

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 16. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Развој електронске управе у Републици Србији, и поред бројних стратешких докумената, одвија се углавном стихијски, нестандардизовано и без контроле на централном (републичком) нивоу. Међу проблемима издвајају се¹:

- недовољна усклађеност и хармонизација са европским прописима (нпр. *Reuse Directive; Open data Directive; Trust Service Regulation, Cyber-security Resolution*);
- информациони системи и регистри су у надлежности различитих државних органа, агенција и институција, при чему није обезбеђено њихово усклађено функционисање;
- постоје регистри који садрже исти тип података (нпр. Адресни регистар, Регистар пребивалишта и Централни регистар обавезног социјалног осигурања), при чему они нису међусобно усаглашени;
- подаци који се воде у информационим системима и регистрима нису увек ажурни и тачни;
- размена и усклађивање података између различитих система су донекле дефинисане али само између појединих органа;
- не постоје прецизно дефинисане процедуре за размену података, посебно када регистре воде различите институције (нпр. у случају пријаве смрти потребно је ту информацију из Централног регистра Матичних књига пренети у низ других регистара – у Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички геодетски завод, судски регистар, итд);
- до сада су институције углавном самостално развијале решења из домена електронске управе, која су задовољавала искључиво њихове потребе, због чега ова решења нису пројектована да буду интероперабилна са другим системима и да одговоре потребама других;

¹ Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018., Београд

- институције, органи и агенције које одржавају информационе системе и регистре из своје надлежности односе се према њима као власници података и нерадо их деле са другима;
- не постоји јединствен национални систем регистара који ће уредити и гарантовати конзистентност података (не постоје јасно дефинисане процедуре за унос, промену и брисање података у систему регистара);
- набавка опреме и софтвера не врши се централизовано на основу укупних реално утврђених потреба, што непотребно повећава трошкове набавке и не обезбеђује ефикасно и потпуно коришћење ресурса;
- локална самоуправа прибегава сопственим решењима, а како су она често финансирана из различитих извора, не постоји усклађеност и инероперабилност:
- страх од централизације отежава јединственост решења;
- одсуство контроле омогућује различите приступе и одговорности;
- неатрактивност послова отежава запошљавање професионално компетентних стручњака из области информационих система и примене информационо-комуникационих технологија;
- правни оквир није на одговарајући начин заокружен и усклађен што дозвољава произвољности у примени, нарочито у области достављања електронских докумената, чувања и архивирања, као и рекоришћења података и информација;
- присутан је проблем информационе безбедности и заштите података одговарајућим европски компатибилним решењима;
- изостанак одговарајућих механизма заштите (нарочито, организационих и техничких) отежана је непостојањем подзаконских актата који регулишу функционисање ЦЕРТ-ова, тако да орган, институција, агенција, организација сама о томе одлучује.

Овакво стање је последица развоја електронске управе првенствено по појединачним републичким, покрајинским органима и организацијама или оних који су основани на нивоу јединица локалне самоуправе, без претходног дефинисања националног система регистара података, техничких захтева инероперабилности и процедура поступања са подацима.

Недовољно прецизне правне норме утичу на квалитет пројектних решења сервиса електронске управе. У бројним поступцима у којима постоје захтеви за писменом формом, уручењем у писменој форми службених актата онемогућено је електронско пружање услуга током целог поступка. То повећава трошкове за грађане, привреду, невладин сектор и управу. Сервиси нису у довољној мери кориснички оријентисани. Увођење информационо-комуникационих технологија није праћено или им му није претходила функционална анализа, уклањање непотребних процедура или радњи, поједностављење, успостављање јединственог управног места и сл. Такође, нису примењиване методе евалуације електронске управе у оним органима у којима је она већ уведена (нпр. *The UN E-Government Model*, *The Brown University (West) Model*, *The Accenture Model*). Уместо да

се користе предности електронског начина пружања услуга, често се врши само дигитално репродуковање "света папира". Сви управни поступци се копирају у електронско окружење, уводе се електронски обрасци, а процес остаје исти. Уместо да се одређени подаци (поља у обрасцима) укину и поједностави сам поступак, све остаје исто.

Најчешће су управни поступци у којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица компликовани, скупи и за последицу имају различит ниво софистицираности електронских услуга, у зависности од разумевања и воље доносиоца одлука. У погледу низа питања, још увек, постоји несигурност (нпр. Поједини судови прихватају електронске поднесаке у складу са Законом о електронском документу, а неки одбијају и тумаче Закон другачије. Поједине локалне самоуправе дозвољавају подношење захтева без електронског потписивања, а неке не.) због недостатка искуства, као, на пример, у домену електронског управљања документима. Исто тако, присутан је и паралелизам, односно да са "папирним" поступањем постоји и електронско, што је последица утицаја бројних фактора (нпр. недовољна знања и вештине онемогућавају доследну и поуздану примену електронског управљања документима).

Један од кључних циљева Закона о електронској управи је да се смањењем правних препрека олакша електронска комуникација грађана, правних лица и невладиних организација са органом управе, као и између органа управе. Посебно је значајна комуникације између домаће управе и националних управа других земаља или са међународним организацијама. Суштина је да се омогуће једноставнији, отворенији, транспарентнији, сигирнији, кориснији и ефикаснији електронски јавни сервиси. Уз то се прецизном регулацијом начина коришћења информационо-комуникационе инфраструктуре, регистара и софтверских решења у јавној управи олакшавају комуникације и поступање између органа и између њих и институција и грађана.

Пошло се од следећих основних претпоставки:

- Неопходно је регулисати **начин коришћења основне инфраструктуре** - мреже државних органа, контролне механизме и казнену политику у случају непоштовања одредби које ће уредити успостављање интероперабилности међу информационим системима органа и њихових веб сервиса, повезивање информационих система органа јавне управе на сервисној магистралу (*Government Service Bus*), успостављање државне комуникационе мреже и израде јединственог (*Disaster&Recovery*) решења, унапређивање и прописивање правила за коришћење мрежне и серверске инфраструктуре електронске управе, класификацију података, дефинисање правила за поновну употребу података који су већ у систему јавне управе, адекватно дуготрајно чување података и дефинисање правила заштите података.
- Да је сам Закон **један од стубова** функционисања електронске управе, али не и довољан, те да је неопходно донети и друге законе, међусобно ускладити постојеће, хармонизовати цео систем са европским правом и обезбедити скуп подзаконских аката којим се операционализују одређена законска решења;

- Да се мења систем управљања и усмерава ка **менаџменту и систему за подршку стратешком одлучивању** кроз институционално успостављање **Канцеларије за информационе технологије и електронску управу**.
- Да примена Закона захтева **организационе промене** у начину реализације управних процеса који се оријентишу према животним ситуацијама физичких и правних лица, реорганизују и нуде као административне услуге органа, што се може постићи само њиховом одговарајућом организацијом и дефинисањем реалне мисије, визије, стратегије и плана реализације. При томе се морају створити и одговарајући организациони услови и клима за рад професионално компетентних стручњака који поседују одговарајућа знања, вештине и алате.

Све претпоставке имају за циљ олакшавање електронске комуникације са управом, тако што обезбеђују да електронске управне услуге буду услуге од поверења које се остварују преко квалификованог електронског потписа, електронског печата, електронског временског жига, електронског документа, електронске идентификације, електронске идентификационе ознаке и других дозвољених поступака. Због тога је било неопходно регулисати и комуникацију путем електронске поште, као и дефинисање електронских образаца који се могу користити и кроз друге нивое електронске идентификације подносиоца захтева.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Приликом израде Закона о електронској управи појавиле су се следеће дилеме:

- a. Да ли одредбе Закона треба да буду опште и да се остави могућност да се другим законима² и подзаконским актима даље регулишу одређена питања везана за електронску управу.
 - или*
- б. Да се нацртом Закона што је могуће детаљније и свеобухватније регулишу што је могуће већи број питања, нарочито:
 - **начин поступања** државних органа, органа територијалне аутономије, органа јединица локалне самоуправе и предузећа, установа, организација, посебних органа и појединца којима су поверена јавна овлашћења када непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучују о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима;
 - **начин на који органи успостављају и воде регистре**, електронски управљају подацима и документима, издају уверења, постављају и користе портале и веб презентације, пружају информације електронским путем и предузимају друге радње у електронском облику;
 - **електронску комуникацију** органа са физичким и правним лицима уколико је то прописано законом којим се уређује тај поступак.

² Нпр. У Аустрији The eGovernment Act and the General Law on Administration Processes and the Electronic Signature Act, <https://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6514/default.aspx>

- **електронско поступање** других државних органа када непосредно примењујући прописе одлучују/решавају у одговарајућим поступцима и/или предузимају електронске управне радње, на питања која посебним законима нису посебно уређена.

Ове дилеме и питања утолико су били сложенији што не постоји у националним правима у Европи и нарочито у нашем региону много модела оваквог закона. Наиме, постоји Закон Републике Црне Горе³ којим са на први начин регулише електронска управа.

Друго решење донекле је дато у нацрту Закона о електронској управи Немачке⁴, САД⁵ и Италије⁶.

Опредељење је било **за другу опцију**, јер постојећи појединачни прописи на различит начин уређују одређена питања која је неопходно јединствено уредити, како би се успоставила интероперабилност и омогућила ефикасност у јавној управи.

У ОСНОВНИМ ОДРЕДБАМА дефинисани су: предмет, примена закона као и однос према другим законима и значење појединих израза. Затим су дефинисана основна начела: отвореност; ефикасност управљања опремом; сигурност и забрана дискриминације.

У делу који се односи на **ИНФРАСТРУКТУРУ У ЕЛЕКТРОНСКОЈ УПРАВИ** у Нацрту је предвиђено успостављање Јединствене рачунарске мреже државних органа ради интероперабилности, стандардизације и обезбеђења поштовања њихове (стандарда) примене⁷. Такође је дефинисана и Сервисна магистрала органа преко које се врши размена података и приступ регистрима. Четири члана Нацрта регулишу успостављање и вођење електронских регистара, коришћење података из основних регистара, успостављање и вођење јединствених шифарника, успостављање и вођење електронског Метарегистра. Право на електронску пошту (право на налог електронске поште) је, такође, дефинисано у овом делу. Остале одредбе односе се на обавезе странака и органа, као и на то шта се подразумева под јединственим електронским сандучићем. Посебним чланом регулисано је софтверско решење које омогућава коришћење услуга електронске управе, као што су, између осталог, вођење регистара и евиденција у електронском облику, као и аутоматско евидентирање доспелих поднесака, формирање документа на унапред припремљеном

³ Zakon o elektronskoj upravi, "Sl. listu cg", br. 32/2014

⁴ Act to promote electronic government, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/News/egovernment.pdf?__blob=publicationFile

⁵ E-Government Act of 2002. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>

⁶ Codice Amministrazione Digitale, <http://www.agid.gov.it/agid/quadro-normativo/codice-amministrazione-digitale>

⁷ Стратегија развоја информационог друштва користи термин "заједничка мрежа државних органа". На сајту Управе за заједничке послове државних органа у оквиру ... делокруга рада ал. 3. наведено је "јединствена рачунарско-телекомуникациона мрежа државних органа", а Уредба о Управи за заједничке послове државних органа у чл. 2, ст. 1., користи термин "рачунарска мрежа републичких органа".

обрасцу, упис забелешке у документ, евиденцију о кретању документа, електронско праћење статуса документа, електронско вођење поступка у складу са прописаним роковима, електронско потписивање и слање докумената, достављање документа и аутоматско евидентирање доставнице као дела документа и др. У наредним одредбама дефинисан је *Портал*, рад органа, овлашћено лице, коришћење; руковање подацима о корисницима, плаћање и обавезе органа и главног администратора. На крају је уређена и обавеза израде веб презентације органа, садржај, изглед, техничка решења и функционалност веб презентације, одговорност за објављивање, ажурирање, тачност и потпуност садржаја као и архивирање садржаја о раду органа. У оквиру овог дела посебним чланом се дефинишу услови за прелазак на електронску управу (прописано је 19 услова који се морају испунити).

Други део регулише **ЕЛЕКТРОНСКО УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ** и обухвата: успостављање електронског управног поступања органа, услове за прибављање и уступање података и докумената, аутентикацију и ауторизацију корисника, обавезе органа у комуникацији органа са корисницима у електронском управном поступању. Уређено је и питање електронског поднеска, његовог пријема, као и електронско достављање. Један члан Нацрта уређује налоге електронских адреса у електронском управном поступању органа и обавезе ауторизованих овлашћених службених лица.

У оквиру трећег дела обухваћен је **НАДЗОР** који је поверен управној инспекцији и инспекцији за информациону безбедност, док четврти део садржи **ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ** које обухватају: рок за доношење подзаконских аката, рок за успостављање сервисне магистрале за размену података из регистара органа, рок за пренос регистара и информационих система на сервере у Републици Србији, рок за успостављање Метарегистра и ступање на снагу закона.

Тако је од изузетног значаја:

- 1) успостављање Јединствене рачунарске мреже републичких органа у року од **6 месеци** од дана ступања на снагу овог закона;
- 2) успостављање Сервисне магистрале у року од **12 месеци** од дана ступања на снагу овог закона;
- 3) успостављање регистара и евиденција у електронском облику у року од **24 месеца** од дана ступања на снагу овог закона;
- 4) успостављање Метарегистра у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона;
- 5) смештање од стране органа на сервере у Републици Србији базе података, електронске регистре, информационе системе и налоге за електронску пошту у року од **12 месеци** од дана ступања на снагу овог закона (органи);
- 6) омогућавање пријема свих врста поднесака од стране органа у складу са чланом 38. овог закона преко Портала еУправа или другог веб портала у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона

7) ступање на снагу Закона **осмог дана** од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије.

Предложени рокови изгледају кратко, но многе од ових активности су започете, а неке и скоро окончане. Годину дана, односно две године је максимано време за успостављање делова система и прелазак на електронску управу.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКОЈ УПРАВИ

Средства за реализацију Закона о електронској управи, планирају се Нацртом буџета за 2018. годину са пројекцијама за 2019. и 2020. годину, у оквиру лимита одређеног од стране Министарства финансија, у износу од 270.000.000,00 динара, Раздео 3 глава 3.24 Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, на функцији 140, Програм **0614 Информационе технологије и електронска управа**.

У оквиру Програма 0614 за **Пројекат 5002 Успостављање ЦЕРТ-а**, планирана средства за 2018. годину износе 25.000.000,00 динара, и за 2019. годину 25.000.000,00 динара.

Финансијска средства за 2018. годину биће планирана у оквиру одобреног лимита за 2018. годину од стране Министарства финансија.

Такође, финансијска средства за спровођење предвиђених законских решења биће обезбеђена и од стране донатора и процена је да ће износити око 2.000.000 УСД.