

institut alternativa

Institut alternativa, Ul. Džordža Vašingtona 57, 20/I, 81000 Podgorica, info@institut-alternativa.org

za

Ministarstvo javne uprave

PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE NA NACRT ZAKONA O ELEKTRONSKOJ UPRAVI

Primjedba/predlog/sugestija 1: Nacrt Zakona **ne uređuje važno pitanje ažurnosti dostavljanja informacija o elektronskim uslugama**, koje se pružaju preko jedinstvenog portala Vlade (eUprava), odnosno jedinstvenog informacionog sistema kojeg prepoznaje Nacrt zakona. Nisu propisani rokovi ažuriranja podataka o pojedinačnim elektronskim uslugama, niti kaznene odredbe za netačne informacije o elektronskim uslugama.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 1: Iako je, u skladu sa predviđenim rješenjima, organ dužan da pripremi i na svojoj internet stranici objavi i redovno ažurira katalog usluga elektronske uprave i dostavi ga Ministarstvu javne uprave u elektronskoj formi, **nije propisan rok u kojem podaci o konkretnoj elektronskoj usluzi, usljed, primjera radi, promjene nadležnih institucija, zakonskog osnova i specifičnih koraka prilikom pružanja konkretne usluge, treba da se ažuriraju kako bi opis usluge i elektronske procedure bili u potpunosti vjerodostojni.** Vlada je prepoznala problem da pojedini organi ne ažuriraju u dovoljnoj mjeri podatke o elektronskim uslugama, što potvrđuje i analiza usluga trenutno dostupnih na portalu eUprava. **Opis pružanja većine usluga nije usklađen sa novim zakonom o upravnom postupku.** Samim tim, slični problemi u budućnosti treba da se preduprije kroz unapređenje zakonskih rješenja o elektronskoj upravi, i shodno propisivanje kaznenih odredaba za organe koji elektronske usluge ne prilagode izmjenama ključnih zakona i drugim okolnostima koje utiču na opis i korake u proceduri pružanja određene usluge.

Primjedba/predlog/sugestija 2: Članom 6 predmetnog Nacrta samo se načelno definiše prevencija diskriminacije, kroz propisivanje obaveze da se usluga elektronske uprave pruža na način koji obezbjeđuje pristup i korišćenje te usluge licima sa invaliditetom bez tehničkih, audio-vizuelnih, semantičkih i jezičkih ograničenja, ali se dalje ne razrađuje niti se predviđaju kaznene odredbe za nepoštovanje ovog načela.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 2: Ovaj član ostaje samo na nivou načela, bez razrade njegove primjene, što se može negativno odraziti u praksi. Na drugoj strani, regulativa Evropske unije bliže razrađuje standarde tzv. e-Pristupačnosti, koji bi trebalo, radi pune usaglašenosti novog zakona sa pravnom tekovinom EU, da se iskoriste za konkretizovanje načela prevencije diskriminacije. Takođe, neophodno je propisati kaznenu odredbu za nepoštovanje standarda e-Pristupačnosti.

Primjedba/predlog/sugestija 3: Nije propisana obaveza da lokalne samouprave, koje vode elektronske registre i evidencije i upravljaju informacionim sistemima, razmjenjuju podatke preko jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 3: Ukoliko se praktično izuzmu organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, nezavisna i regulatorna tijela i pravna i fizička lica koja vrše javna ovlaštenja iz njegovog opsega, ovo **ostaje zakon o elektronskoj državnoj upravi**, a ne o elektronskoj upravi. Ne postoji obaveza da lokalne samouprave, u čijoj su nadležnosti usluge koje građani relativno često koriste, razmjenjuju podatke putem jedinstvenog informacionog sistema. Ne postoji uopšte evidencija elektronskih registara na lokalnom nivou, što može ugroziti efikasnost pružanja svih usluga, koje podrazumijevaju kontakt, odnosno razmjenu podataka sa lokalnim administracijama. Samim tim, treba zakonski obavezati organe lokalne samouprave, organe lokalne uprave, nezavisna i regulatorna tijela i pravna i fizička lica koja vrše javna ovlaštenja da, u određenom propisanom roku ispune tehničke uslove za razmjenu podataka iz elektronskih registara preko jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka i podnesu zahtjeve za korišćenje ovog sistema. U skladu sa tim, **treba izmijeniti postojeće članove 13 i 14**, kako bi se uvela obaveza da i navedeni organi i tijela budu u istoj obavezi kao organi državne uprave.

Primjedba/predlog/sugestija 4: Stav 4 Člana 14, nepreciznom formulacijom, može praktično organe državne osloboditi obaveze da podatke iz elektronskih registara i informacionih sistema razmjenjuju preko jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 4: Ovom odredbom ostavljena je mogućnost organima da, kad god im "priroda poslova" to dozvoljava, ne razmjenjuju podatke putem jedinstvenog sistema. Nijesu precizirane situacije, okolnosti i sl. u kojima organi mogu biti oslobođeni ove obaveze, dok su Članom 4 već definisana izuzeća od primjene Zakona (prilikom upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija za razmjenu podataka i dokumenata označenih stepenom tajnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka, kao i informacioni sistemi za potrebe odbrane, zaštite od prirodnih nepogoda i drugih nesreća, vršenja policijskih, obavještajno-bezbjednosnih i vanjskih poslova, kao i prevencije i otkrivanja pranja novca i finansiranja terorizma). Dakle, **nejasno je koja je to priroda poslova, koja, osim prethodno opisanih izuzeća, može organe osloboditi obaveze koja je ključna za efikasnu razmjenu podataka po službenoj dužnosti, jednog od osnovnih načela novog zakona o upravnom postupku.**

Primjedba/predlog/sugestija 5: Nije propisan rok u okviru kojeg dva organa moraju da izvrše razmjenu podataka putem jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, pa ovaj nedostatak treba preduprijeti time što će se, primjera radi, dva organa koja vrše razmjenu podataka putem jedinstvenog sistema, obavezati da to učine u jasno određenom vremenskom roku.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 5: Time se obezbjeđuje efikasnost u pružanju usluga građanima; u suprotnom, staro rješenje, prema kojem su građani da sami pribavljaju podatke od značaja za dobijanje određene usluge, može biti efikasnije. Takođe, ukoliko se ne precizira rok u kojem su organi dužni da izvrše prethodno opisanu razmjenu podataka, **i kaznena odredba** propisana ukoliko organi ne razmjenjuju podatke iz elektronskih registara preko

jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka **je obesmišljena**, jer će biti nemoguće utvrditi činjenice prilikom nadzora nad primjenom zakona.

Primjedba/predlog/sugestija 6: Predviđeni metaregistar obuhvata samo elektronske registre, a ne i sve registre koji su u posjedu obveznika Zakona. Da bi se uspostavio metaregistar u punom smislu te riječi, njime je neophodno obuhvatiti i registre i službene evidencije dostupne u neelektronskim formatima.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 6: Da bi se ostvario suštinski napredak u efikasnijoj razmjeni podataka između javnih registara, neophodno je raditi na uspostavljanju evidencije o svim registrima 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 registrima 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 registrima, što predstavlja značajno ograničenje u razvoju javnih politika u ovoj oblasti.

Primjedba/predlog/sugestija 7: Slično prethodnom komentaru, član 19 nacrtu zakona predviđa uspostavljanje kataloga elektronskih usluga, ali ne i kataloga svih usluga koje obveznici zakona pružaju. Time i dalje ostajemo bez polaznog osnova, u odnosu na koji bi se mogle razvijati dalje politike modernizacije i digitalizacije usluga javnog sektora.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 7: Suštinski napredak u uspostavljanju elektronskih usluga biće moguć tek u odnosu na cjelovitu evidenciju svih usluga koje javni sektor pruža u Crnoj Gori. 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.

Primjedba/predlog/sugestija 8: Iako je elektronska uprava sastavni dio reforme javne uprave, pa bi, samim tim, stanje u ovoj oblasti trebalo da razmatra već uspostavljeni Savjet za reformu javne uprave, predviđa se osnivanje još jednog tijela – Savjeta za elektronsku upravu. To ukazuje na neopravdano gomilanje savjetodavnih tijela, čiji se opisi poslova u potpunosti preklapaju, što u praksi često ima negativan efekat na učinak i rad ovih paralelnih struktura. U Nacrtu nije predviđeno da Savjet za elektronsku upravu, čija je struktura regulisana članom 28, u svoj sastav uključi predstavnike nevladinih organizacija, koje se bave unapređenjem elektronske usluge. Dodatno, u obrazloženju Nacrta zakona nije dato dovoljno informacija koje uopšte ukazuju na opravdanost formiranja ovog tijela. Dakle, predlažemo da se član 28 briše; ukoliko se ovo tijelo ipak zadrži, predlažemo da u svoj sastav uključi predstavnika/-cu nevladinog sektora.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 8: Iz ovako formulisanog člana 28 proizilazi da napredak u uspostavljanju elektronske uprave ima samo efekata na biznis, ali ne i na građane, s obzirom na to da će novo tijelo u svoj sastav uključiti predstavnika Privredne komore, ali ne i predstavnike organizacija civilnog društva, koje se bave pružanjem elektronskih usluga građanima. Uz nacrt nedostaje analiza uticaja propisa, koja bi eventualno približila razloge za osnivanje ovog tijela i ukazala na potencijalne dodatne vrijednosti koje ono može da ostvari u odnosu na već postojeći Savjet za reformu javne uprave, koji je uključio i predstavnike nevladinog sektora. Ukoliko analiza uticaja propisa pokaže opravdanost formiranja novog tijela, neophodno je u njegov sastav uključiti i predstavnika/-cu nevladinog sektora, koji će se birati na osnovu javnog poziva.

Primjedba/predlog/sugestija 9: Nejasne su nadležnosti u pogledu nadzora nad sprovođenjem zakona, pa ih treba precizirati na način da se **jasno razgraniče nadležnosti Upravne inspekcije i nadležnosti inspektora za usluge informacionog društva**. 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 razmjenu 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.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 9: Član 29 Nacrta zakona 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.

Primjedba/predlog/sugestija 10: Prevelik je rok za dostavljanje podataka o novim registrima ili informacionim sistemima, koji je, u trajanju od 60 dana, propisan Članom 33 Nacrta zakona.

Obrazloženje primjedbe/predloga/sugestije 10: Rok od čak 60 dana za puko dostavljanje podataka o novouspostavljenim registrima i sistemima nije utemeljen u obimu posla koji ova jednostavna razmjena informacija podrazumijeva. Na drugoj strani, pravovremena razmjena informacija o novim registrima može pozitivno da utiče na pristupačnost i efikasnost pružanja određenih usluga.

The image shows a handwritten signature in blue ink over a rectangular stamp. The stamp contains the text "INSTITUT ALTERNATIVA" and "PODGORICA" in capital letters.

Milena Muk, Institut alternativa
