смањили трошкови администрације и повећала безбедност личних података.

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).

Једна од одлука је била да министри надлежни за државну управу и локалну самоуправу и унутрашње послове у непосредној комуникацији размотре питање надлежности у вези са управљањем Централним регистром становништва, као и да ће се заједничка одлука заснивати на анализама потребних ресурса за успостављање и управљање и упоредно-правним анализама начина и успешности функционисања већ успостављених оперативних регистара у другим државама.

Имајући у виду напред наведено, 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, 30/18 – др. закон и 47/18) 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 и 87/13) донео решење о оснивању Посебне радне групе за припрему текста Предлога закона о Централном регистру становништва и припрему техничке спецификације ИТ инфраструктуре за развој и успостављање Централног регистра становништва.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Доношењем Закона о Централном регистру становништва поставља се правна 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 података из Централног регистра обезбеде поуздани подаци у базама података које воде на основу других прописа.

Вођење и обрада података о становништву Републике Србије у оквиру Централног регистра становништва Републике Србије омогућиће и 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, 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.

### **Члан 1. Предлога закона**

Закон о Централном регистру становништва представља одговор на потребу за стварањем обједињеног, ажурног и електронског регистра података о становништву Републике Србије. У том смислу, одредбом члана 1. Предлога закона предвиђено је формирање Централног регистра становништва, односно да ће се овим законом уредити вођење, садржина, начин коришћења, као и друга питања од значаја за успостављање и вођење Централног регистра становништва. Прописивањем да се појмови који се користе у мушком роду обухватају исте појмове у женском роду, у првом члану, јасно је демонстрирана одлучност у промоцији родне равноправности.

### **Члан 2. Предлога закона**

У овом члану се дефинише терминологија од значаја за примену овог закона, као појмовник израза коришћених у њему, као што су: Централни регистар становништва, становништво Републике Србије, изворна службена евиденција, изворни орган, пријемни орган, размена података, мрежа за размену података, администратор пријемног органа, као и појам овлашћена лица. Јасно дефинисање ових израза је битно како би била јасна садржина функција и улога свих чинилаца овог регистра.

### **Члан 3. Предлога закона**

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. У том смислу, централизована електронска база података пружа бројне предности у односу на овакав децентрализовани систем службених евиденција. Још од последње деценије прошлог века (мада су још у XVIII веку многе европске државе успоставиле регистре о својим грађанима), процес формирања електронске базе података становништва је узео маха у многим државама. Искуства су показала да су бенефити таквих база података, без обзира на њихове варијације и специфичности, преовлађујући, бројни и значајни.

То је управо и превасходна сврха Централног регистра становништва која се утврђује овим чланом, као јединствене, централизоване и поуздане државне базе података која садржи тачне и ажурне податке о становништву Републике Србије у електронском облику. Сврха је не само да искористи све очигледне функционалне предности како централизованог система, већ исто тако и да обезбеди шире могућности и дomete вођења такве електронске базе података, као базе података чији ће ефекти бити многоструко корисни. Овај Централни регистар донеће највиши степен поузданости, безбедности и брзине протока информација о становништву и омогућити 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 становништва, као и да се на основу података из Централног регистра обезбеде поуздани подаци у базама података које органи воде на основу других прописа.

#### **Члан 4. Предлога закона**

Овим чланом прописане су три основне намене Централног регистра:

- ефикасно вођење управних и других поступака органа: Основна намена Централног регистра је да се омогући целовито и делотворно остваривање права грађана, односно да се поступци воде без одуговлачења и са што мање трошкова по странку и друге учеснике у поступку. Успостављањем јединственог регистра грађана поједноставили би се сви управни и други поступци који захтевају проверу података о физичким лицима у поступку и тиме се значајно скраћује време поступања органа.

- ефикасно управљање евиденцијама у електронском облику у којима се, између осталог, воде и подаци о становништву Републике Србије: Пракса других земаља показује да су централни регистри становништва један од информационих стубова јавне управе и да они дистрибуишу највећи број података другим институцијама.

- праћења стања, припреме извештаја и анализе података потребних за обављање послова из делокруга изворног или пријемног органа.

#### **Члан 5. Предлога закона**

Садржина Централног регистра становништва је прописана овим чланом Предлога закона тако што су таксативно набројана лица чији ће се подаци налазити у бази података Централног регистра становништва Републике Србије. Ово је важан елемент, не само због транспарентности приликом формирања овакве националне базе података, већ и због обезбеђивања Уставом загарантованог права на заштиту података о личности (члан 42. став 4. Устава), које се врши у складу са важећим Законом о заштити података о личности.

Овим чланом Предлога закона је прописано да ће се у Централном регистру становништва Републике Србије поред података о држављанима Републике Србије са пребивалиштем у Републици Србији налазити и подаци држављана Републике Србије без пријављеног пребивалишта на територији Републике Србије, али и лица чији је статус посебно осетљив или специфичан по неком посебном основу, међу којима се налазе: избеглице у складу са Законом о избеглицама и посебним прописима којим се регулише положај избеглица, тражиоци азила, странци којима је одобрено уточиште или супсидијарна заштита и привремена заштита у складу са законом, странци који немају дозволу за стално настањење или привремени боравак у Републици Србији, а имају стечену имовину или права и обавезе по основу пензијског и инвалидског осигурања или својство пореског обвезника, странци са одобреним привременим боравком или одобреним сталним настањењем у Републици Србији.

Такође, како је једна од функција овог закона и безбедност у ширем смислу те речи, али и привлачење страних инвестиција, у овај регистар ће бити инкорпорисани и подаци о странцима са привременим боравком или одобреним сталним настањењем у Републици Србији, као и подаци о странцима којима је одобрено уточиште или супсидијарна, привремена заштита, у складу са законом.

## Члан 6. Предлога закона

Упоредноправна пракса европских земаља указује на чињеницу да постоје различити модалитети у вођењу електронских база података о становништву, који зависе од административне организације држава, државног уређења, правне традиције и других аспеката појединих државних система. Када су у питању централизовани регистри, међу европским државама постоји неколико решења у погледу органа надлежног за вођење регистра становништва, али је лако уочити да међу њима преовлађују државе у којима је министарство надлежно за унутрашње послове надлежно за вођење ових регистра, уз неколико изузетака, попут Исланда (Национални статистички институт) или Бугарске (Министарство за регионални развој и јавне радове).

Пажљивијим увидом у природу и начин функционисања министарстава у оквиру делокруга прописаних законом којим се утврђују њихове надлежности, може се уочити да Централни регистар становништва ни органски ни организационо не представља део надлежности министарства унутрашњих послова, већ органа државне управе које су задужени за послове управе.

То се уочава и кроз пажљивију анализу организационе структуре и надлежности министарстава унутрашњих послова држава које су управо овом министарству у надлежност повериле вођење централног регистра становништва. Тако на пример, министарство надлежно за вођење централног регистра становништва у Пољској је Министарство унутрашњих послова и администрације, док је надлежност над вођењем Централног регистра поверено Министарству унутрашњих послова и јавне администрације у Словенији. Као што се може видети, ово су министарства која поред унутрашњих послова у својој ингеренцији имају и административне послове баш из домена Министарства државне управе и локалне самоуправе у Републици Србији. И у осталим државама из ближег и ширег окружења, вођење централног регистра становништва се укључује у надлежност министарства унутрашњих послова најчешће када нема одвојеног министарства за администрацију (управу), а у сваком случају се поверава унутрашњој и релативно самосталној организационој јединици у оквиру матичног министарства - телу или одсеку које има јасну административну функцију. Из наведених разлога, као и Законом о министарствима утврђеног делокруга, вођење Централног регистра становништва је и стављено у надлежност министарства надлежног за послове управе. Управо зато, овим чланом предвиђено је да Централни регистар успоставља и води министарство надлежно за послове управе, уз техничку подршку службе Владе која је надлежна за пројектовање, усклађивање, развој и функционисање система електронске управе.

На линији горе-наведеног закључка упоредне, емпиријске и теоријске анализе јесте и одлука Координационог тела за успостављање и развој Централног регистра становништва Републике Србије основаног Одлуком Владе број: 02-2328/2017 од 17. марта 2017. године. Координационо тело донело је стратешку одлуку да Централни регистар води Министарство државне управе и локалне самоуправе, уз обезбеђење хардверске инфраструктуре и одговарајућих лиценци, одржавање и подршку информационог дела система (у смислу одржавање система, софтверских побољшања, административне подршке и аналитике - у смислу креирања извештаја, анализе података и креирања алата за омогућавање аутоматизације тих задатака) од стране Канцеларија за информационе технологије и електронску управу Владе Републике Србије.

Поред тога, ставом 2. овог члана предвиђено је доношење подзаконског акта који ће ближе уредити техничка питања у вези са начином преузимања,

размене података, као и приступа и заштите податка садржаних у Централном регистру.

#### **Члан 7. Предлога закона**

Како би обједињени подаци остварили своју пуну функцију и наставили развој и модернизацију управе у целини, било је неопходно обезбедити тачност података као и њихову безбедност. Ово је посебно значајно и због природе података - у питању су лични подаци становништва и од круцијалног значаја је да се они заштите од неовлашћеног приступа, а први корак ка томе јесте утврђивање листе пријемних органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра, у поступку прописаним Предлогом овог закона.

Са друге стране, важан елемент поменуте тачности података, јесте обезбеђивање усклађености података између Централног регистра и изворне евиденције. Овим чланом Предлога закона, та одговорност је дата у надлежност министарству надлежном за послове управе. Управо са тим циљем, по предлогу лица на које се подаци из Централног регистра односе или пријемног органа који у вршењу послова из своје надлежности уочи неслагања у подацима из Централног регистра, Министарство обавештава изворни орган ради предузимања мера за проверу тачности података и евентуалног спровођења поступка за његову измену, с тим што је изворни орган дужан да обавести Министарство о предузетом.

#### **Члан 8. Предлога закона**

У члану 8. овог предлога закона предвиђено је да Служба Владе обавља послове техничке подршке у успостављању и вођењу Централног регистра. Поред послова који се односе на пројектовање, усклађивање, развој и функционисање Централног регистра из члана 8. овог предлога закона, Служби Владе у надлежност су стављени и чување, спровођење мера заштите и обезбеђивање сигурности и безбедности података у Централном регистру, као и други послови утврђени законом.

#### **Члан 9. Предлога закона**

У овом члану се реafirмише важност чувања података и њиховог коришћења на начин који обезбеђује, с једне стране њихову тачност и ажурност, а с друге стране безбедност и функционалност за све намене у складу са законом.

#### **Члан 10. Предлога закона**

Списак таксативно набројаних изворних евиденција дат је у одредби овог члана. Из овог исцрпног списка изворних евиденција, јасно се уочава свеобухватност Централног регистра становништва Републике Србије и колики ће утицај имати на најшири круг лица, али и обухватити административне поступке великог броја органа. Поред списка изворних евиденција, наведени су и подаци из тих евиденција који ће бити преузети у Централни регистар становништва. На основу тих података може се јасно уочити да број органа умрежених у Централни регистар гарантује многе погодности и уштеде за грађане. Уштеда времена за грађане је један од главних резултата система у коме су интегрисани подаци наведених службених евиденција које воде изворни органи. Формирање Централног регистра становништва ће донети значајне уштеде и управу у виду мање папирологије за све органе којима је

неопходан неки лични податак за решавање поступка из његове надлежности (нпр. изводи из матичних књига, уверења о пребивалишту и сл).

Овим чланом јасно је дефинисано из којих службених евиденција се преузима тачно одређени податак, из чега произилази који изворни орган је задужен за одређени податак.

#### **Члан 11. Предлога закона**

Овај члан закона упућује на везу између члана 5. који одређује становништво и члана 10. у коме су наведени подаци који се воде о становништву, као и усклађивање података у Централном регистру са ажурним подацима изворних евиденција у складу са прописима којима се уређује електронска управа и заштита података.

#### **Члан 12. Предлога закона**

У овом члану се прописује листа обавезних техничких података који ће се налазити у Централном регистру становништва. Међу овим подацима, посебно се истиче евиденција логова за приступ подацима и то: податак о лицу односно органу које је приступило Централном регистру, датум и време приступа и скуп података којима се приступало.

Ова одредба је веома важна не само за степен превенције злоупотребе података, који ће се подићи на неупоредиво виши ниво, већ је од велике важности јер доноси тачан податак о сваком приступу Централном регистру што повећава транспарентност и могућност брзе идентификације времена приступа и органа који је приступио регистру, што спречава сваку могућу злоупотребу података о личности.

Централни регистар садржи и техничке податке којима се омогућује ефикасно, ажурно и законито успостављање, вођење и размена података из члана 11. Предлога закона, а нарочито:

- идентификационе ознаке којима се повезују изворне службене евиденције на основу којих се уписују и користе подаци у Централном регистру, и то: јединствени матични број грађана, евиденцијски број странца, јединствени број који додељује Централни регистар обавезног социјалног осигурања за потребе обавезног социјалног осигурања обвезницима доприноса и осигураним лицима, лични број осигураника и порески идентификациони број;
- шифарнике неопходне за вођење података у Централном регистру;
- евиденцију овлашћених лица органа из члана 3. Предлога закона, као и евиденцију администратора изворних органа и њихових заменика која садржи: име и презиме, јединствени матични број грађана, додељена права, као и евиденцију њихових права на добијање података из Централног регистра;
- евиденције логова за приступ подацима и то: податак о лицу односно органу које је приступило Централном регистру, датум и време приступа и скуп података којима се приступало, правни основ за приступ подацима;
- друге евиденције које служе за ефикасније управљање Централним регистром.

#### **Члан 13. Предлога закона**

Унос података у Централни регистар је регулисан овим чланом, имајући у виду да Централни регистар становништва може испунити своју сврху и намену само онда када је унос података из изворних органа континуиран и брз.

Једини начин да се обезбеди такав доток, а тако и омогући функционални проток информација, имајући у виду број изворних органа и константни прилив нових информација, јесте да се то обавља без одлагања и електронским путем.

Термин који је коришћен за временску одредбу јесте „без одлагања“. Алтернатива овој одредби била је „аутоматски“, али се од ње одустало ради јасније одређености ка ефикасности и извршењу уноса на најбржи могући начин, јер није термин који означава рок (протек времена или тренутак у времену) већ начин.

Дакле, овом одредбом се управо испуњава сврха и намена Централног регистра становништва који увек мора да има тачне, прецизне и ажурне податке. Управо та ажурност постиже се електронским путем на начин да чим се неки податак у изворној евиденцији измени да се без одлагања „преслика“ у Централни регистар.

Податак у односу на чију тачност постоји сумња, означава се статусом „податак у провери“, што је на линији начела да за податке у регистру становништва важи претпоставка тачности. Податак означен као „податак у провери“ представља важан корак у обезбеђивању тачности података. Наиме, управо због чињенице да су подаци похрањени у различитим базама података, реално је очекивати да ће барем у прво време, чест случај бити да се неки подаци не поклапају у свим или појединим сегментима, што је могуће и с обзиром на преузете (очигледне) грешке у писању или рачунању. Такође, до потпуне аутоматизације и испуњења свих техничких услова у свим изворним евиденцијама и њиховим сређивањем, људски фактор ће бити присутан у великој мери, а самим тим и могућност ненамерне грешке. Како би се заштитили интереси појединаца, али истовремено правна сигурност остала неокрњена, ова одредба закона предвиђа статус „податак у провери“, који ће издавање податка одложити за тренутак када је његова тачност неспорна.

#### **Члан 14. Предлога закона**

Одредба овог члана предвиђа да Министар решењем утврђује листу пријемних органа из члана 3. Предлога закона, као органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра становништва, на основу захтева који пријемни орган подноси Министарству.

Пре доношења овог решења министарство прибавља мишљење Службе Владе да пријемни орган испуњава техничке услове за повезивање са Централним регистром становништва.

Пријемни органи дужни су да у року од 8 дана по пријему обавештења да је Министарству достављено мишљење Службе Владе да буду стављени на листу органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра, доставе акте о администратору, као и његовом заменику.

Обавештење Министарства садржи и упозорење да орган неће бити стављен на листу, односно да му неће бити омогућен непосредан приступ подацима из Централног регистра пре достављања акта о одређивању администратора и његовог заменика.

Решење министра се објављује на интернет страници Министарства и на Порталу еУправе.

О свакој промени администратора, односно његовог заменика пријемни органи са листе дужни су да без одлагања обавесте Министарство, ради ажурирања листе администратора, односно заменика, коју води Министарство.

Пријемни орган дужан је да води евиденцију овлашћених лица која имају право непосредног преузимања података из Централног регистра становништва, а како би се омогућило праћење начина коришћења непосредно преузетих података у складу са законом.



Одредба овог члана је од изузетног значаја не само за функционисање Централног регистра становништва, већ и за заштиту података и обезбеђивање поштовања одредбе члана 42. став 3. Устава Републике Србије у коме се јасно истиче да је „зобрањена и кажњива употреба података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом...”. Један од основних начина за обезбеђивање поштовања ове норме највишег значаја јесте и обавеза формирања листе пријемних органа од стране министра и именовање администратора и његовог заменика. Министар листу пријемних органа утврђује након прибављеног мишљења Службе Владе да пријемни орган испуњава техничке услове за повезивање са Централним регистром, са предлогом Службе Владе да пријемни орган буде стављен на листу органа који имају право непосредног преузимања података из Централног регистра. У оквиру овог члана, утврђена је обавеза пријемних органа да без одлагања по пријему обавештења да је Министарству достављено мишљење са предлогом Службе Владе 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.

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.

Коначно, важно је истаћи транспарентност која је обезбеђена у ставу 5. овог члана у коме се предвиђа да ће решење министра бити објављено на интернет страници Министарства надлежног за послове управе и на Порталу еУправе, што ће потврдити да је у питању најшири могући приступ тој информацији од јавног значаја.

### **Члан 15. Предлога закона**

Подаци из става 4. овог члана се анонимизују у складу са законом који уређује заштиту о података о личности

Право на увид у податке Централног регистра становништва се суштински разликује од права на (непосредно) преузимање података и то је основни разлог зашто је регулисано у засебном члану. И поред тога што увид има, по природи посредан и ограничен карактер у односу на непосредно преузимање података, могућност злоупотребе је и даље велика. Поред јасног ограничења у односу на могућност непосредног преузимања података, битно је и јасно дефинисати која лица имају право на увид у податке. Потреба за обезбеђењем правне сигурности и ограничења везана за заштиту података о личности, а због могућности злоупотребе података који се у Централни регистар становништва уносе, условила је ограничење круга лица која могу остварити увид у податке.

Увид је омогућен пре свега физичком лицу на које се подаци односе, у складу са законом, те овлашћеном лицу приликом вршења послова у складу са законом.

Од посебног значаја је образовање посебне базе у оквиру Централног регистра становништва са анонимизованим подацима за потребе коришћења у статистичке, научне и истраживачке сврхе. Подаци се анонимизују у складу са Законом о заштити података о личности. Ова база се образује *ad hoc*, по захтеву лица које у складу са законом обавља статистичке и научноистраживачке послове, односно делатности.

Ова врста базе, представља веома важно средство у статистичким, научним и истраживачким пројектима и има вишеструку примену. Дакле, да би се анонимизована база образовала неопходно је да лице које ће да користи податке има правни основ за њихово коришћење у научноистраживачке, као и статистичке сврхе.

#### **Члан 16. Предлога закона**

У члану 16. наведена је дужина чувања одређених категорија података. Сходно томе, 10 година се чувају подаци о лицима која су умрла од дана смрти; лицима чији су подаци поништени од дана поништења; лицима која су се трајно иселила из Републике Србије од дана одјаве пребивалишта и странцима на одобреном привременом боравку од тренутка обраде последњег податка

Важно је истаћи да се ови подаци чувају 10 година у Централном регистру док они у изворној евиденцији остају трајно.

Са друге стране, пет година од дана обраде последњег података о тражиоцима азила, изузев података који се односе на странца коме је одобрен азил (уточиште и супсидијарна заштита) или привремена заштита у Републици Србији, који се чувају трајно, у складу са Законом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.

Интегритет, заштиту и чување података који се воде у Централном регистру Служба Владе обезбеђује у складу са законом којим се уређује електронска управа и информациона безбедност.

#### **Члан 17. Предлога закона**

Обезбеђивање приступа и мере заштите приступа подацима у Централном регистру примењују се у складу са прописима којима се уређује област електронске управе, електронске идентификације и информационе безбедности. Овај члан на један општи начин прописује заштиту приступа, у складу са чланом 42. став 3. Устава Републике Србије.

#### **Члан 18. Предлога закона**

Заштита података је потпуна само када је поред техничке заштите обезбеђена и физичка заштита података. Управо зато, поред електронске заштите која је прописана у претходним члановима, у овом члану се прописује и физичка заштита, а у складу са законом којим се уређује електронска управа и информациона безбедност.

#### **Члан 19. Предлога закона**

Надзор над применом овог закона овим чланом је поверен министарству надлежном за послове управе, које ће га обављати преко управне инспекције.

Када је у питању надзор над применом овог закона у делу који се односи на заштиту података о личности исти врши Повереник за приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, у складу са законом, док надзор над применом овог закона у делу који се односи на информациону безбедност врши министарство надлежно за послове информационе безбедности, у складу са законом. На овај начин, обезбеђује се већа правна сигурност и поштовање начела законитости у раду и примени

прописа који односе и на заштиту податка о личности и информациону безбедност.

#### **Члан 20. Предлога закона**

У овом члану Предлога, прописују се новчане казне за прекршаје које учини одговорно лице у изворном органу, као и у пријемном органу. Прекршаји који се санкционишу су непреношење података из изворних службених евиденција у Централни регистар, пропуштање да се Министарство обавести о промени администратора, односно његовог заменика, а за прекршај се сматра и ситуација у којој се не води евиденција овлашћених лица која имају право непосредног предузимања података из Централног регистра. Коначно, Предлогом закона упућује се и на одредбу члана 146. Кривичног законика, којим је као кривично дело предвиђено и санкционисано неовлашћено прикупљање личних података.

#### **Члан 21. Предлога закона**

Ова одредба прописује рок за доношење извршних прописа. Подзаконски пропис из члана 6. став 2. овог закона донеће се у року од шест месеца од дана ступања на снагу овог закона.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о јединственом регистру становништва („Службени лист СФРЈ”, број 24/86) и Закон о информационом систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 12/96).

#### **Члан 22. Предлога закона**

Ради омогућавања преузимања података у Централни регистар становништва сви изворни органи су дужни да обезбеде техничке услове како би подаци били у одговарајућем формату за пренос у Централни регистар становништва. Неспорно је да се сви релевантни подаци који су предмет регулисања Предлога закона налазе у службеним евиденцијама изворних органа, али је неопходно да сви ти подаци буду у форми погодној за преузимање у Централни регистар становништва и у том смислу прописује се рок у ком ће изворни органи предузети потребне активности да у оквиру својих информационих система припреме податке на адекватан начин.

#### **Члан 23. Предлога закона**

Последњи члан Предлога закона предвидео је његову примену за 1. септембар 2020. године. Разлог за овај рок је чињеница да је потребно време 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.

#### IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Средства за реализацију Закона о Централном регистру становништва планирана су у оквиру буџетских средстава за капитални пројекат 5003 – Имплементација електронских регистара 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.

За спровођење Закона о Централном регистру становништва планирана су средства Законом о буџету Републике Србије за 2019. године, на разделу 20 – Министарство државне управе и локалне самоуправе, Глава 20.0, Програм 0607 – Систем јавне управе, Функција 111 – Извршни и законодавни органи, Програмска активност 0007 – Систем матичних књига, на економској класификацији 423 – услуге по уговору за услугу миграције података из Централног система за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига у Централни регистар становништва у износу од 22.160.000 динара.

Приликом израде Закона о буџету Републике Србије за 2019. годину Министарству финансија упућен је Захтев за додатна средства за новозапослене у оквиру кога су образложене потребе за новозапосленим у складу са образовањем посебне организационе јединице која ће обављати послове у вези са применом прописа и унапређења стања у овој области, послове анализе података и креирање посебних извештаја и послове везане за комуникацију и подршку корисницима. Потребна додатна средства за плате за 6 новозапослених исказана су у 2019 години за 6 месеци, на економској класификацији 411 у износу од 2.802.000 динара и на економској класификацији 412 у износу од 492.000 динара и за 2020. годину на економској класификацији 411 у износу од 5.604.000 динара и на економској класификацији 412 у износу од 984.000 динара.

За спровођење Закона 2019. и 2020. године средства ће бити опредељена на разделу Министарства државне управе и локалне самоуправе, у оквиру лимита одређеног од стране Министарства финансија, у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

Поред тога, Министарство унутрашњих послова планирало је средства за спровођење овог закона за 2020. годину.

Такође, са аспекта обавеза које произилазе из решења Предлога закона о Централном регистру становништва, дата је процена финансијских ефеката потребних за спровођење овог акта од стране Министарства спољних послова, Републичког геодетског завода и Комесаријата за избеглице и миграције и у том смислу спровођење Закона о Централном регистру становништва неће имати финансијске ефекте на наведене органе.

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

**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. Предлог 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 информационалним системима и регистрима нису увек ажурни и тачни, односно постојећи прописи не обавезују органе да преузимају податке из информационалних 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 Предлогом 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 Предлог 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 Централног 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, Предлог 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 ограду 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. Практика 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

обезбедити 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, 30/18 – др. закон и 47/18) 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 и 87/13) донео решење о оснивању Посебне радне групе за припрему текста Предлога 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 централизованом 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 тенденцијама 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, релевантна 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
Италија	Локални регистри
Летонија	Централизовани регистар
Литванија	Централизовани регистар
Луксембург	Централизовани регистар
Мађарска	Централизовани регистар

<b>Немачка</b>	Мешовити систем
<b>Норвешка</b>	Централизованани информациони систем становништва
<b>Пољска</b>	Централизованани регистар
<b>Румунија</b>	Централизованани регистар
<b>Словачка</b>	Централизованани регистар
<b>Словенија</b>	Централизованани регистар
<b>Финска</b>	Централизованани информациони систем становништва
<b>Холандија</b>	Локални регистри повезани интернетом
<b>Чешка</b>	Централизованани регистар
<b>Шпанија</b>	Централизованани регистар
<b>Швајцарска</b>	Локални регистри + централни за странце
<b>Шведска</b>	Централизованани 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 размењују 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 ценетрализованани 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 Предлога 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 упостављен 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.

Такође, 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 бораваком или одобреним сталним настањем у Републици Србији, странаца којима је одобрено уточиште, 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 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 дуги 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 регистара 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 („Службени гласник РС”, број 18/16), 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.

Промена личне карте	Тренутно стање	Предлог закона о ЦРС
<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
<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

<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).

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 станонивништва. 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 станонивништва и утврђен Програм јавне расправе о Нацрту закона о Централном регистру станонивништва.

Програм јавне расправе о Нацрту закона о Централном регистру станонивништва, 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 станонивништва на електронску адресу: [maticneknjigeiregistri@mduls.gov.rs](mailto:maticeknjigeiregistri@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 станонивништва”, 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 податаке 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 податаке 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 21. 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 6. став 2. Предлога 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 регистара. 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.

**ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

1. Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Министарство државне управе и локалне самоуправе

2. Назив прописа:

Предлог закона о Централном регистру становништва

Draft Law on Central Register of citizens

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

- а) Одредба Споразума која се односи на нормативну садржину прописа,
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума,
- в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума,
- г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума,
- д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

Предлог закона о Централном регистру становништва није предмет усклађивања са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране и Републике Србије са друге стране, нити је предмет усклађивања са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

- а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,

- б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима,
- в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима,
- г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност,
- д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

Предлог закона о Централном регистру становништва није предмет усклађивања с прописима ЕУ.

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Не постоје одговарајући прописи са којима је потребно обезбедити усклађеност.

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

/

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Предлог закона о Централном регистру становништва није преведен на било који службени језик ЕУ.

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

/