

institut alternativa

Podgorica, 14. novembar 2017. godine

Komentari Instituta alternativa na nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi

Pozitivne stvari u predloženim izmjenama i dopunama su:

- ✓ propisivanje roka za dostavljanje podataka o dostavljanju elektronskih registara i informacionih sistema Ministarstvu javne uprave, kako bi se omogućila koordinacija i upravljanje projektima u oblasti informacionog društva;
- ✓ brisanje ograničenja da samo državni organi i organi državne uprave dostavljaju podatke o informacionim sistemima i elektronskim registrima;
- ✓ propisivanje rokova za uspostavljanje elektronskih usluga i za dostavljanje kataloga usluga.

Ipak, u tekstu postoje i određene nedosljednosti i nedorečenosti, koje mogu ograničiti pozitivan efekat novih rješenja, a u prvom redu se odnose na:

- nedovoljno precizan opseg primjene Zakona;
- nejasne nadležnosti različitih organa u primjeni i nadzoru nad primjenom Zakona;
- nepropisivanje obaveznog nadzora nad elektronskom razmjenom podataka;
- nepropisivanje obaveze organa da sačine listu svih registara/službenih evidencija, koje posjeduju, nezavisno od formata;
- nepropisivanje obaveze organa da sačine katalog svih usluga koje pružaju, nezavisno od formata.

PRIMJEDBA	ČLAN NA KOJI SE ODNOSI
Nejasan opseg primjene Zakona	Član 1 važećeg Zakona o elektronskoj upravi

Član 1 važećeg Zakona neopravdano sužava predmet Zakona samo na slučajeve kada između organa postoji elektronska komunikacija. Ovaj Član je u suprotnosti sa kasnijim odredbama, naročito onima koje propisuju novčane kazne ukoliko, primjera radi, odgovorno lice “ne razmjenjuje podatke iz elektronskih registara i informacionih sistema preko jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka ili putem web servisa”.

Iako je predmet Zakona dovoljno obuhvatan jer uključuje državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, javne službe i pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, time što se primjena Zakona definiše samo u odnosu na situacije elektronske komunikacije i kada ovi organi “obrađuju,

razmjenjuju i objavljuju podatke i informacije u elektronskom obliku”, može se ugroziti primjena Zakona u praksi i doći do različitih interpretacija. Naročito u kontekstu primjene novog Zakona o upravnom postupku, koji afirmiše elektronsku komunikaciju, ali i zbog suprotnosti ove odredbe sa kaznenim odredbama istog Zakona, **predlažemo da se sljedeće riječi brišu:** “kad u vršenju svojih nadležnosti ostvaruju komunikaciju sa građanima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima elektronskim putem (u daljem tekstu: elektronska komunikacija), i kad obrađuju, razmjenjuju i objavljuju podatke i informacije u elektronskom obliku” .

PRIMJEDBA	ČLAN NA KOJI SE ODNOSI
Nejasne nadležnosti različitih organa u njegovoj primjeni i nadzoru nad primjenom	Član 21 važećeg Zakona o elektronskoj upravi, Član 10 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi

Nejasne su nadležnosti u pogledu nadzora nad sprovođenjem zakona. Član 21 važećeg Zakona o elektronskoj upravi propisuje da poslove inspeksijskog nadzora vrši inspektor za usluge informacionog društva, pri čemu praktično izostaje nadležnost upravne inspekcije. Međutim, kako Zakon o elektronskoj upravi reguliše brojna pitanja važna za efikasno sprovođenje upravnih postupaka, u prvom redu razmjenu podataka po službenoj dužnosti putem jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku razmjenu podataka, neophodno je precizirati nadležnosti inspeksijskog nadzora nad sprovođenjem zakona između upravne inspekcije i inspektora za informaciono društvo. Naš predlog je da se precizira da se nadzor nad dostavljanjem podataka o elektronskim registrima i informacionim sistemima nadležnom organu i nad ostalim pitanjima tehničkog karaktera (u smislu servera, naloga i mreža koje se koriste) vrši od strane inspektora za informaciono društvo, **dok nadzor nad razmjenom podataka po službenoj dužnosti preko jedinstvenog informacionog sistema i ukupnom komunikacijom u okviru upravnog postupka (prijem i slanje elektronskih podnesaka) treba da vrši Upravna inspekcija, u čijoj je izvornoj nadležnosti nadzor nad primjenom Zakona o upravnom postupku u skladu sa posebnim Zakonom.**

Član 10 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi propisuje da su državni organi i organi državne uprave dužni da prije uspostavljanja informacionog sistema pribave saglasnost i Ministarstva javne uprave i Ministarstva finansija, naprije na idejno rješenje, a zatim i na projektnu dokumentaciju. Uloga Ministarstva finansija u smislu kontrole planiranih izdataka definisana je Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kao i Zakonom o javnim nabavkama, i uvođenje dodatne finansijske kontrole planiranja ovim zakonom je izlišno. Zakon nije precizan u vezi podjele posla između ministarstava u pogledu aspekta sa kojeg se saglasnost daje. Radi izbjegavanja situacije da Ministarstvo finansija odlučuje o sudbini nekog informacionog sistema bez kapaciteta da ocijeni rješenje sa stručnog aspekta, predlažemo da se njihova uloga u ovom članu i sistemu saglasnosti briše.

institut alternativa

PRIMJEDBA	ČLAN NA KOJI SE ODNOSI
Nepropisivanje obaveznog nadzora nad elektronskom razmjenom podataka	Uvesti novi Član.

Neophodno je dodati Član, kojim će se **nadležni organ obavezati da sačinjava izvještaje o stanju elektronske razmjene podataka preko jedinstvenog informacionog sistema na godišnjem nivou**. Ovi izvještaji bi pružili neophodne podatke za cjelovito sagledavanje upravnog postupanja, čije je praćenje propisano novim Zakonom o upravnom postupku.

PRIMJEDBA	ČLAN NA KOJI SE ODNOSI
Nema obaveze organa da sačine listu svih registara/službenih evidencija	Član 15 važećeg Zakona o elektronskoj upravi, Član 18 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi

Članom 15 važećeg Zakona propisano je da su državni organi i organi državne uprave dužni da dostave podatke o elektronskim registratorima i informacionim sistemima radi koordinacije i upravljanja projektima u oblasti informacionog društva. Međutim, da bi se ostvario suštinski napredak u efikasnijoj razmjeni podataka između javnih registara, **neophodno je raditi na uspostavljanju evidencije o svim registratorima u posjedu organa, koji su predmet Zakona o elektronskoj upravi** (državni organe, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, javne službe i pravna lica koja vrše javna ovlašćenja), **nezavisno od toga da li su oni dostupni u papirnom ili elektronskom obliku**.

Drugim riječima, da bi se na pravi način upravljalo i koordiniralo projektima uspostavljanja elektronskih registara, neophodno je sačiniti cjelovitu evidenciju, kako bi se utvrdilo koji registri treba da budu “prevedeni” na elektronski oblik. U Hrvatskoj, primjera radi, tzv. “metaregistar”, obuhvata osnovne informacije o svim registratorima koje vode tijela javnog sektora, kao i uslove korišćenja podataka iz tih registara. Jedan od osnovnih ciljeva uspostavljanja metaregistra bio je i da se uključe službene evidencije koje se vode i na papiru “radi cjelovitijeg pregleda informacija koje se prikupljaju”. Na drugoj strani, **polazne osnove za uspostavljanje interoperabilnosti u Crnoj Gori zasnivaju se samo na postojećim elektronskim registratorima, što predstavlja značajno ograničenje u razvoju javnih politika u ovoj oblasti**.

Takođe, ovako uspostavljen “metaregistar” – registar svih registara u posjedu javnog sektora u Crnoj Gori, treba da bude javno dostupan na sajtu Ministarstva javne uprave, kako bi se građani bolje upoznali sa uslugama i evidencijama javnog sektora. S tim u vezi, u Članu 15 Zakona o elektronskoj upravi, neophodno je dodati Stav koji će glasiti: “Evidencija o registratorima i informacionim sistemima, koji su u posjedu organa, objavljuje se na internet stranici nadležnog organa”.

PRIMJEDBA	ČLAN NA KOJI SE ODNOSI
Nema obaveze organa da sačine listu svih usluga koje pružaju	Član 5 i Član 16 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi

Iako je iskorak što se u Članu 5 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi organi obavezuju da na internet stranici objave katalog svih usluga za prijem podnesaka preko portala e-uprave, ne propisuje se obaveza da se sačine i objave katalozi svih usluga koje organi pružaju. Slično primjedbi koju imamo u pogledu evidencije o registrima, **i u ovom dijelu smatramo da bi suštinski iskorak za napredak u uspostavljanju elektronskih usluga bio moguć tek u odnosu na cjelovitu evidenciju svih usluga koje javni sektor pruža u Crnoj Gori.** Dodatno, u Članu 16 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi predlaže se tačka, koja propisuje da će se novčanom kaznom od 500 do 2000 eura kazniti odgovorno lice, ukoliko ne pripremi aplikativno rješenje i/ili elektronsku uslugu za prijem svih vrsta podnesaka koji se tom organu mogu podnijeti u elektronskom obliku u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak pred tim organom". Naime, da bi uopšte bilo moguće ocijeniti za koje usluge je moguće pripremiti aplikativno rješenje ili elektronsku uslugu za prijem podnesaka, neophodno je sačiniti kataloge svih usluga koje organi pružaju, a ne samo onih koje se već pružaju elektronskim putem. U suprotnom, prozilazi da će se napredak u uspostavljanju elektronskih usluga cijeliti u odnosu na već uspostavljene elektronske usluge.