

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

13.05.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о електронском документу садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о електронском документу, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство за телекомуникације и информатичко друштво, под бројем: 011-00-39/2009-05/01 од дана 30.04.2009. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство за телекомуникације и информатичко друштво доставило на мишљење Нацрт закона о електронском документу, са образложењем, које садржи прилог „Анализа ефеката Закона“

У прилогу „Анализа ефеката Закона“ обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу испунио формалне услове прописане наведеним одредбама.

Обрађивач прописа је у образложењу Нацрта закона истакао да је Република Србија започела процес развоја правног оквира неопходног за развој електронског пословања, доношењем Закона о електронском потпису 2004. године, и да би се доношењем Закона о електронском документу направио корак даље у правном промету, кроз даље уређивање електронског пословања и то уређивањем оних питања која су битна за праксу, односно функционисање електронског пословања.

Обрађивач прописа је јасно идентификовао проблеме које жели да реши доношењем овог закона и прецизно дефинисао циљеве које жели да постигне. Навео је да је основни циљ законског уређивања ове материје подстицање шире употребе електронских докумената од стране грађана, правних лица и органа власти, што треба да донесе знатне материјалне уштеде и допринесе подизању укупне ефикасности у пословању и побољшању квалитета живота грађана. Обрађивач прописа је такође указао на то да повећање употребе и размене електронских уместо папирних докумената, доводи

до повећања ефикасности рада и поједностављивање процедура пред органима власти, лакшег претраживања и публиковање докумената, што је посебно значајно за ефикасније остваривање права грађана, као и на доступност информација од јавног значаја.

Обрађивач прописа је истакао да доношење новог закона неће створити додатне трошкове грађанима и привреди, већ да ће се, напротив, његовом применом смањити трошкови пословања.

Савет је уочио да обрађивач прописа није дао процену о очекиваним уштедама у времену и новцу, које употреба електронских докумената треба да омогућити грађанима и привреди. У том смислу је затражено појашњење од обрађивача прописа да ли је вршена процена уштеда које ће се увођењем електронских докумената остварити за привреду, грађане и државне органе и ако јесте колика се уштеда очекује. У усменој комуникацији обрађивач прописа је предочио да није могао да да процену очекиваних уштеда које ће се остварити увођењем електронског документа у правни систем, обзиром да се ради о врло комплексним ефектима, јер електронски документ омогућује електронско пословање како у државним органима, тако и између државе с једне и грађана и привреде с друге стране, као и између самих грађана и привредних субјеката.

Савет није имао довољно времена да се упусти у озбиљнију анализу самог текста закона, а извесно је да ће позитивни ефекти овог закона директно зависити од могућности његове имплементације у пракси. Одговор обрађивача прописа на питање које ће мере бити предузете током примене Закона да би се остварили циљеви његовог доношења, није пружио јаснију представу о могућности имплементације електронског документа у пракси, па позивамо обрађивача прописа да кроз подзаконске акте обезбеди услове за широку употребу ове, без сумње изузетно корисне, форме.

Савет скреће пажњу да је анализирајући текст Нацрта закона уочио да:

1. у члану 4. ставу 3. Нацрта закона није најпрецизније прописано који документи не могу бити сачињени у електронском облику, односно у којим случајевима електронски документи неће бити пуноважни.

У том смислу је затражено појашњење од обрађивача прописа и он нам је у усменој комуникацији предочио да су чланом 3. став 2. Закона о електронском потпису тачно наведени документи који не могу бити сачињени у електронској форми.

Савет ипак сматра да је формулација члана 4. став 3. Нацрта закона требала да буде прецизнија и да је можда требало просто преписати текст из члана 3. став 2. Закона о електронском потпису, јер би се на тај начин отклонила недоумица о томе да ли се ове две одредбе надопуњују или су контрадикторне једна другој. Јасно је да одређену компликацију ствара чињеница да материја електронског потписа и електронског документа није регулисана једним законом и да треба избећи преклапање одредби, али је некада боље поновити идентичну одредбу, него створити правну несигурност могућим тумачењима да се ради о контрадикторним одредбама.

Ипак, морамо да приметимо да је чак и оваква формулација далеко боља од формулације која је садржана у члану 1. став 2. Закона о електроничкој исправи, важећег у Републици Хрватској, где је предвиђено да се одредбе тог закона не примењују тамо где се другим законима изричито тражи исправа на папиру (што је генерално случај).

2. Савет је стекао утисак да Нацрт закона не регулише у потпуности питања пријема електронског документа, па није најјасније да ли се у случају одсуства потврде о пријему електронског документа сматра да такав документ није ни достављен или се чињеница пријема у том случају може доказивати и на који начин?

Такође није јасно које време се сматра временом слања и временом пријема електронског документа, а што је врло значајно, нарочито имајући у виду рачунање законских и уговорених рокова за предузимање одређених правних или процесних радњи.

3. Члан 10. став 2. Нацрта закона прописује да је орган власти, који је примио поднесак у форми електронског документа, дужан да без одлагања потврди странци пријем поднеска.

Није прописано шта ће се десити ако државни орган не буде поступао у складу са овом одредбом.

Такође, генерално није јасно у ком року би државни органи били дужни да обезбеде услове за пословање електронским документима, где год је то могуће, као и алтернативну могућност издавања електронских докумената или докумената у папирној форми, у зависности од захтева странака.

4. Члан 23. Нацрта закона регулише прекршаје и то искључиво у вези са пословањем издаваоца временског жига.

Имајући у виду потребу да се створе услови за имплементацију овог закона, скрећемо пажњу да су у поменутом Закону о електроничкој исправи прописане санкције и за правно лице која злоупотреби електронски документ (оне могући проверу веродостојности документа или промени време слања или пријема документа) или одбије пријем или не потврди пријем електронског документа и поред тога што је предходно прихватило размену докумената у овој форми. Из самог Нацрта закона није најјасније да ли ће и у којој мери сви ови проблеми у имплементацији електронског документа бити превазиђени употребом „временског жига“.

Имајући у виду потребу да закон који регулише електронски документ буде донет што хитније, а што је услов за значајно побољшање и појефтинијење рада државне управе и уопште појефтинијење пословања у Србији, Савет је мишљења да образложење Нацрта закона о електронском документу, који му је поднело на мишљење Министарство за телекомуникације и информатичко друштво, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе, а позива обрађивача прописа да размотри изнете сугестије и да, у мери у којој су исте прихватљиве, интервенише на текст Нацрта закона или их спроведе кроз подзаконска акта.



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић

