

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКОМ ДОКУМЕНТУ, ЕЛЕКТРОНСКОЈ ИДЕНТИФИКАЦИЈИ И УСЛУГАМА ОД ПОВЕРЕЊА У ЕЛЕКТРОНСКОМ ПОСЛОВАЊУ

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронског пословању обрађује неколико различитих области, те самим тим се прате различити показатељи у зависности од тога да ли су у питању шеме електронске идентификације или услуге од поверења.

Сходно томе показатељи који се прате су следеће:

Шеме електронске идентификације

- Број регистрованих шема електронске идентификације
- Број регистрованих пружалаца електронске идентификације
- Број услуга које се могу остварити путем шема електронске идентификације

Услуге од поверења

- Број регистрованих пружалаца квалификованих услуга од поверења
- Број регистрованих квалификованих услуга од поверења према врсти
- Број издатих квалификованих електронских сертификата
- Броја урађених ревизија пружалаца квалификованих услуга од поверења.

Наиме, Законом електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронског пословању („Службени гласник РС“ број 94/17) (у даљем тексту: Закон) дефинисано је да је електронска идентификација поступак коришћења личних идентификационих података у електронском облику који једнозначно одређују правно лице, физичко лице или физичко лице у својству регистрованог субјекта. Електронска идентификација врши се путем шема електронске идентификације које представљају систем издавања средства електронске идентификације правном лицу, физичком лицу или физичком лицу у својству регистрованог субјекта.

У области електронске идентификације прати се број регистрованих шема електронске идентификације будући да се шеме које су уписане у регистар могу користити за утврђивање идентитета стране у уопштењу са органом јавне власти. Дакле, како шеме електронске идентификације служе за општење органа јавне власти, грађана и привреде, од великог је значаја колики је број пријављених шема и колико се оне користе за приступ услугама које органи јавне власти пружају електронским путем.

За сада су пријављене две шеме електронске идентификације које су уписане у Регистар пружалаца електронске идентификације и шема електронске идентификације, а које су пријављени од стране Канцеларије за информационе технологије и електронску управу.

Када су питању услуге од поверења Законом су предвиђене следеће услуге од поверења које пружају пружаоци квалификовани услуга од поверења и то:

- издавање квалификованих сертификата за електронски потпис;
- услуга управљања квалификованим средством за креирање електронског потписа;
- услуга валидације квалификованог електронског потписа;
- издавање квалификованих сертификата за електронски печат;
- услуга управљања квалификованим средством за креирање електронског печата;
- услуга валидације квалификованог електронског печата;
- издавање квалификованих електронских временских жигова;
- услуга квалификоване електронске доставе;
- услуга издавања квалификованих сертификата за аутентикацију веб сајтова;
- услуга квалификованог електронског чувања докумената.

Тренутно у Републици Србији постоји 7 пружалаца квалификовани услуга од поверења који пружају следеће услуге:

Назив пружаоца квалификоване услуге од поверења	Врсте квалификованих услуга од поверења
Јавно предузеће „ПОШТА СРБИЈЕ“ – Сертификационо тело Поште	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
	Издавање квалификованих електронских временских жигова
Привредна комора Србије – ПКС ЦА	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
МУП РС – Сертификационо тело МУП РС	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
Привредно друштво Halcom а.д. Београд – „HALCOM BG SA“ (Сертификационо тело Привредног друштва Halcom а.д. Београд)	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
„Е - Smart Systems“ д.о.о. – ESS SA - Smart Systems Сертификационо тело)	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
Сертификационо тело Министарства одбране и Војске Србије	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
Канцеларија за информационе технологије и електронску управу	Издавање квалификованих сертификата за електронски потпис
	Издавање квалификованих електронских временских жигова

Наиме, закључно са 28.02.2021. године укупно је важећих преко 600 хиљада квалификована електронска сертификата, а до сада је издато око 850 хиљада сертификата.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне

политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

У предметној области се не спроводи документ јавне политике у смислу стратегије, с тим да ће ова области бити обухваћена новом Стратегија развоја информационог друштва и информационе безбедности која је у припреми за период од 2021. до 2026. године.

3) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Употреба квалификованих електронских сертификата и шема електронске идентификације

Иако су законска решења у области услуга од поверења у потпуности усаглашена са европском регулативом и у одређеном проценту примењена, у смислу постојања тржишта, односно пружалаца услуга од поверења који издају горе наведене услуге, ипак постоји релативно мало коришћење квалификованих услуга од поверења. Исто се може констатовати и за коришћење квалификованих шема електронске идентификације.

Сумирано гледано недовољна примена Закона се огледа у следећем:

- Недовољан број издатих квалификованих електронских сертификата;
- Недовољан број регистрованих шема електронске идентификације;
- Неразвијене квалификоване услуге од поверења које се односе на доставу и чување.

Разлози који утичу на недовољан број издатих квалификованих електронских сертификата могу бити различити:

- недовољна дигиталну писменост лица,
- незнање о могућностима коришћења сертификата,
- компликованост коришћења квалификованих електронских сертификата,
- слаба развијеност услуга јавне управе у којима се могу користити електронских сертификати

Наиме, закључно са 28.02.2021. године укупно је важећих преко 600 хиљада квалификована електронска сертификата, а до сада је издато око 850 хиљада сертификата, што представља недовољан број у односу на укупан број становника у земљи. Имајући у виду да се квалификовани електронски потпис замењује својеручни потпис овако мали проценат указује на то да би се у многим поступцима могли користити квалификовани електронски сертификати што омогућује прелазак на електронско пословања.

Услед свега наведеног не долази до довољног развоја електронског пословања што се негативно одржава на грађане и привреду, али и на запослене у јавним органима, којима би прелазак на електронско пословања омогућио оптимизацију одређених процеса и поступака.

Недовољно коришћење електронског сертификата је посебно дошло до изражаја током пандемије вируса COVID 19 када је дошло до преласка са класичног до електронског пословања у скоро свим сегментима друштва, такав прелазак је знатно олакшан уколико

лица користе квалификовани електронских сертификат као када постоје услуге које се пружају електронски, без физичког присуства.

Сертификација квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата

У делу Закона који се тиче сертификације квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата постоји немогућност реализације поступка сертификације будући да и после три године имплементације Закона није дошло до формирања тело за оцену усаглашености средстава за креирање квалификованог електронског потписа односно печата, иако су донета и подзаконска акта којима се то омогућава. Услед тога, не постоји могућност да се у Републици Србији сертифицију средства за креирање електронског потписа односно печата, те се могу користити само квалификована електронска средства која су призната у Европској унији у складу са чланом 31. еИДАС уредбе.

Таква ситуација са једне стране онемогућава домаће произвођаче средства да у Србији сертифицију своја средства, а са друге стране сертификација тих средстава у иностранству је изузетно скупа и услед тога скоро неизводљива.

4) Која промена се предлаже и да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Употреба квалификованих електронских сертификата и шема електронске идентификације

Како би се промовисала употреба квалификованих електронских сертификата и шема електронске идентификације, потребно је наставити са њиховом промоцијом што је предвиђено као редовна активности Министарства трговине, туризма и телекомуникација, али и Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, будући да се и сертификат и шеме користе за приступ услугама е-Управе.

Са друге стране потребно је да пружаоци услуга од поверења омогуће једноставнију употребу квалификованих електронских средстава у смислу поједностављења апликације која омогућава употребу сертификата. Такође је потребно је да пружаоци омогуће потписивање на даљину и да се упоредо врши његова промоција, будући да се исти може користити преко мобилног телефона, што ће сигурно знатно допринети омасовљавању коришћења квалификованих електронских потписа.

Међутим, већој употреби квалификованих електронских сертификата и шема електронске идентификације могу допринети и измене и допуне Закона у делу који се односи на:

- признавање шеме електронске идентификације са листе коју, у складу са чланом 9. Уредбе eIDAS, објављује Европска комисија;
- успостављање чвора (eng: node) који омогућава прекогранична интероперабилност регистрованих шема електронске идентификације се као и прекограничну аутентикацију лица, чиме се обезбеђује да се инфраструктура

електронске идентификације једне државе повеже са инфраструктуром електронске идентификације друге државе;

- увођење могућности провере корисника квалификоване услуге од поверења путем идентификације на даљину.

Наведеним изменама омогућава се прекогранична сарадња и интероперабилност шема електронске идентификације, али и идентификација корисника квалификоване услуге од поверења без физичког присуства, односно уз идентификацију на даљину. До сада су корисници могли постати корисници услуга само уз лично присуство или уз јавну исправу на даљину, али како су унапредовали начини идентификације на даљину предвиђено је такво законско решење, које ће допринети да како наши, али и страни држављани, посебно наши држављани који живе у иностранству могу да изваде сертификат и користе га за приступ услугама е-Управе као и генерално у електронском пословању.

Сертификација квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата

Изменама и допунама Закона предвиђено је превазилажење проблема који се тиче сертификације квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата тако што ће се омогућити да тај поступак врши Министарство до именовања тела за оцену усаглашености. Оцена средстава ће се у том случају вршити у оквиру оцене целокупне услуге (услуге потписа на даљину) и средство оцењено на тај начин ће имати статус квалификованог само у оквиру конкретне услуге коју пружа пружалац услуге на даљину.

5) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Измена Закона која се тиче употребе квалификованих услуга од поверења се односи на грађане, привреду и јавну управу, будући да је намера да сви буду у што већој мери корисници квалификованих електронских сертификата и шема идентификације али и других квалификованих услуга до поверења. Очекује се да ће већа употреба квалификованих електронских сертификата, шема и услуга створити одређени притисак и на јавну управу да даље развија електронске услуге како би се време општења између грађана, јавне управе и привреде оптимизовао и скратило.

Измена Закона у делу који се тиче сертификације квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата утиче првенствено на пружаоце услуга од поверења јер ће омогућити већи избор средстава који могу да користе у пружању своји услуга, али и на привредне субјекте који се баве израдом тих средстава.

6) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Измене и допуне Закона су неопходне првенствено ради даљег унапређења електронског пословања и развој квалификованих услуга од поверења и њихову масовнију употребу од стране грађана, јавне управе и привреде.

7) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Изменама и допунама Закона омогућава се:

- признавање страних шема електронске идентификације,
- могућност провере идентитета на даљину у поступку издавања квалификованих електронских сертификата,
- могућност сертификације квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата од стране Министарства који се омогућава додела статуса квалификованости средству само у оквиру конкретне услуге коју пружа пружалац услуге на даљину.

Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Када је у питању признавање европских шема електронске идентификације, не постоје упоредна искуства будући да земље Европске уније међусобно признају шеме електронске идентификације. У циљу прекограничне сарадње изменама Закона, односно подзаконским актом биће предвиђени технички услови коју омогућују интероперабилност шема, на начин како је то предвиђено актима Европске уније и стандардима у овој области.

Са друге стране, када је у питању увођење могућности идентификације на даљину, коришћен је извештај Европске агенције за сајбер безбедности (ENISA – European Agency for cyber security) у коме су наведени различити начини идентификације на даљину и наведене земље које су овај начин применили у раду пружалаца услуга од поверења. У извештају је наведено да од 27 европских земаља, њих 11 је прихватило могућност провере идентитета на даљину и то путем различитих метода.

Наиме, чланом 24. Уредба еИДАС омогућава се алтернатива физичком присуству за проверу идентитета чиме се ствара могућност за тзв. даљинско доказивање идентитета, односно проверу идентитета на даљину.

Како је по усвајању Закона предвиђено доношење подзаконског акта којим ће се ближе уредити услови за проверу идентитета на даљину, поред решења која су предвиђена европског регулативом, користиће се, у изради уредбе, и конкретна искуства других земаља која су овај начин провере већ прихватили.

8) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељи који ће показати остварење општих и посебних циљева су:

- број издатих квалификованих електронских сертификата (око 180 хиљада годишње);
- број издатих сертификата на даљину (око 20 хиљада годишње) и
- број средстава оцењених од стране Министарства (два годишње).

9) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Средства потребна за реализацију обавеза из Нацрта закона није потребно обезбедити у буџету, будући да примена измењених одредби Закона не захтева финансијска улагања.

Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Пружаоци услуга од поверења, на основу измена Закон, имаће могућност избора да уведу проверу идентитета на даљину. Овај начин провере идентитета није обавеза, већ могућност. Уколико се одлуче за омогућавање издавања квалификованих електронских сертификата на овај начин биће у обавези да обезбеде адекватне техничке услове који ће обезбедити сигурно и поуздано утврђивање идентитета лица.

Надεδено подразумева набавку софтвера чија се цена креће у распону од 1 до 2 милиона динара.

Међутим, увођење овог начин идентификације свакако ће утицати број издатих квалификованих електронских сертификата, тако да ће после почетног улагања пружаоци имати користи услед повећања броја корисника.

Када је у питању увођење сертификације средстава за креирање квалификованих средстава за креирање електронског потписа односно печата од стране Министарства, на овај начин се примењује пракса која постоји у Европској унији, а која омогућава коришћење средстава изван листе квалификованих средстава које води Европска унија. На овај начин се омогућује да произвођачи средстава који послују у Републици Србији пласирају своје производе и омогуће њихово коришћење од стране пружалаца услуга од поверења. На овај начин се директно посећују домаћи произвођачи и продаја њихових средстава са једне стране, а омогућава пружаоцима услуга од поверења да користе већи дијапазон средстава од оних који су обухваћени европском листом.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Увођење могућности провере идентитета на даљину свакако ставља тог пружаоца у повољнији положај у односу на оне који ту врсту услуге не омогуће, будући да је претпоставка да ће велики број лица ову врсту услуге чешће користити јер не изискује одлазак у просторије пружаоца услуге, а ради издавања сертификата.

Што се тиче конкурентности са иностраним тржиштем односно земаљама Европске уније, она генерално не постоји, будући да Република Србија не признаје квалификоване услуге од поверења које се пружају у Европској унији и обрнуто. Са друге стране, када су питању земље чије услуге од поверења је Република Србија признала, мишљења смо да ће српски пружаоци услуга од поверења бити у повољније положају односу на пружаоце из Северне Македоније и Црне Горе, јер наведене земље не предвиђају својим прописима издавање квалификованих сертификата на даљину.

Када је у питању конкурентност цена, може се рећи да тренутно постоји прилична усаглашеност цена издавања квалификованих електронских сертификата од стране пружалаца услуга од поверења, тако да се очекује да неће бити већих одступања у ценама и након увођења идентификације на даљину.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Изабрана опција не утиче на трансфер технологије и примену иновација.

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

На страни грађана неће бити повећања трошкова, већ евентуално смањење цене издавања квалификованих електронских сертификата услед увођења могућности идентификације на даљину.

10) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Министарство трговине, туризма и телекомуникација је у 2020. години формирало радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању кога су чинили представници релевантних министарстава и институција. Такође у процесу израде Нацрта закона одржани су консултативни састанци са представницима пружалаца услуга од поверења који су обвезници Закона.

Министарство трговине, туризма и телекомуникација спровело је јавну расправу о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о информационој безбедности у периоду од 21. фебруара до 3. марта 2021. године, на основу закључка Одбора за привреду и финансије

Владе 05 Број: 011-1277/2021 од 10. фебруара 2021. године. Нацрт закона је објављен на сајту Министарства трговине, туризма и телекомуникација www.mtt.gov.rs и порталу еУправа www.euprava.gov.rs. У оквиру јавне расправе, одржан је онлајн округли сто 24. фебруара 2021. године, који је био изузетно посећен. У јавној расправи учествовали су представници државних органа, привредног сектора, невладиних организација и стручњаци у овој области.

Доношење Нацрта закона је приоритет имајући у виду чињеницу да се истим врши поспешује могућност електронског пословања које је у условима пандемије од изузетног значаја.

Поред састанака формиране Радне групе који су одржани 24.12.2020. године и 02.02.2021. године одржани су састанци са заинтересованим удружењима и привредним субјектима на којима су представљене измене и допуне Нацрта Закона, и то:

- 25.12.2020. године састанака са представницима пружалаца услуга од поверења;
- 21.01.2021. године и 27.01.2021. године састанци са представницима Канцеларије за информационе технологије и електронску управу поводом успостављања чвора;
- 12.02.2021. године састанак са представницима НАЛЕДа и њиховим чланицама;

Нацрт закона је такође упућен на мишљење Америчкој комори Србије (Amcham) и Савету страних инвеститора у Србији (FIC) ради достављања коментара и сугестија на предложени текст закона.

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уведе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Изабраном опцијом се не уведе организационе, управљачке и институционалне промене.

Наиме, Министарство трговине, туризма и телекомуникација не поседује капацитете за спровођење сертификације средстава за креирање квалификованог електронског потписа и печата, те је услед тога Законом и предвиђено да ову активност спроводи именовано тело. Међутим како се успостављање именованог тела, није реализовало у претходне три године, изменама Закона предвиђа се провера од стране Министарства, с тим да Министарство у том случају ангажује спољне експерте који врше проверу и израђују извештај о усаглашености на основу кога Министарство врши упис пружаоца услуге, односно средство у Регистар.

11) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Ради реализације Нацрта закона, предвиђено је доношење следећих подзаконских аката:

- Уредба о ближем уређењу услова које морају да испуне шеме електронске идентификације за одређене нивое поузданости,
- Правилник о Регистру пружалаца услуга електронске идентификације и шема електронске идентификације,
- Уредба о ближим условима за пружање квалификованих услуга од поверења,
- Правилник о техничким условима за форму и начин објављивања Јавне листе квалификованих услуга од поверења,
- Правилник о ближим условима које мора да испуњава средство за креирање квалификованог електронског потписа и печата,
- Правилник о садржају и начину вођења Регистра квалификованих средстава за креирање електронских потписа и електронских печата,
- Правилник о ближим условима за услуге квалификоване препоручене електронске доставе и садржају потврде о пријему електронске поруке од стране пружаоца услуга и потврде доставе електронске поруке.

Будући да су наведени акти већ усвојени у складу са постојећим Законом, биће неопходно извршити одређене измене и допуне подзаконских аката како би се исти ускладили са изменама и допунама Закона, што би требало да се спроведе у року од 6 месеца од ступања на снагу измена и допуна Закона.

12) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Средства за реализацију законских обавеза нису потребна.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоје додатни ризици.