



DATE DOWNLOADED: Tue Nov 15 16:51:02 2022  
SOURCE: Content Downloaded from [HeinOnline](#)

Citations:

Bluebook 21st ed.

Dragan Prlja, Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro, 2007  
Strani PRAVNI ZIVOT 146 (2007).

ALWD 7th ed.

Dragan Prlja, Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro, 2007  
Strani Pravni Zivot 146 (2007).

APA 7th ed.

Prlja, D. (2007). Regulation on e-government in serbia, croatia and montenegro.  
Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), 2007(3), 146-159.

Chicago 17th ed.

Dragan Prlja, "Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro," Strani  
Pravni Zivot (Foreign Legal Life) 2007, no. 3 (2007): 146-159

McGill Guide 9th ed.

Dragan Prlja, "Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro" [2007]  
2007:3 Strani Pravni Zivot 146.

AGLC 4th ed.

Dragan Prlja, 'Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro' [2007]  
2007(3) Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life) 146

MLA 9th ed.

Prlja, Dragan. "Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro." Strani  
Pravni Zivot (Foreign Legal Life), vol. 2007, no. 3, 2007, pp. 146-159. HeinOnline.

OSCOLA 4th ed.

Dragan Prlja, 'Regulation on E-Government in Serbia, Croatia and Montenegro' (2007)  
2007 Strani Pravni Zivot 146

-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and  
Conditions of the license agreement available at  
<https://heinonline.org/HOL/License>

-- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.

-- To obtain permission to use this article beyond the scope of your license, please use:  
[Copyright Information](#)

dr Dragan Prlija  
Institut za uporedno pravo  
Beograd

UDK: 340.137 (497.11+497.16+497.5)

primljeno: 10.10.2007.

## PRAVNA REGULATIVA ELEKTRONSKE UPRAVE U SRBIJI, HRVATSKOJ I CRNOJ GORI

Reforma nacionalnih pravnih sistema i postojanje jasnih nacionalnih strategija i akcionalih planova e-uprave predstavljaju nužan preduslov njenog ostvarenja na nivou Evropske unije. Neke od zemalja Evropske unije, kao što su Austrija, Velika Britanija, Irska, Finska, Italija, Norveška i Danska, izrazito su napredovale u razvijanju e-uprave i poboljšanju usluga koje pružaju građanima i privredi. Zemlje koje žele da uđu u Evropsku uniju, kao što su Hrvatska, Srbija i Crna Gora, moraju uskladiti svoja nacionalna zakonodavstva sa zahtevima Evropske unije i u oblasti elektronske uprave.

### UVOD

Dostupnost informacija na daljinu i pružanje javnih usluga (izdavanje raznih vrsta dozvola, dokumenata, prijava itd.) on-lajn putem omogućava „otvaranje” vlade prema građanima i omogućava novi vid kvaliteta javnih usluga. Ovakav vid komunikacije vlade s građanima omogućava niz novih oblika učešća građana u demokratskom procesu i procesu donošenja odluka. Ovi potencijali novih informacionih tehnologija omogućili su mnogim vladama da razviju koncept e-uprave. Većina vlada danas distribuira informacije putem web-strana, izgrađuju svoje digitalne baze podataka i pružaju neki vid usluga on-lajn putem.<sup>1</sup>

Jedan od načina da se definiše e-uprava je njeno definisanje kao procesa transformacije javnog sektora, njegovih unutrašnjih i spoljnih odnosa uz pomoć novih informacionih tehnologija, kako bi se unapredila odgovornost vlade, povećala efikasnost, smanjili troškovi, obezbedilo učešće građana u kontroli i unapređenju rada uprave.

Svetska banka definiše e-upravu kao upotrebu informacione tehnologije (kao što su kompjuterske mreže, internet, mobilne kompjuterske mreže) od strane vladinih agencija u cilju promene odnosa s građanima, kompanijama i drugim delovima vlade. Te tehnologije služe za postizanje bolje isporuke vladinih usluga građanima, unapređenja interakcije s biznis kompanijama i industrijom, bolje dostupnosti informacija građanima ili efikasnije upravljanje vladom. Uspostavljanje e-uprave rezultira: manjom korupcijom, povećanjem transparentnosti,

1 John Morison, e-Government: a new architecture of government and a new challenge for learning and teaching public law, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lejis/documentos/JMfinaldraft.pdf>, 15. januar 2006.

većim kvalitetom vladinih usluga, povećanim prihodima i smanjenjem troškova. Usluge vlade građanima i kompanijama uobičajeno su se vršile u vladinim kancelarijama. Upotrebo informacionih i komunikacionih tehnologija usluge se približavaju korisnicima, mogu se koristiti od kuće, iz kancelarije, putem informacionih kioska u javnim ustanovama ili vladinim kancelarijama. Analogno sa e-trgovinom, koja omogućava kompanijama da efikasnije vrše transakcije međusobno (B2B) ili s kupcima (B2C), e-uprava ima za cilj da omogući lakšu, jeftiniju, transparentniju interakciju između vlade i građana (G2C), vlade i kompanija (G2B) i samih vladinih agencija (G2G).<sup>2</sup>

Ujedinjene nacije definišu e-upravu kao kapacitet i volju javnog sektora da razvije upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija u cilju unapređenja pružanja usluga građanima.<sup>3</sup> Od 179 zemalja koje su, prema Izveštaju UN za 2005. godinu, implementirale neke segmente e-uprave, najviši stepen implemen-tacije postigle su SAD, Danska, Švedska i Velika Britanija. Slovenija zauzima dva-deset šesto mesto a Hrvatska četrdeset sedmo. Jedna od retkih zemalja u Evropi koja ne prati trendove u razvoju e-uprave je Srbija i Crna Gora, kao što je i nave-deno u Izveštaju UN za 2005. godinu.<sup>4</sup> Prema Indeksu UN za 2005. godinu, Srbi-ja i Crna Gora se nalazi na sto pedeset šestom mestu.

Jedan od važnih izazova e-uprave je harmonizacija propisa u ovoj oblasti ka-ko bi se omogućilo prekogranično pružanje usluga, odgovarajući nivo bezbedno-sti, zaštita privatnosti itd. U harmonizaciji propisa neophodno je pronaći adekva-tan balans između skupa propisa koji se moraju harmonizovati i njihovog odnosa prema obavezujućim nacionalnim propisima.<sup>5</sup>

Čak i za najjednostavniji upravni postupak, na primer promenu adrese sta-novanja, potrebno je da se ostvare svi zakonski i tehnološki preduslovi. Prvo, potrebno je da svaki građanin može sa apsolutnom sigurnošću da bude pozitiv-но identifikovan od strane sistema. Svim građanima neophodno je izdati nove lične karte s pametnim čipom (SMART), ili na drugi način osigurati primenu elektronskog potpisa. Drugo, potrebno je ostvariti bezbednu elektronsku komuni-kaciju između korisnika i sistema, bez obzira na to da li je korisnik na nekom jav-nom elektronskom kiosku ili u kancelariji ili kod kuće na svom ličnom računaru. Treće, ukoliko se za upravni postupak plaća nadoknada, potrebno je imati već ustanovljen i razrađen bankarski sistem za bezgotovinsko elektronsko plaćanje.

2 World Bank, *Definition of E-Government* <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>, 17. januar 2006.

3 UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and De-velopment Management, *UN Global E-government Readiness Report 2005 – From E-government to E-inclusion*, New York, 2005, p. 13.

4 *Ibidem*, p. 50.

5 C. Centeno, R. van Bavel and J-C. Burgelman, „*eGovernment in the EU in the next decade: the visi-on and key challenges*”, <http://www.jrc.es/home/publications/publications.html>, 17. januar 2006.

Za uspešnu implementaciju e-uprave neophodno je pripremiti pravnu regulativu za niz sistema kao što su: elektronski registar građana, elektronski registar privrednih subjekata, elektronski katastar nepokretnosti, elektronski registar prostornih jedinica, elektronski sistem za pružanje socijalne zaštite, elektronski sistem za pružanje invalidsko-boračke zaštite, elektronski sistem za brigu o deci i porodici, statistički informacioni sistem, elektronski registar matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih, elektronski birački spisak itd.

### Srbija

U Srbiji je usvojena Strategija razvoja informacionog društva oktobra 2006. godine,<sup>6</sup> Strategija reforme državne uprave novembra 2004. godine,<sup>7</sup> ali još nije usvojena posebna strategija razvoja sistema e-uprave, niti zakon o e-upravi.

Strategija razvoja informacionog društva Republike Srbije predviđa da je reforma i modernizacija državne uprave zasnovana na širokoj upotrebi informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) i da predstavlja jedan od ključnih elemenata sveukupne tranzicije Republike Srbije u moderno informaciono društvo. IKT ima ogromne mogućnosti u pogledu modernizacije državne uprave i poboljšanja usluga koje ona pruža javnosti. Uvođenje savremenih informacionih sistema povećava kvalitet usluga i poboljšava efikasnost, transparentnost, odgovornost i efektivnost rada uprave. Moderna telekomunikaciona infrastruktura omogućava da informacije nesmetano teku između organa uprave i može građanima i privredi da pruži bolji pristup uslugama, uz manje troškove.

Prema Strategiji razvoja informacionog društva, postoje tri glavna cilja uvođenja elektronske uprave: modernizacija državne uprave, razvoj nacionalne ekonomije i šire angažovanje i veće učešće građana u demokratskim procesima.

Cilj Strategije razvoja informacionog društva Republike Srbije je i donošenje Zakona o elektronskoj upravi kojim će se regulisati pravna pitanja koja se odnose na elektronske javne usluge i široku upotrebu IKT u javnom sektoru.

Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, koju je usvojila Vlada Republike Srbije, predstavlja temelj svih aktivnosti kojima je cilj upravo reforma državne uprave i lokalne samouprave. Izgradnja državne uprave usmerene ka građanima navedena je kao jedan od ciljeva reforme državne uprave, koja bi bila osposobljena da građanima i privatnom sektoru pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove. Kao jedan od principa u sprovođenju reformi naveden je princip modernizacije koji podrazumeva, pre svega, tehničko-tehnološko osavremеnjivanje rada državne uprave, primenom dostignuća savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija. Cilj modernizacije državne uprave, prema Strategiji,

6 Vlada Republike Srbije, *Strategija razvoja informacionog društva Republike Srbije*, <http://www.rzii.sr.gov.yu>, 28. decembar 2006.

7 Vlada Republike Srbije, *Strategija reforme državne uprave Republike Srbije*, <http://www.rzii.sr.gov.yu>, 20. januar 2006.

jeste da se uvođenjem informacionih tehnologija u rad državnih organa kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou obezbedi građanima mogućnost da utiču na javni život. Informacione i komunikacione tehnologije u ovom segmentu omogućavaju građanima elektronsku dostupnost najrazličitijih servisa, na principu pune transparentnosti, i omogućavaju građanima da javno iskažu svoje stanovište o funkcionisanju državne uprave i obavljanju javnih poslova.

Republički zavod za informatiku i internet, u čijoj je nadležnosti bio razvoj sistema e-uprave, pripremao je poslednjih godina niz projekata koji bi trebalo da doprinesu ubrzanim razvoju e-uprave u Srbiji.<sup>8</sup> Cilj projekta pod nazivom „Strategija razvoja sistema e-uprave Republike Srbije”, koji je trebalo da bude završen do kraja januara 2006. godine, bio je definisanje ciljeva razvoja sistema e-uprave, arhitekture sistema, normativnog okvira i načina implementacije. Projekat pod nazivom „Zakon o e-upravi” trebalo je da bude završen do kraja februara 2006. godine, a njegov cilj bio je obezbeđivanje normativnog okvira za uspešan i efikasan razvoj, implementaciju i funkcionisanje sistema e-uprave Republike Srbije. Projekat pod nazivom „Metodologija razvoja sistema e-uprave” trebalo je da bude okončan do kraja aprila 2006. godine i da definiše organizovani sistem principa, koncepata, metoda, alata i proces razvoja sistema e-uprave, kojim će se ostvariti ciljevi reforme državne uprave, koji se odnose na princip modernizacije. Primenom metodologije trebalo je obezbediti funkcionalno i tehničko jedinstvo sistema, kao i koordinirano upravljanje razvojem sistema e-uprave. Projekat pod nazivom „Elektronske javne nabavke” trebalo je da bude realizovan do kraja decembra 2006. godine. Međutim, većina ovih projekata nije dobila konačni oblik ili nije implementirana u praksi.

U Srbiji još nisu doneta ključna strateška dokumenta o izgradnji informacionog društva i e-uprave, ali postoji značajan broj pravnih propisa koji predstavljaju prepostavku za izgradnju e-uprave.

*Zakonom o elektronskom potpisu* (2004)<sup>9</sup> uređuje se upotreba elektronskog potpisa u pravnim poslovima i drugim pravnim radnjama, kao i prava, obaveze i odgovornosti u vezi sa elektronskim sertifikatima, ako posebnim zakonima nije drukčije određeno. Odredbe zakona primenjuju se na opštenje organa, opštene organe i stranaka, dostavljanje i izradu odluke organa u elektronskom obliku u upravnom, sudskom i drugom postupku pred državnim organom – ako je zakonom kojim se uređuje taj postupak propisana upotreba elektronskog potpisa. Zakon sadrži odredbe o elektronskom i kvalifikovanom elektronskom potpisu, elektronskim sertifikatima i sertifikacionim telima, pravima, obavezama i odgovornostima korisnika i sertifikacionih tela, odredbe o nadzoru u sprovođenju odredbi zakona i kaznene odredbe. Prema zakonu, kvalifikovani elektronski potpis, u odnosu na podatke u elektronskom obliku, ima isto pravno dejstvo i dokaznu snagu kao i svojeručni potpis, odnosno svojeručni potpis i pečat, u odnosu na

8 Republički zavod za informatiku i Internet, <http://www.rzii.sr.gov.yu>, 20. januar 2006.

9 Zakon o elektronskom potpisu, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 135/04.

podatke u papirnom obliku. Da bi bio ekvivalentan svojeručnom potpisu, kvalifikovani elektronski potpis mora da zadovolji sledeće zakonske uslove: 1. da je isključivo povezan s potpisnikom; 2. da nedvosmisleno identificuje potpisnika; 3. da nastaje korišćenjem sredstava kojima potpisnik može samostalno da upravlja i koja su isključivo pod nadzorom potpisnika; 4. da je direktno povezan s podacima na koje se odnosi, i to na način koji nedvosmisleno omogućava uvid u bilo koju izmenu izvornih podataka; 5. da je formiran sredstvima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i 6. da se proverava na osnovu kvalifikovanog elektronskog sertifikata potpisnika. Prema zakonskoj definiciji, kvalifikovani elektronski sertifikat je elektronski sertifikat koji je izdat od strane sertifikacionog tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata i sadrži sledeće podatke: a) oznaku o tome da se radi o kvalifikovanom elektronskom sertifikatu i b) skup podataka koji jedinstveno identificuje pravno lice koje izdaje sertifikat.

Podzakonska akta za sprovođenje Zakona o elektronskom potpisu čine: Pravilnik o evidenciji sertifikacionih tela, **Pravilnik o Registru sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji**, Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i **Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata**.

*Pravilnik o evidenciji sertifikacionih tela* propisuje sadržaj i način vođenja evidencije sertifikacionih tela koja obavljaju usluge izdavanja elektronskih sertifikata na teritoriji Republike Srbije, način podnošenja prijave za upis u evidenciju, obrazac prijave za upis u evidenciju, potrebnu dokumentaciju uz prijavu, promenu podataka i obrazac prijave za upis promene.<sup>10</sup> Pravilnik se odnosi na član 15 Zakona o elektronskom potpisu, po kome je sertifikaciono telo dužno da nadležnom organu prijavi početak obavljanja usluga izdavanja elektronskih sertifikata najmanje 15 dana pre početka rada.

*Pravilnik o Registru sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji* propisuje sadržaj i način vođenja registra sertifikacionih tela koja izdaju kvalifikovane elektronske sertifikate u Republici Srbiji, način podnošenja zahteva za upis u Registar, potrebnu dokumentaciju koja se prilaže uz zahtev, obrazac zahteva, kao i način objavljivanja podataka iz Registra.<sup>11</sup> Registar vodi Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine u papirnom i elektronskom obliku. Registar u elektronskom obliku, potpisani kvalifikovanim elektronskim potpisom Ministarstva, javno je dostupan na internet-strani Ministarstva.

Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje

<sup>10</sup> Pravilnik o evidenciji sertifikacionih tela, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 48/05, 82/05 i 116/05.

<sup>11</sup> Pravilnik o Registru sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 48/05, 82/05 i 116/05.

kvalifikovanog elektronskog potpisa propisuje tehničko-tehnološke postupke za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa, kriterijume koje treba da ispune sredstva za formiranje i proveru kvalifikovanog elektronskog potpisa, kao i način razmene potpisanih elektronskih dokumenata, postupak formiranja i provere kvalifikovanih elektronskih sertifikata i druga tehnička pitanja od značaja za sprovođenje zakona.<sup>12</sup> Pravilnikom su propisani odgovarajući međunarodni standardi i preporuke s kojima moraju da budu u skladu postupci za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa, kao i kriterijumi koje treba da ispunjavaju sredstva za formiranje i proveru kvalifikovanog elektronskog potpisa.

*Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata* propisuje kriterijume koje moraju da ispune sertifikaciona tela koja izdaju kvalifikovane elektronske sertifikate, kao i način provere njihove ispunjenosti.<sup>13</sup> Proveru ispunjenosti kriterijuma za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata vrši Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine neposredno, odnosno drugi subjekat kome je Ministarstvo poverilo navedene poslove. Izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u smislu Zakona i ovog pravilnika podrazumeva formiranje i dodeljivanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata korisnicima, odnosno pružanje usluga sertifikacije.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja donet je 5. novembra 2004. godine i njime se uređuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti,<sup>14</sup> radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretku i otvorenog društva. Radi ostvarenja prava, Zakonom se ustanavljava Poverenik za informacije od javnog značaja, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. Informacija od javnog značaja, u smislu ovog zakona, jeste informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi s radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo licé, nije bitan nosač informacije (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije. Prema zakonu, svako ima pravo da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, pravo na kopiju tog dokumenta, kao i pravo da mu se, na zahtev, kopija dokumenta uputi poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način.

12 Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 48/05, 82/05 i 116/05.

13 Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 48/05, 82/05 i 116/05.

14 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 120/04.

Organ vlasti izdaje kopiju dokumenta (fotokopiju, audio-kopiju, video-kopiju, digitalnu kopiju i sl.) koji sadrži traženu informaciju u obliku u kojem se informacija nalazi. Državni organ, prema zakonu, ima obavezu da sprovede obuku zaposlenih koja se odnosi na sledeće teme: sadržinu, obim i značaj prava na pristup informacijama, postupak ostvarivanja prava, postupanje s nosačima informacija, njihovo održavanje i čuvanje, isključenje odgovornosti izvora informacije, kao i vrste podataka koje je državni organ dužan da objavljuje.

*Zakon o registraciji privrednih subjekata* (2004) uređuje uslove, predmet i postupak registracije u Registar privrednih subjekata, kao i način vođenja Registra privrednih subjekata.<sup>15</sup> Registar privrednih subjekata u smislu Zakona jeste jedinstvena, centralna, javna, elektronska baza podataka o privrednim subjektima, formirana za teritoriju Republike Srbije, u koju se podaci unose i u kojoj se čuvaju, u skladu sa zakonom. Jedno od osnovnih načela registracije jeste dostupnost, prema kojem se pristup Registrusu obezbeđuje elektronskim putem i na drugi propisani način, radi registracije, uvida u Registar i izдавanja izvoda iz Registra. U Registar se registruju: preduzetnik, ortačko društvo, komanditno društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, akcionarsko društvo, zadružna savez, drugi subjekat koji se, u skladu sa zakonom, registruje u registar. Pristup Registrusu, radi uvida, podnošenja prijava i zahteva za izdavanje izvoda i kopija iz Registra, registrator obezbeđuje preko Agencije a celodnevni pristup Registrusu obezbeđuje preko interneta. U skladu sa zakonom, Agencija obezbeđuje elektronsku povezanost Registra s drugim registrima ili bazama podataka koji se vode u Republici Srbiji ili izvan nje. Povezanost Registra s državnim organima i organizacijama obezbeđuje se elekomunikacionom mrežom ili putem kompjuterskih medija. Agencija ostvaruje saradnju s državnim organima i organizacijama u cilju stvaranja uslova za izdavanje jedinstvenog identifikacionog broja za privredne subjekte. Prema zakonu, registraciona prijava se podnosi elektronskim putem tako što njen podnositelj unosi podatke u propisani obrazac objavljen na internet-strani Agencije, a dokumentaciju koja se prilaže uz registracionu prijavu dostavlja u elektronskoj formi na njenu elektronsku adresu. Registrovani podaci se objavljaju na internet-strani Agencije istog dana kada je doneto rešenje kojim se zahtev iz registracione prijave usvaja. Usvajanjem Zakona odgovora se na zahtev Evropske unije za uspostavljanje jednostavnog, modernizovanog i integriranog sistema registracije.

*Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala* usvojen je 15. jula 2005. godine.<sup>16</sup> Ovim zakonom obrazuju se specijalizovani državni organi radi otkrivanja, krivičnog gonjenja i suđenja za: 1) krivična dela protiv bezbednosti računarskih podataka određena krivičnim zakonom; 2) krivična dela protiv intelektualne svojine, imovine i pravnog saobraćaja kod kojih se kao objekat ili sredstvo izvršenja krivičnog dela javljaju računari,

15 Zakon o registraciji privrednih subjekata, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 55/04.

16 Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 61/05.

računarske mreže, računarski podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku, ako broj primeraka autorskih dela prelazi 500 ili nastala materijalna šteta prelazi iznos od 850.000 dinara. U Okružnom javnom tužilaštvu u Beogradu, koje je nadležno za teritoriju Srbije, ovim zakonom se obrazuje Odjeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala (posebno tužilaštvo). Republički javni tužilac imenuje na četiri godine posebnog tužioca iz reda javnih tužilaca i zamenika, koji rukovodi ovim odjelenjem i koji može biti ponovo biran na tu funkciju. S ciljem da obavlja poslove organa unutrašnjih poslova u vezi s krivičnim delima u oblasti visokotehnološkog kriminala, u MUP-u se obrazuje Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. U Okružnom суду u Beogradu, koji je nadležan u prvom stepenu za postupanje u ovim predmetima za teritoriju Republike Srbije, obrazuje se Veće za borbu protiv visokotehnološkog kriminala.

Krivični zakonik je usvojen 29. septembra 2005. godine.<sup>17</sup> Usvajanjem ovog zakona krivičnopravna materija je zaokružena i uskladena s međunarodnim konvencijama. Zakonom su na jednom mestu obuhvaćena sva krivična dela i uveden je veći broj krivičnih dela koje naše zakonodavstvo nije poznavalo. Nova krivična dela, između ostalog, odnose se na kompjuterski kriminal, zaštitu autorskih prava i dr.

Krivična dela protiv bezbednosti računarskih podataka (glava dvadeset sedam, čl. 298–304 Zakona) obuhvataju: oštećenje računarskih podataka i programa, računarsku špijunažu, pravljenje i unošenje računarskih virusa, računarsku prevaru, neovlašćeni pristup zaštićenom računaru, računarskoj mreži i elektronskoj obradi podataka, sprečavanje i ograničavanje pristupa javnoj računarskoj mreži i neovlašćeno korišćenje računara ili računarske mreže.

Pored ostalih, Zakon predviđa dva krivična dela relevantna za oblast krivičnih dela protiv intelektualne svojine (glava dvadeset): neovlašćeno iskorišćavanje autorskog dela ili predmeta srodnog prava (čl. 199) i neovlašćeno uklanjanje ili menjanje elektronske informacije o autorskom i srodnim pravima (čl. 200).

Glava četrnaest, između ostalih, sadrži četiri krivična dela relevantna za oblast krivičnih dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina: povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki („ko povredi tajnost elektronske pošte ili drugog sredstava za telekomunikaciju, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine“ – čl. 142), neovlašćeno prisluškivanje i snimanje (čl. 143), neovlašćeno fotografisanje (čl. 144) i neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka (čl. 146).

Uredba o utvrđivanju kućnih brojeva, označavanju zgrada brojevima i označavanju naziva naseljenih mesta, ulica i trgova doneta je 2003. godine.<sup>18</sup> Uredbom je uređeno vođenje Registra kućnih brojeva, naziva ulica i trgova (Adresni registar), kao deo jedinstvene evidencije prostornih jedinica. Adresni registar je jedan od najvažnijih registara u informacionom sistemu Republike, jer podaci koji

17 Krivični zakonik, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 85/05.

18 Uredba o utvrđivanju kućnih brojeva, označavanju zgrada brojevima i označavanju naziva naseljenih mesta, ulica i trgova, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 110/03 i 137/04.

ga čine predstavljaju osnovu za formiranje mnogih informacionih sistema državnih organa. Zbog takvog značaja, Registar čini sastavni deo zajedničke baze podataka informacionog sistema Republike Srbije. Vođenje Registra obavlja nadležna organizaciona jedinica Republičkog geodetskog zavoda u opštini, odnosno gradu – Služba za katastar nepokretnosti. U Registar kućnih brojeva unose se: kućni brojevi u naseljenom mestu; kućni brojevi u ulici, odnosno trgu; ranije utvrđeni kućni brojevi s datumom nastale promene, matični broj i naziv katastarske opštine i broj katastarske parcele. U registar ulica i trgova unose se: matični broj i naziv opštine; matični broj i naziv naseljenog mesta; matični broj ulice i naziv ulice, odnosno trga i raniji naziv ulice, odnosno trga s datumom nastale promene.

Zakon o informacionom sistemu Republike Srbije donet je 1996. godine.<sup>19</sup> Zakonom se uređuju prava i obaveze državnih organa, organa teritorijalne autonome i organa lokalne samouprave kad obavljaju poverene poslove državne uprave, kao i preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad obavljaju poverena upravna ovlašćenja u vođenju propisanih evidencija, organizovanju, korišćenju i razmeni podataka koje vode i druga pitanja od značaja za funkcionisanje i razvoj informacionog sistema Republike Srbije. Zakonom su utvrđeni osnovni principi organizacije, funkcionisanja i razvoja informacionog sistema Republike Srbije: evidentiranje podataka na mestu njihovog nastanka, tačnost i kvalitet podataka, dostupnost podataka pod jednakim uslovima ovlašćenim korisnicima, primena jedinstvenih standarda, elektronska razmena podataka i dokumenata i obezbeđivanje i zaštita informacionog sistema. Zakonom su definisane zajedničke osnove informacionog sistema Republike Srbije: zajednička baza podataka, zajednička računarska mreža, primena jedinstvenih standarda, rečnik podataka informacionog sistema Republike i informacionih podsistema, jedinstveno planiranje i finansiranje razvoja i nadležnosti državnog organa u sprovođenju Zakona. Informacioni sistem, prema odredbama Zakona, sastoji se od informacionih podsistema određenih oblasti, izgrađenih i povezanih na zajedničkim osnovama. Prema zakonu, dokument u informacionom sistemu, sačinjen u elektronskom ili drugom obliku, ima istu pravnu snagu.

U predhodnih desetak godina donet je još jedan broj pravnih propisa koji je od značaja za izgradnju e-uprave u Srbiji: Uredba o Programu razvoja informacionog sistema Republike Srbije u 1997. godini („Službeni glasnik RS”, br. 3/97); Uredba o Programu razvoja i funkcionisanja informacionog sistema Republike Srbije u 1998. godini („Službeni glasnik RS”, br. 17/98), Uredba o Programu razvoja i funkcionisanja informacionog sistema Republike Srbije u 2000. godini („Službeni glasnik RS”, br. 10/00), Uredba o utvrđivanju Programa razvoja i funkcionisanja informacionog sistema Republike Srbije u 2001. godini („Službeni glasnik RS”, br. 58/01), Uputstvo za izradu i usvajanje projekata informacionih sistema organa uprave („Službeni glasnik SRS”, br. 49/89) i Uredba o obezbeđivanju i zaštiti informacionih sistema državnih organa („Službeni glasnik SRS”, br. 41/90).

<sup>19</sup> Zakon o informacionom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 12/96.

## Hrvatska

Nacionalna strategija za razvoj informacionog društva u Hrvatskoj je inicirana pre četiri godine, a doneta je i usvojena početkom 2002. godine. Nakon izbora u decembru 2003. godine, uspostavljeno je posebno telo pri vladu za razvoj elektronske uprave, sa ciljem da do 2007. godine realizuje zadatke u ovoj i oblastima elektronskog obrazovanja i zdravstva, za koje članice Evropske unije imaju rok do 2005. godine. Iako u hrvatskoj upravi nijedna usluga još ne funkcioniše elektronski, a upotreba interneta je i dalje veoma niska (26 %), učinjeni su bitni pomaci u izgradnji i poboljšanju komunikacione infrastrukture i mreže, ali i na planu regulative. U Hrvatskoj je pre dve godine usvojen Zakon o digitalnom potpisu i osnovana nadležna agencija za ovu oblast, a u pripremi je i usvajanje Zakona o elektronskom poslovanju. Prošle godine donet je Zakon o zaštiti podataka, u skladu sa standardima Evropske unije i formirana posebna radna grupa, čiji je jedan od primarnih zadataka osnivanje Instituta za sigurnost i bezbednost podataka. U pripremi je i Zakon o zaštiti privatnosti, kako bi se obezbedile osnove za dalji razvoj bezbednosti i pouzdanosti javnih servisa, kojih je, prema preporukama Evropske unije, u planu ukupno dvadeset: dvanaest za građane i osam za poslovne subjekte.<sup>20</sup>

U Hrvatskoj nastoje da obezbede potpunu „bespapirnost” na sednicama vlasti, jer se trenutno koristi mnoštvo papirnih dokumenata, koje je teško uobičiti i prirediti za dostavljanje svakom učesniku. Korišćenje portala za ministre maksimalno je pojednostavljeno, a komande se daju olovkom za pisanje po ekranu, bežičnim mišem ili dodirom prsta („touch screen” tehnologija), uz prethodnu identifikaciju (PIN korisnika). Uz već navedene akcije, tokom sednice, kroz portal se odvija i komunikacija učesnika – dnevni red, primedbe, prilozi, zapisnici ranijih sednica, arhiva, glasanje...<sup>21</sup>

## Crna Gora

*Strategiju razvoja informacionog društva – put u društvo znanja* Vlada Crne Gore je usvojila zajedno sa akcionim planom 17. juna 2004. godine.<sup>22</sup> Ona je zasnovana na usvojenim programima Evropske unije: Informaciono društvo za sve, eEurope + itd. Prema ovoj strategiji, javna uprava igra veoma važnu ulogu u evropskom socijalnom i ekonomskom modelu.

U *Strategiji razvoja informacionog društva – put u društvo znanja* definisani su ciljevi e-uprave u Crnoj Gori do 2007. godine:

- implementirati sve zakone potrebne za elektronsko poslovanje državne uprave i biznisa;

20 Zorica Žarković, Srbija čeka, <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/eblit/34/upr/upr1.htm>, 20. januar 2006.

21 Aleksandar Janković, I globalno i lokalno, <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/eblit/08/uprava/upr.htm>, 2. april 2005.

22 Republički sekretarijat za razvoj, Strategija razvoja informacionog društva – put u društvo znanja, Internet: <http://www.rsr.cg.yu>, 20. oktobar 2004. godine.

- sve organe državne uprave i lokalne samouprave povezati u jedinstvenu i bezbednu širokopojasnu Internet/Intranet mrežu;
- u upotrebi su javne pristupne tačke u svim mestima u Crnoj Gori s najmanje 500 stanovnika;
- sve škole priključiti na internet;
- sve državne zdravstvene ustanove priključiti na internet;
- uspostaviti osnovne registre – građana, prostora, biznisa;
- uspostaviti informacioni servis za većinu administrativnih procedura na državnom i lokalnom nivou;
- uspostaviti informacioni sistem za potrebe kulture i turizma.

U *Strategiji razvoja informacionog društva – put u društvo znanja* definisani su i projekti servisa za građane i projekti servisa za poslovne organizacije kao segmenti e-uprave u Crnoj Gori do 2007. godine.

U Crnoj Gori su doneti Zakon o elektronskom potpisu i Zakon o elektronskoj trgovini. Zakonom o elektronskom potpisu, koji je donet 24. septembra 2003. godine, napravljen je i prvi korak ka elektronskom poslovanju, a potom je 22. decembra 2004. godine donet i Zakon o elektronskoj trgovini.

Zakonom o elektronskom potpisu uređuje se upotreba elektronskog potpisa u pravnom prometu, upravnim, sudskim i drugim postupcima, kao i prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica u vezi sa elektronskim certifikatima, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Pored predmeta, ovim zakonom su u opštim odredbama definisani i osnovni pojmovi: elektronski dokument, elektronski potpis, napredni elektronski potpis, certifikat, kvalifikovani certifikat itd. Posebne odredbe zakona posvećene su elektronskom dokumentu, elektronskom potpisu i naprednom elektronskom potpisu, certifikatima i davanju usluga certifikovanja, pravima, obavezama i odgovornostima potpisnika i davalaca usluga certifikovanja, kao i nadzoru nad radom davalaca certifikata. Pored navedenih, Zakon o elektronskom potpisu sadrži kaznene odredbe i prelazne i završne odredbe.

Zakonom o elektronskoj trgovini uređuje se pružanje usluga na razdaljinu, uz naknadu, putem elektronske opreme za obradu i skladištenje podataka na lični zahtev korisnika (u daljem tekstu: usluge informacionog društva), odgovornost davalaca usluga informacionog društva i pravila u vezi sa zaključivanjem ugovora u elektronskoj formi. Posebnom odredbom ovog zakona definisano je na koje oblasti se ne primenjuje. Posebnom odredbom definisano je značenje pojedinih izraza: usluga informacionog društva, ugovor u elektronskoj formi itd. Posebnim odredbama Zakona definisana je primena domaćih propisa i izuzetak od primene domaćih propisa. Sloboda pružanja usluga definisana je posebnom odredbom Zakona o elektronskoj trgovini. U nekoliko posebnih članova definisana je obaveza informisanja i komercijalna poruka. Poseban deo Zakona o elektronskoj trgovini posvećen je ispravama u elektronskom obliku: formi i punovaznosti ugovora, ugovorima na koje se ne primenjuje Zakon, supsidijarnoj primeni

propisa, elektronskom potpisu, obaveznim podacima i obaveštenjima pre zaključenja ugovora, dostupnosti ugovora, potvrdi prijema elektronske poruke i trenutku zaključenja ugovora. Poseban deo Zakona o elektronskoj trgovini posvećen je odgovornosti davalaca usluga informatičkog društva: isključenju odgovornosti, privremenom skladištenju podataka, trajnjem skladištenju podataka, linkovima i obaveznim obaveštenjima. Zakonom o elektronskoj trgovini predviđeno je da nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove informatike, preko inspektora, u skladu sa zakonom. Posebnim članom Zakona o elektronskoj trgovini definisane su radnje prekršaja Zakona, novčane kazne i zabrana obavljanja delatnosti. Prelaznim i završnim odredbama Zakona o elektronskoj trgovini predviđeno je primenjivanje jedne odredbe Zakona nakon službenog prijema Crne Gore u Evropsku uniju i stupanje Zakona na snagu.

U *Strategiji razvoja informacionog društva – put u društvo znanja* definisani su i projekti segmenta pravne i infrastrukture e-uprave u Crnoj Gori do 2007. godine:

- Zakon o prijavi prebivališta i boravišta,
- Zakon o evidenciji ličnih stanja,
- Zakon o crnogorskom državljanstvu,
- Zakon o registru građana,
- Zakon o ličnoj karti,
- Zakon o azilu (deo koji se odnosi na ličnu kartu tražioca azila i ličnu kartu i druge isprave za izbeglice),
- Zakon o strancima (deo koji se odnosi na ličnu kartu za strance),
- Zakon o putnim ispravama,
- Zakon o poslovnom registru,
- Zakon o registru prostora,
- Zakon o registru administrativnih adresa,
- Zakon o privatnosti i dostupnosti informacija,
- Zakon o državnom arhivu,
- Zakon o državnoj statistici,
- Zakon o elektronskoj trgovini,
- Zakon o zaštiti intelektualne svojine i
- podzakonski propisi Zakona o bezbednosti na putevima (deo koji se odnosi na vozačke i saobraćajne dozvole).

## ZAKLJUČAK

Kao nužan preduslov ostvarenja e-uprave na nivou Evropske unije je reforma nacionalnih pravnih sistema i postojanje jasnih nacionalnih strategija i akcionih planova e-uprave. Neke zemlje Evropske unije, poput Austrije, Velike Britanije, Irske, Finske, Italije, Norveške i Danske, izrazito su napredovale u razvijanju

e-uprave i poboljšanju usluga koje pružaju građanima i privredi. Zemlje koje žele da uđu u Evropsku uniju, kao što su Hrvatska, Srbija i Crna Gora, takođe moraju uskladiti svoja nacionalna zakonodavstva sa zahtevima Evropske unije i u oblasti elektronske uprave.

U novom ustavu Evropske unije usvojen je pravni koncept prava na *dobru upravu* što se već utvrđuje i u pojedinim nacionalnim ustavima (npr. Finska). Termin „dobra uprava” podrazumeva postizanje efikasnosti birokratije, odnosno optimizovanje rada uprave na način da se sačuvaju prava građana. Dobra uprava danas funkcioniše preko umreženih pravnih baza podataka, odnosno automatizovane administracije, što predstavlja suštinu e-uprave.<sup>23</sup> Evropska unija u svim svojim strateškim dokumentima daje izuzetan značaj stvaranju pravnih preduslova za e-upravu. Veliki broj programa koji su u toku, ili će biti u toku do 2010. godine, obuhvataju unapređenje e-uprave: Modinis,<sup>24</sup> eTEN,<sup>25</sup> IST,<sup>26</sup> IDABC<sup>27</sup> i CIP.<sup>28</sup> Ovi programi su u funkciji upravljanja i implementacije *Akcionog plana e-uprave i 2010 – ubrzanje e-uprave u Evropi u korist svih*.

Najveći broj evropskih zemalja još nije doneo posebne zakone o e-upravi već samo pojedinačne zakone kojima se regulišu određena pitanja: zakon o telekomunikacijama, zakon o elektronskom potpisu, zakon o slobodnom pristupu informacijama, zakon o zaštiti ličnih podataka, zakon o zaštiti potrošača itd. Prilikom izrade strategije izgradnje e-uprave neophodno je odrediti instituciju unutra vlade koja će biti odgovorna za implementaciju, njene nadležnosti, kao i proceduru za pisanje i usvajanje dokumenata i pravnih propisa koji će regulisati pitanja elektronske trgovine, zaštite prava intelektualne svojine itd.<sup>29</sup>

Osnovni princip pravnog regulisanja e-uprave je davanje jednakih šansi za sve koji učestvuju u procesu e-uprave i davanje jednakih mogućnosti svim članovima društva da uzmu učešće u razvoju e-uprave bez obzira na njihov društveni status, mesto prebivališta, starost i sl. I nevladinim organizacijama i pravnim licima mora se omogućiti da ravnopravno učestvuju u procesu izgradnje e-uprave i informacionog društva. Pravnim propisima se mora precizirati koje funkcije pojedinih institucija obuhvata e-uprava, s tačno navedenim nadležnostima, pravima i obavezama i principima strateškog planiranja.

Neki od važnih principa pravnog regulisanja e-uprave su:

- priznanje osnovnih prava i sloboda u sajber-prostoru (pristup internetu, elektronske informacije i znanje),

<sup>23</sup> Ahti Saarenpää, E-government – Good Government: An impossible equation?, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lejis/documentos/albaralop.pdf>, 14. januar 2006.

<sup>24</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2005/all\\_about/modinis/](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/modinis/)

<sup>25</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/activities/eten/](http://europa.eu.int/information_society/activities/eten/)

<sup>26</sup> <http://www.cordis.lu/ist/>

<sup>27</sup> <http://europa.eu.int/idabc/>

<sup>28</sup> [http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise\\_policy/cip/](http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/cip/)

<sup>29</sup> Rimantas Petrauskas, Mindaugas Kiškis, *Teaching on E-government: aspects of legal environment*, [http://www.unizar.es/derecho/fyd/lejis/documentos/e-gov\\_straipsnis3.pdf](http://www.unizar.es/derecho/fyd/lejis/documentos/e-gov_straipsnis3.pdf), 14. januar 2006.

- minimalno regulisanje (opšti princip regulisanja e-uprave),
- tehnološka neutralnost (ravnopravan tretman svih komunikacionih kana-  
la između vlade i društva),
- univerzalni pristup i racionalni troškovi (pristup iz pošta, biblioteka, škola itd.),
- relevantnost za sve grupe korisnika (G2C, G2B, G2G, manjine, starija lica,  
osobe s posebnim potrebama itd.),
- transparentnost i pristup informacijama (laka dostupnost informacija) i
- povećavanje uloge samoregulacije i koregulacije (sadržaj, odgovornost ope-  
ratera, procedure, zaštita potrošača, elektronski mediji i sl.).

Nužan preduslov ostvarenja elektronske vlade je reforma nacionalnog pravnog sistema. Da bi aktivnosti vlade na uspostavljanju e-uprave bile pravno regulisane i u okviru ustava, zakona i propisa, neophodno je da budu usvojeni: pravna regulativa koja reguliše pitanja elektronskog potpisa, elektronske dokumentacije, elektronske komunikacije između vladinih institucija i građana, zaštita podataka i sigurnost podataka, kao i druga pitanja vezana za elektronsku vladu.

Dragan Prlja, PhD  
Institute of Comparative Law  
Belgrade

## REGULATION ON E-GOVERNMENT IN SERBIA, CROATIA AND MONTENEGRO

*Reform of national legal aspects of e-government and establishing of consistent national strategies and action plans on e-governance is the precondition for creation of the effective e-government at the level of the European Union. Some of the EU Member States, such as Austria, Great Britain, Ireland; Finland, Italy and Denmark have advanced significantly in developing of the e-government and have improved services-provision to their citizens. Third countries wishing to enter the EU, such as Montenegro, Croatia and Serbia, on their way to the EU have to harmonize their national legal systems with the EU standards in the field of the e-government.*