



Република Србија
Републички секретаријат за
јавне политике

Број: 011-00-150/2017-02
27. децембар 2017. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

БЕОГРАД
Бирчанинова 6

Предмет: Мишљење на Нацрт закона о електронској управи и анализу ефеката предложеног нацрта

У вези са вашим дописом број: 119-01-00182/2016-07 од 21. новембра 2017. године, којим сте Републичком секретаријату за јавне политике доставили на мишљење Нацрт закона о електронској управи (у даљем тексту: Нацрт закона) са анализом ефеката Нацрта, обавештавамо вас о следећем:

Републички секретаријат за јавне политике указује на потребу да поједина решења предвиђена Нацртом закона још једном буду размотрена.

Члан 1. став 2. Нацрта закона предвиђа да се одредбе овог закона могу сходно примењивати и на друге послове државних органа када поступају у електронском облику, ако другим законом није посебно уређено.

Уколико је интенција предлагача била да уведе сходну примену одредаба овог закона и на друге послове државних органа, став 2. наведеног члана треба преформулисати тако да гласи: „Одредбе овог закона сходно се примењују и на друге послове државних органа када поступају у електронском облику, ако другим законом није другачије уређено“.

Члан 2. став 1. Нацрта закона предвиђа да је орган дужан да електронски управно поступа и електронски комуницира у складу са овим законом и прописима донетим на основу њега.

Потребно је размотрити прописивање новог става 2. у овом члану, којим би се јасно прецизирало када орган поступа електронски а када на конвенционалан начин, односно став у коме би се нагласило да се електронски управно поступа уколико је странка изабрала тај вид комуникације.

Члан 13. став 8. Нацрта закона предвиђа да је орган надлежан за вођење регистра дужан да без одлагања достави податке неопходне за електронско управно поступање и вођење других регистара.

Потребно је да предлагач дефинише рок у којем је орган надлежан за вођење регистра дужан да без одлагања достави податке неопходне за електронско управно поступање и вођење других регистара, као и да образложи (или пак предвиди) која ће бити санкција у случају да наведени орган не поступи одмах (без одлагања) или у неком предвиђеном року (уколико буде накнадно предвиђен).

Надаље, у члану 24. став 1. неопходно је размотрити брисање речи: „којим се уређују платне услуге и електронски новац“ из разлога што се платне услуге уређују и законима којима се уређује девизно пословање, а који се управо мења због омогућавања PayPal-а и Google wallet, као и због других прописа који ће уређивати материју платних услуга. У осталом делу наведени став треба да остане непромењен.

Члан 39. став 3. Нацрта закона предвиђа да је време пријема електронског поднеска време одређено квалификованим временским жигом.

Указујемо предлагачу да објасни, да ли се у овом случају ради о квалификованом *електронском* временском жигу у смислу члана 2. тачка 40) Закона о електронском документу и услугама од поверења у електронском пословању („Сл.гласник РС“ бр. 94/17) и ако је то случај позивамо предлагача да терминолошки усклади Нацрт закона са овим законом, како би се избегле потенцијалне несугласице у каснијој примени закона.

Сматрамо да се чланом 41. непотребно компликује поступак достављања електронског документа странци у поступку, односно потврда о пријему, јер странка већ другим предложеним решењима има могућност избора да ли ће по одређеној управној ствари у управном поступку општити са надлежним органом електронски или у конвенционалном облику. С тим у вези, предлагемо да се наведеним чланом пропише да се електронски документ сматра достављеним првог наредног дана од дана достављања електронским путем у јединствени електронски сандучић корисника, односно странке у управном поступку.

Прихватањем ове примедбе заобишле би се дуге и скупе процедуре личног преузимања које као такве нису подобне за пружање електронских услуга од стране органа јавне управе, те с тим у вези позивамо предлагача да овај члан унапреди и да се обришу ст. 2 – 5, као и да се у складу са наведеном примедбом унапреди ст.1 и 6.

Уколико би се задржало предложено решење може доћи до избегавања пријема аката на основу електронског управног поступања, чиме би се обесмислио цео процес. Свакако предлагач може да пропише да странка приликом избора електронског достављања попуни и изјаву да је упозната са роковима, као и тиме када се документ сматра достављеним.

Сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17), даје се

М и ш л њ е њ е

Нацрт закона о електронској управи не садржи Анализу ефеката закона.

О б р а з л о ж е њ е

Министарство државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: предлагач), доставило је Републичком секретаријату за јавне политике Нацрт закона о електронској управи са Образложењем и Анализом ефеката закона, ради давања мишљења.

У даљем тексту, упућујемо сугестије на садржај достављене анализе.

На питање *Који су проблеми које закон треба да реши*, предлагач је поред осталог, идентификовао проблеме уочене у досадашњој пракси и навео да је приликом процене тренутне ситуације констатовано да међу органима постоје велике разлике у погледу имплементације електронских сервиса и коришћења информационо-комуникационих технологија и да неки органи већ пружају висок трансакциони ниво услуга електронске управе својим корисницима, док са друге стране постоје и органи који тек почињу да успостављају електронске сервисе.

Истичемо да је у оквиру одговора на ово питање потребно:

- приказати узроке и последице уочених проблема;
- дати детаљнији приказ стања у овом делу кроз навођење података о једној и другој групи органа како би се сагледале разлике у погледу имплементације електронских сервиса и коришћења информационо-комуникационих технологија (навести у којим ресорима је уочено највише проблема, као и доступне податке на нивоу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе);
- навести што је могуће више нумеричких података о стању у овој области (статистички подаци, графикони, табеле и друго), то јест навести јасне доказе о постојању, природи и величини уочених проблема, нарочито имајући у виду да се овим законом регулише електронско управно поступање на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

У оквиру одговора на питање *који су циљеви који се доношењем закона постижу*, сугеришемо предлагачу да је у неопходно образложити и у којој мери су циљеви Нацрта закона у складу са циљевима постојећих прописа и усвојених докумената јавних политика Владе (стратегије, програми, акциони планови и др.).

С тим у вези, истичемо да је потребно навести поред кључних и посебне циљеве и одредити индикаторе (показатеље резултата са почетним и циљним вредностима) и изворе верификације. Предлагач је приликом дефинисања и пројектовања циљева требало да узме у обзир Акциони план за спровођење програма Владе (у даљем тексту: Акциони план), у делу који се односи период од 2017-2019. године и приоритетни циљ под бројем 3.4 (Е-управа).

Акциони план као међурезултате предвиђа да:

- до краја 2017. године 20% органа води управне поступке размењујући податке из службених евиденција електронским путем, (преко система еЗУП или преко веб сервиса успостављених на сервисној магистрали органа);
- до краја 2018. године 30% органа води управне поступке размењујући податке из службених евиденција електронским путем преко система еЗУП и да 30% органа ажурира податке преко Метарегистра;
- до краја 2019. године 50% органа води управне поступке размењујући податке из службених евиденција електронским путем и 50% органа ажурира податке преко Метарегистра.

У оквиру одговора на питање *да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта*, предлагач је навео да је у оквиру пројекта Support to e-Service contract No 10SER01 01 31 government development-Gap Analysis of Legal

Environment Concerning e-Government разматрано више могућности за регулисање питања електронске управе, као и начини на које је потребно уредити ову област.

Сугеришемо да се за одговор на ово питање могу искористити и подаци из наведене већ урађене међународне студије, како би се:

- детаљно образложили разматране опције (укључујући и опцију *status quo*);
- извршила анализа ефеката сваке од разматраних опција
- упоредиле наведене опције, како би се у оквиру одговора на наредно питање *зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема* јасније увидело зашто предлагач сматра да је опција доношења новог (*de facto* системског) закона у области е-управе најбоље могуће решење у односу на друге разматране опције.

У одговору на питање *на кога и како ће највероватније утицати решења у закону*, предлагач је поред осталог навео да ће нова регулатива у овој области довести до коришћења савремених информационо-комуникационих технологија у управним поступцима у којима се одлучује о правима и обавезама правних и физичких лица, да ће бити олакшане комуникације између органа, као и да ће предложена решења утицати на већу поузданост и безбедност података који се користе у овим процедурама.

Имајући у виду значај овог закона за реформу јавне управе у Републици Србији, као и то и да се предлаже доношење „кровног“ закона у овој области, указујемо предлагачу да би у оквиру одговора на ово питање требало:

- идентификовати све субјекте регулације (ресорно министарство, нарочито Канцеларију за информационе технологије и електронску управу али и друге органе на државном и локалном нивоу, као и грађане и привредне субјекте);

- образложити како ће на идентификоване субјекте регулације утицати кључне законске новине као што су:

- формирање Јединствене информационо-комуникационе мреже органа,
- формирање Сервисне магистрала органа,
- увођење Портала отворених података (*open data* формат документа);
- успостављање и вођење Метарегистра,
- функционисање Јединственог електронског сандучића,
- софтверско решење у смислу члана 18. Нацрта закона,
- функционисање државног центра за управљање и чување електронских података

(Државни клауд);

- показати како ће нова законска решења утицати на боље и ефикасније остваривање права физичких и правних лица;

- детаљније образложити (кроз навођење везе са конкретним законским решењима) како ће се створити повољнији услови за партнерство јавног и приватног сектора;

- детаљније образложити како ће функционисати успостављање електронског управног поступања органа (са нарочитим освртом на чл.39-41. Нацрта закона који се односе на електронско достављање и потврду о електронској достави, имајући притом у виду члан 77. став 3. Закона о општем управном поступку („Сл.гласник РС“ бр 18/16) који предвиђа могућност да доставница буде и у електронском облику);

- појаснити ко прописује стандарде информационе безбедности и на основу којих критеријума, имајући у виду члан 7. Нацрта закона;

- објаснити могућност из члана 2. став 2. Нацрта закона који предвиђа да се посебним законом може прописати другачији начин електронске комуникације између органа и комуникација тих органа са странкама, (имајући у виду да се на овај начин посебним законима питање функционисања е-управе може другачије регулисати и умањити потенцијално позитивни ефекти које овај закон може створити у пракси);

- образложити детаљније могуће изузетке од одступања од правила из члана 9. Нацрта закона који предвиђа да је орган дужан да послове електронске управе обавља преко Јединствене информационо-комуникационе мреже органа;

- наведе ко утврђује Листу стандарда интероперабилности и на основу којих критеријума.

У одговору на питање *какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима* и питања *да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити* предлагач је предочио оквирно процењене трошкове за спровођење овог закона и кроз трошковну анализу показао на одређеним конкретним примерима значајне уштеде које ће потенцијално настати применом нових законских решења.

Међутим, сугеришемо предлагачу да опише методологију на основу које је израчунао уштеде трошкова у наведеним примерима у тексту Анализе ефеката прописа.

Такође, указујемо на значајну новину у члану 28. Нацрта закона која предвиђа да је орган дужан да на Порталу отворених података објављује отворене податке из делокруга своје надлежности на начин који омогућава њихово лако претраживање и поновну употребу и да ће приступ овим подацима бити омогућен без накнаде, осим уколико законом не буде другачије предвиђено. С тим у вези, указујемо да овакво законско решење потенцијално ствара нове трошкове за субјекте регулације с обзиром да се на овој начин посебним законима може (без икаквих органичења) прописавати накнада за приступ и коришћење ових података.

У оквиру одговора на питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа*, предлагач је као мере за спровођење овог закона означио доношење подзаконских аката у предвиђеном року и предвидео одређене, углавном институционално-управљачке мере.

Секретаријат истиче да одговор на ово питање треба да садржи преглед свих мера и активности које ће спроводити надлежни органи и организације у циљу спровођења закона, како би се обезбедила пуна примена истог. Имајући у виду значајне новине које доносе нова законска решења, неопходно је навести и образложити капацитете за спровођење предложених решења и предочити план активности и мера (Акциони план) за спровођење законских решења, нарочито укључујући следеће мере и активности:

- регулаторне: да ли ће бити донети и који подзаконски акти и ко ће их донети, да ли је потребно мењати или доносити друге законе који садрже правне норме којима се успостављају стандарди и правила неопходна за примену предложених решења;

- институционално управљачке: који органи и организације су надлежни за спровођење закона; какви су њихови финансијски, нарочито техничко-технолошки, али и организациони и кадровски капацитети за спровођење новопредложених решења (посебно

ресорног министарства и Канцеларије за информационе технологије и електронску управу); затим на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за спровођење нових решења имајући у виду значај сарадње између органа за примену овог закона; да ли је неопходно основати нову, односно укинути постојећу организацију (службу);

• нерегулаторне мере које би требало да садрже податке о потребним обукама за службенике који ће се бавити:

- увођењем електронских управних поступака;
- вршењем инспекцијског надзора над применом овог закона и прописа донетим на основу њега;
- прикупљањем, обрађивањем и објављивањем отворених података (*open data*) на Порталу отворених података;
- обукама других службеника за примену нових законских решења (тренинг за тренере).

Скрећемо пажњу предлагачу, како би се постигла пуна примена нових законских решења, да би предвиђене мере за успостављања ефикасног система праћења стања електронске управе на свим нивоима који подразумева и формирање одговарајућих тимова за праћење и мере које се тичу начина *ex post* анализе и мониторинга нових решења, требало да буду јасније наведене (прецизиране).

Нарочито скрећемо пажњу предлагачу да детаљно (у што је у могуће већој мери) образложи и наведе акциони план за спровођење конкретних институционално-управљачких мера за:

- успостављање електронске управе дефинисане чланом 32. Нацрта закона које ће сваки орган морати да испуни;
- објављивање на веб презентацији, Порталу еУправа или другом веб порталу листе управних поступака који се могу реализовати електронским путем, начин вођења електронског управног поступка и ограничења при електронском управном поступању;
- функционисање Портала отворених података, Метарегистра и Сервисне магистрале.

Имајући у виду све наведено, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да Нацрт закона о електронској управи **не садржи Анализу ефеката закона.**

в.д. заменика директора
Бојана Гошић

