

Dr Dragan PRLJA*

UDK:340.134:061.1EC
str. 55-81.
Pregledni naučni rad

E - UPRAVE U EVROPSKOJ UNIJI I U SRBIJI

Rezime

Evropska unija u svim svojim strateškim dokumentima daje izuzetan značaj stvaranju preduslova za e-upravu. Veliki broj programa koji su u toku, ili će biti u toku do 2010. godine, obuhvataju unapređenje: Modinis, eTEN, IST, IDABC i CIP. Svi ovi programi su u funkciji upravljanja i implementacije "Akcionog plana e-uprave i2010 - ubrzanje e-uprave u Evropi u korist svih". Kao nužan preduslov ostvarenja e-uprave na nivou Evropske unije je svakako reforma nacionalnih pravnih sistema i postojanje jasnih nacionalnih strategija i akcionih planova e-uprave. 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. U Srbiji je krajem 2006. godine doneta "Strategija informacionog društva" u okviru koje je predviđen i razvoj e-uprave, i donošenje Zakona o e-upravi, međutim i pored usamljenih pozitivnih primera ni zakonodavna regulativa, ni do sada postignuti rezultati na razvoju e-uprave u Srbiji nisu ohrabrujući.

1. UVOD

Svetski fenomen upotrebe informacionih i komunikacionih tehnologije interneta, personalnih kompjutera, mobilnih telefona, digitalne televizije, itd. izvršio je transformaciju mnogih aspekata funkcionisanja vlada. Dostupnost

* Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

informacija na daljinu i pružanja javnih usluga (izdavanje raznih vrsta dozvola, dokumenata, prijava, itd.) on-line putem omogućava "otvaranje" vlade prema građanima i omogućava novi vid kvaliteta javnih usluga. Ovakav vid komunikacije vlade sa 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 u svetu distribuiraju informacije putem web strana, izgrađuju svoje digitalne baze podataka i pružaju neki vid usluga on-line putem.¹ Ogromne uštede, koje omogućuje uvođenje e-uprava u zemljama Evropske unije od čak 50 biliona evra na godišnjem nivou, kao i povećanje konkurentnosti zemalja Evropske unije razvojem e-uprave usloveli su da e-uprava postane jedan od važnih prioriteta u planovima razvoja Evropske unije do 2010. godine.²

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 sa građanima, kompanijama, i drugim delovima vlade. Te tehnologije služe za postizanje: bolje isporuke vladinih usluga građanima, unapređenja interakcije sa biznis kompanijama i industrijom, bolje dostupnosti informacija građanima, ili efikasnije upravljanje vladom. Uspostavljanje e-uprave rezultira: manjom korupcijom, povećanjem transparentnosti, većim kvalitetom vladinih usluga, povećanim prihodima, i smanjenjem troškova. Tradicionalno su se usluge vlade građanima i kompanijama vršile u vladinim kancelarijama. Upotrebom 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 sa kupcima (B2C), e-uprava ima za cilj da omogući lakšu, jeftiniju, transparentniju

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/lefis/documentos/JMfinaldraft.pdf>, 15. januar 2006.g.

² Commission of the European Communities, i 2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All, Brussels, 25.04.2006 COM(2006) 173 final.

interakciju između vlade i građana (G2C), vlade i kompanija (G2B), samih vladinih agencija (G2G).³

Ujedinjene nacije definišu e-upravu kao kapacitet i volju javnog sektora da razvije upotrebu informaciono komunikacionih tehnologija u cilju unapređenja pružanja usluga građanima.⁴ Od 179 zemalja koje su prema Izveštaju UN za 2005. g. implementirale neke segmente e-uprave najviši stepen implementacije postigle su SAD, Danska, Švedska i Velika Britanija. Slovenija zauzima 26 mesto, Hrvatska 47 mesto. Jedna od retkih zemalja u Evropi koja ne prati trendove u razvoju e-uprave je Srbija i Crna Gora i što je i navedeno u Izveštaju UN za 2005. g.⁵ Prema Indeksu UN za 2005. g. Srbija i Crna Gora se nalazi na 156 mestu.

U okviru Evropske unije "e-uprava" se definiše kao "**upotreba informaciono komunikacionih tehnologija, a naročito upotreba interneta kao instrumenata za postizanje bolje uprave.**" U Evropskoj uniji se smatra da e-uprava treba da bude više zasnovana na znanju, okrenuta korisnicima, distribuirana i umrežena, a da u svojoj suštini predstavlja modernizaciju i reformu javne uprave i stvaranje informacionog društva. E-uprava je segment reforme javnog sektora. U planovima razvoja Evropske unije za narednih 10 godina e-uprava zauzima značajno mesto kao alat za stvaranje bolje uprave, u najširem smislu, kako bi se modernizovale institucije i procesi i stvorilo adekvatno okruženje i ljudski resursi u javnoj upravi kako bi se postigla **bolja uprava** i uvećalo **javno dobro**. Javnim dobrom se smatra vrednost stvorena od strane uprave pružanjem usluga, donošenjem zakona i propisa, i drugim aktivnostima. Jedan od važnih izazova e-uprave je harmonizacija propisa u ovoj oblasti kako bi se omogućilo prekogranično pružanje usluga, odgovarajući nivo bezbednosti, zaštita privatnosti, itd. U harmonizaciji propisa neophodno je pronaći adekvatan

³ World Bank, Definition of E-Government <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>, 17. januar 2006.

⁴ UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, UN Global E-government Readiness Report 2005 - From E-government to E-inclusion, New York, 2005, p. 13.

⁵ *Ibidem*, p. 50.

balans između skupa propisa koji se moraju harmonizovati i njihovim odnosom prema obavezujućim nacionalnim propisima.⁶

Direktne koristi koje se ostvaruju uvođenjem e-uprave su smanjenje troškova u upravi i javnim poslovima, značajne uštede u područjima kao što su javne nabavke, prikupljanje poreza i carinske operacije, uz bolji i neprekidan kontakt sa građanima, posebno onima koji žive u udaljenim i manje naseljenim područjima.

Indirektne koristi nisu manje važne i uključuju veću transparentnost i odgovornost u javnom odlučivanju, što je moćno sredstvo u borbi protiv korupcije, za jačanje demokratije i stimulisanje lokalnih e-kultura.

Prema nekim našim autorima elektronska vlada je "realnost koja se sastoji u upotrebi informacione i komunikacione tehnologije u svim aktivnostima javne i političke uprave čime se javna uprava transformiše u službu za potrebe građana."⁷

E-uprava se može definisati i kao upotreba tehnologije u cilju povećanja dostupnosti i isporuci vladinih usluga u korist građana, biznis partnera i zaposlenih.⁸ Međutim u suštinskom smislu e-uprava se nikako ne može svesti na samo pružanje usluga građanima ili biznis partnerima već je ona koncept koji podrazumeva reorganizaciju celog vladinog aparata u cilju ostvarenja novih formi upravljanja.

Uspostavljanjem e-uprave postižu se sledeći ciljevi: smanjuju se troškovi i postiže brže i kvalitetnije pružanje usluga, pospešuje se ekonomski razvoj (stvara se mnogo bolja klima za funkcionisanje kompanija), povećava se transparentnost i odgovornost u funkcionisanju vlade, unapređuje se pružanje usluga (smanjuje se birokratija i podiže se kvalitet i brzina pružanja usluga), poboljšava se javna uprava (veća efikasnost administracije, kontrola troškova, upravljanje ljudskim resursima, itd.), olakšava se stvaranje informacionog društva (u drugim sektorima kao što je obrazovanje).⁹

⁶ C. Centeno, R. van Bavel and J-C. Burgelman, "eGovernment in the EU in the next decade: the vision and key challenges", <http://www.jrc.es/home/publications/publications.html>, 17. januar 2006.

⁷ Predrag Dimitrijević, Elektronska vlada (E-Government), *Pravni život*, br. 9/2001, str. 684.

⁸ Monica Palmirani, Michele Martoni, Sergio Niger, E-learning Legal Content, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/FIDv8.v1.pdf>, 14. januar 2006.

⁹ World Bank, E-government Guideline, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNO>

E-uprava, se definiše i kao 'Upotreba informacionih i komunikacionih tehnologija, i posebno interneta, kao oruđa za postizanje boljih rezultata vlada'. U osnovi, e-uprava bi trebalo da omogući vidljivije rezultate vođenja politike koja utiče na život građana, bolju uslugu vladinih servisa neophodnih u svakodnevici i veću uključenost i odgovornost građana u donošenju odluka, ali i da ne oslobađa establišment od odgovornosti za činjenje, odnosno ne činjenje, podsećajući ih da su još uvek podložni sudu javnosti- naravno na izborima.¹⁰

E-uprava se može predstaviti i kao celina koja obuhvata tri vrste odnosa:

1. Uprave i građana (G2C) - omogućava građanima direktno pristupanje vladinim informacijama i servisima sa bilo kog mesta upotrebom različitih kanala komunikacije.
2. Uprave i kompanija (G2B) - omogućava interakciju između vlade i privatnog sektora online putem i tako se smanjuje i uprošćava proces regulacije, i postiže veća konkurentnost kompanija.
3. Uprave i same uprave (G2G) - efikasno pružanje usluga zavisi od različitih delova vlade i od podeljenih nadležnosti pa je ultimativni cilj e-uprave jedna tačka pristupa vladi što zahteva saradnju različitih delova vlade i sa njima povezanih agencija, zajedničko korišćenje baza podataka i resursa radi povećanja efikasnosti i efektivnosti.¹¹

E-uprava je više fokusirana na samu upravu nego na elektronski segment upravljanja. Razvoj informacionog društva dovodi do značajnih promena što se tiče očekivanja građana, strukture organizacija, kulture i radnih procesa.¹²

Efikasnost same e - uprave se unapređuje zahvaljujući razvoju informacionih i komunikacionih tehnologija koje omogućavaju efikasnije procesiranje i rad državne administracije. Internet -bazirane aplikacije omogućavaju uštede kod prikupljanja i isporučivanja podatka što predstavlja prednost kod informisanja i komuniciranja sa korisnicima. Značajno poboljšanje efikasnosti u budućnosti

LOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html

¹⁰ Igor Dikić, E-government, Internet: <http://www.link.co.yu/> Studentske Presentacije /Igor3703/Index.htm, 12. april 2005.

¹¹ World Bank, E-government Guideline, [http://web.worldbank.org/WBSITE/ EXTERNAL/ TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html)

¹² Šta je eVlada? <http://www.is.gov.ba/egovernment/>, 17. septembar 2005. g.

biće omogućeno razmenom informacija u okviru i između pojedinih baza podataka.

E - uprava podrazumeva upotrebu velikog broja novih tehnologija u radu e-uprave, uključujući i najsofisticiranije kao što su ekspertni pravni sistemi i automatsko donošenje odluka.

2. SERVISI E-UPRAVE

U zadnjih nekoliko godina razvoj on-line javnih usluga, odnosno e-uprave u Evropskoj uniji je u značajnom porastu od oko 27% od 2001. do 2004. Ove usluge se u znatno većem procentu pružaju kompanijama u odnosu na procenat usluga koji se pruža građanima. Može se konstatovati da je isporuka on-line sofisticiranih javnih usluga u Evropskoj uniji, globalno gledano, prešla procenat od 65% još 2004. godine.¹³

Dostupnost javnih usluga on-line u Evropskoj uniji posmatra se kroz realizaciju četiri faze dostupnosti:

1. Dostupnost informacija - informacije neophodne da bi se započela procedura,
2. Interakcija u jednom pravcu - preko web strane se mogu preuzeti formulari,
3. Interakcija u oba pravca - preko web strane podnošenje popunjenih formulara uz autentifikaciju, i
4. Potpuni elektronski postupak - preko web strane potpuno pružanje usluge uključujući odlučivanje i dostavljanje odluke.

U planovima razvoja i centralne i lokalne e-uprave treba predvideti kao prioritet 20 servisa (12 za građane i 8 za privrednike) koji su kao takvi definisanih i od strane Evropske unije:

2.1. Servisi namenjeni građanima

1. Prijava poreza,
2. Pomoć u traženju posla,

¹³ European Commission Directorate General for Information Society and Media, Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing ? We Based Survey on Electronic Public Services Report of the Fifth Measurement October 2004, 4. March 2005, p. 45.

3. Socijalna pomoć (za nezaposlene, dodaci za porodice, medicinska nega, studentski krediti i stipendije),
4. Lična dokumenta (pasoš, lična karta i vozačka dozvola),
5. Registracija automobila (novih i korišćenih),
6. Dobijanje građevinske dozvole,
7. Prijave policiji (npr: krađe, i sl.),
8. Javne biblioteke (uvid u katalog, pretraživanje),
9. Izvodi iz matičnih knjiga (rođeni, venčani, umrli, državljanstvo, prebivalište itd.),
10. Prijava i upis u oblasti obrazovanja,
11. Prijava promene adrese, i
12. Zdravstveni servisi (saveti, zakazivanje pregleda i sl.).

Naravno da se sa navedenih 12 vrsta usluga ne okončava ukupan spisak usluga koje se pružaju građanima u okviru e-uprave. Ovih 12 su najkarakterističnije i predstavljaju osnov za uvođenje e-uprave, a ukupan broj usluga koje se pružaju građanima, a koje e-uprava obuhvata, zapravo se poklapa i proističe iz ukupnosti nadležnosti centralnih i lokalnih organa uprave.

2.2. Servisi namenjeni kompanijama

Osam najvažnijih servisa koji su namenjeni privrednim subjektima su:

1. Socijalni doprinosi za zaposlene,
2. Porez na dobit preduzeća: poreska prijava, obaveštenje,
3. Porez na dodatu vrednost (PDV): poreska prijava, obaveštenje,
4. Registracija novog preduzeća,
5. Podnošenje podataka kancelarijama koje se bave statistikom,
6. Carinske deklaracije,
7. Dozvole u vezi sa životnom sredinom (uključujući i izveštavanje), i
8. Javna nabavka.

2.3. Servisi namenjeni javnim službenicima

Jedan od najvećih izazova realizacije koncepta e-uprave je povezivanje delova uprave kako bi se uspostavio protok informacija između različitih ministarstava i odgovornih institucija. Prepreke ostvarivanju ovog cilja su obično pravne prirode, a ne tehničke prirode.¹⁴

Servisi e-uprave namenjeni javnim službenicima obuhvataju sve one informacije i baze podataka koje su neophodne za svakodnevni rad javnih službenika i sve one informacije i baze podataka koje im povremeno mogu zatrebati.

Jedna od važnih prepreka ostvarenju cilja e-uprave je i odgovarajući program osposobljavanje javnih službenika. Činjenica je da poboljšanje usluga direktno zavisi od stepena obrazovanja i osposobljenosti javnih službenika. Njihova osposobljenost pored klasičnih načina mora se vršiti i učenjem na daljinu, odnosno kroz programe e-učenja u sklopu koncepta "doživotnog učenja".¹⁵ Programi e-učenja i osposobljavanja javnih službenika za obavljanje poslova u okviru e-uprave moraju biti pažljivo planirani i izvedeni. Narочito je važno osmišljavanje motivacije javnih službenika za učešće u ovom procesu. Programi e-učenja mogu biti posvećeni problematici elektronskog potpisa, bezbednosti podataka, slobodnom pristupu informacijama, itd.

2.4. Implementacija servisa e-uprave

Čak i za najjednostavniji upravni postupak, na primer promenu adrese stanovanja, potrebno je da se ostvare svi zakonski i tehnološki preduslovi. Prvo, potrebno je da svaki građanin može sa apsolutnom sigurnošću da bude pozitivno identifikovan od strane sistema. Potrebno je svim građanima izdati nove lične karte sa pametnim čipom (SMART), ili na drugi način osigurati primenu elektronskog potpisa. Drugo, potrebno je ostvariti bezbednu elektronsku komunikaciju između korisnika i sistema, bez obzira da li je korisnik na nekom javnom 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

¹⁴ Philip Leith, Legal Issues in E-government, <http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/Leith.pdf>, 11. januar 2006.

¹⁵ Monica Palmirani, Michele Martoni, Sergio Niger, E-learning Legal Content, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/FIDv8.v1.pdf>, 14. januar 2006.

bezgotovinsko elektronsko plaćanje. Za uspešnu implementaciju e-uprave neophodno je realizovati:

- Elektronski registar građana
- Elektronski registar privrednih subjekata
- Posrednički softver za istovremeni pristup raznorodnim bazama podataka (middleware)
- Rečnik podataka informacionog sistema
- Sistem za administrativno poslovanje
- 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
- Informacioni sistem pravosudnih organa
- Elektronski sistem državnog trezora
- Centralni registar sertifikacionih tela za izdavanje elektronskih potpisa
- Centralni sistem za kadrovske poslovanje
- Opštinski sistemi poslovanje (različiti sistemi u većem broju opština)
- Elektronski registar nevladinih organizacija
- Zajednička mrežna infrastruktura republičkih organa
- Sistem zaštite zajedničke mreže republičkih organa
- Internet pristup za državne organe
- Razvoj jedinstvenog izgleda i sistema navigacije internet prezentacija državnih organa (common look and feel).

Nakon uspešne implementacije svih segmenata e-uprave građanin će i dalje dolaziti na šalter MUP-a, ali mu sada sem stare lične karte ništa više neće biti potrebno. Radnik MUP-a će preko informacionog sistema trenutno dobiti

izvod iz matične knjige rođenih, izvod iz knjige državljana i podatke iz baze podataka građana. Takođe, na licu mesta će se digitalnim foto-aparatom snimiti portret građanina, a njegov potpis i otisak prsta će se takođe digitalizovati i dodati u bazu podataka. Pri narednom dolasku u MUP, radi produžetka ili vađenja nekog drugog dokumenta, baza podataka će već sadržati fotografiju, potpis, i otisak prsta.

3. PRAVNI OKVIR E-UPRAVE U NEKIM EVROPSKIM ZEMLJAMA

U novom ustavu Evropske unije predložen 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.¹⁶

Ciljevi realizacije politike e-uprave Evropske unije u sklopu Akcionog plana e-Evropa 2002, i e-Evropa 2005 bili su da se razviju moderne javne usluge i dinamičko okruženje za elektronsko poslovanje. Osnovni indikatori realizacije ovog plana bili su: pristup i korišćenje interneta od strane građana, pristup i korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija od strane kompanija, troškovi internet pristupa, e-uprava, e-učenje, e-zdravstvo, e-poslovanje. Glavni indikator za e-upravu bio je: procenat osnovnih javnih usluga on-line dostupnih, a potom broj osnovnih javnih usluga dostupnih on-line putem u potpunosti. Istraživanjem je bilo obuhvaćeno 28 evropskih zemalja. Istraživanjem je bilo obuhvaćeno posmatranje 20 osnovnih usluga javnog servisa: usluge koje se pružaju građanima (uplata poreza, traženje posla, socijalna davanja, lični dokumenti, registracija kola, dozvole za gradnju, policijske prijave, javne biblioteke, izvodi rođenih i umrlih, više obrazovanje, promena prebivališta i boravišta, i zdravstvene usluge), usluge koje se pružaju kompanijama (socijalna davanja za zaposlene, porezi, izvozne deklaracije, registracija novih kompanija, popunjavanje i slanje statističkih podataka, carinske deklaracije, dozvole vezane za čovekovu okolinu i javne nabavke).¹⁷

¹⁶ Ahti Saarenpää, E-government - Good Government: An impossible equation?, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/albaralop.pdf>, 14. januar 2006.

¹⁷ European Commission Directorate General for Information Society and Media, Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? We Based Survey on Electronic Public Services Report of the Fifth Measurement October 2004, 4. March 2005, p. 6.

Analiza u okviru Evropske unije sa podacima iz 2004. g. pokazala je da je e-uprava najviše ostvarena u Švedskoj (89%), potom u šest zemalja sa procentom preko 80% (Austrija, Velika Britanija, Irska, Finska, Norveška i Danska), dok su novoprimitljene zemlje kao što je Poljska, Slovačka, Mađarska, Češka, Litvanija, Malta, pa i Slovenija ispod procenta od 50%.¹⁸

Najveći broj evropskih zemalja još nije doneo posebne zakone o e-upravi već je doneo pojedinačne zakone kojima se regulišu određena pitanja vezana za e-upravu. Ti zakoni su: 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. Mogućnosti korišćenja otvorenog koda takođe mogu biti obuhvaćene ovakvim propisima.¹⁹

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. Takođe se mora omogućiti nevladinim organizacijama i pravnim licima da ravnopravno učestvuju u procesu izgradnje e-uprave i informacionog društva. Pravnim propisima se mora precizirati koje funkcije pojedinih institucija obuhvata e-uprava, sa tačno navedenim nadležnostima, pravima i obavezama i principima strateškog planiranja.

Neki od principa pravnog regulisanja e-uprave su:

- priznanje osnovnih prava i sloboda u ciber prostoru (pristup internetu, elektronske informacije i znanje),
- minimalno regulisanje (opšti princip regulisanja e-uprave),
- tehnološka neutralnost (ravnopravan tretman svih komunikacionih kanala između vlade i društva),
- univerzalni pristup i racionalni troškovi (pristup iz pošta, biblioteka, škola, itd.),

¹⁸ *Ibidem*, p. 26.

¹⁹ Rimantas Petrauskas, Mindaugas Kiškis, Teaching on E-government: aspects of legal environment, http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/e-gov_straipsnis3.pdf, 14. januar 2006.

- relevantnost za sve grupe korisnika (G2C, G2B, G2G, manjine, starija lica, osobe sa posebnim potrebama, itd.),
- transparentnost i pristup informacijama (laka dostupnost informacija), i
- povećavanje uloge samoregulacije i koregulacije (sadržaj, odgovornost operatera, 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 usvojena pravna regulativa koja reguliše pitanja elektronskog potpisa, elektronske dokumentacije, elektronske komunikacije između vladinih institucija i građana, zaštitu podataka i sigurnost podataka, kao i druga pitanja vezana za elektronsku vladu. Jako je malo zemalja koje su do sada donele zakone o e-vladi. Takve su zemlje Austrija i Italija.

3.1. Austrija

Austrija je Zakon o e-upravi donela 27. februara 2004. g., a stupio je na snagu 1. marta 2004. g.²⁰ Ovaj Zakon obavezuje organe uprave u Austriji da u potpunosti pređu na elektronske transakcije i elektronsko pružanje usluga do 1. januara 2008. g.²¹

Austrijski zakon o e-upravi podeljen je na sedam delova: cilj i svrha zakona, identifikacija i autentifikacija u elektronskim komunikacijama sa javnim ustanovama, upotreba ličnih identifikacionih karti u privatnom sektoru, elektronska potvrda podataka, posebnosti elektronskog upravljanja podacima, kaznene odredbe, i prelazne i završne odredbe.

Osnovni cilj Austrijskog zakona o e-upravi je da unapredi pravnu relevantnost elektronskih komunikacija sa javnim ustanovama, potpuno precizno određuje ministarstva i organe koji treba da izvrše implementaciju ovog zakona.

²⁰ Austrijski zakon o e-upravi objavljen je u austrijskom Službenom listu br. 10 iz 2004.g.

²¹ The Austrian E-Government Act, <http://europa.eu.int/idabc/en/document/4507/5707>, 14. januar 2006.g.

3.2. Italija

Na predlog italijanskog Ministarstva za inovacije i tehnologiju Parlament Italije je 7. marta 2005. g.²² doneo Zakon o e-upravi. Cilj donošenja ovog zakona bio je da stvori okvir za razvoj e-uprave. Zakon sadrži niz pravila, obaveza, preporuka, i ciljeva u vezi upotrebe informaciono komunikacionih tehnologija u javnom sektoru. Zakon obavezuje javnu pravu da međusobno deli relevantne informacije u elektronskom smislu, određuje minimalni broj usluga koji se mora pružati građanima i kompanijama preko interneta, obavezuje upravu na prihvatanje elektronskog plaćanja od 1. januara 2006. g., upotrebu elektronske identifikacione karte u korišćenju online usluga javne uprave od 1. januara 2007. g. Jedan od ciljeva ovog Zakona je da stvori "upravu bez papira". Zakonom o e-upravi se utvrđuje obaveza stvaranja "informacionog autoputa" uprave, odnosno mreže različitih lokalnih, regionalnih i centralnih mreža kao i mreže 540 kancelarija Vlade Italije u inostranstvu koja će na primer ubrzati glasanje italijanskih građana u inostranstvu i stvaranje konzularnog registra. Italijanski Zakon o e-upravi predstavlja "ustav" za digitalni svet koji uspostavlja prava i obaveze i utvrđuje osnovne principe. Nova prava koja se garantuju građanima i kompanijama su: *pravo na upotrebu tehnologije* (pravo na upotrebu moderne tehnologije znači da ni jedan organ uprave neće smeti da zahteva od građanina ili kompanije da dođe u kancelariju da bi dobio informaciju ili potpisao papirni zahtev ili papirni dokument), *pravo na pristup i slanje digitalnog dokumenta* (sve kancelarije organa uprave moraju da se organizuju tako da omoguće građanima i kompanijama da upotrebom modernih tehnologija pristupaju digitalnim dokumentima na transparentan i bezbedan način), *pravo na sve vrste plaćanja elektronskim putem* (od 1. januara 2005. g. plaćanja organima uprave mogu se izvršiti elektronskim putem uz isključenje keš plaćanja, isključenje odlaska u poštu i banku), *pravo na korespondenciju sa javnim sektorom putem e-pošte* (slanje i primanje dokumenata online putem imaće punu pravnu snagu), *pravo na kvalitetnu usluga javne uprave* (organi uprave moraju organizovati pružanje usluga tako da se njihov kvalitet može redovno kontrolisati), *pravo na učešće u demokratskim procesima* (ostvarivanje političkih prava putem novih tehnologija), i *pravo na pronalazjenje validnih online formi* (forme za sve birokratske procedure moraju biti dostupne u elektronskom obliku).

Zakon o e-upravi Italije predviđa kao alate za ostvarivanje predviđenih prava: *sertifikovanu e-poštu*, *digitalni potpis* (mnogo više sigurnosti od ručnog potpisa), *elektronske dokumente* (sa istom pravnom snagom kao i papirni dokumenti, a

²² Zakon o e-upravi objavljen je u italijanskom Službenom listu 16. maja 2005. g.

Zakon obavezuje sve organe uprave da stvaraju elektronske dokumente služeći se elektronskim protokolom i elektronskim popunjavanjem), *web site* (utvrđuju se precizne karakteristike i sadržaj), *elektronske karte* (elektronska indentifikaciona karta i nacionalna uslužna karta).

Italijanska vlada je izračunala da će prelaskom na e-upravu ostvariti značajne uštede. Samo na dva segmenta: izdavanju dozvola uštedeće se godišnje 400 miliona eura, a slanjem e-pošte mesto klasične pošte oko 350 miliona eura.²³

4. PRAVI OKVIR E-UPRAVE U SRBIJI

Vlada Srbije je 5. oktobra 2006. g. usvojila "Strategiju informacionog društva u Republici Srbiji" kojom je predviđena donošenje novog zakonskog okvira u oblasti elektronske uprave, međutim do danas usvojen zakonski okvir u Srbiji nije dovoljno sveobuhvatan da bi na adekvatan način regulisao pitanja e-uprave. Do sada je u Srbiji doneto nekoliko propisa koji regulišu pojedine segmente e-uprave.

Zakon o elektronskom potpisu donet je 2004. g.²⁴ i njime se uređuje 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, opštenje organa 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 podatke u papirnom obliku. Da bi bio ekvivalentan svojeručnom potpisu, kvalifikovani elektronski potpis mora da zadovolji sledeće zakonske uslove: I. da je isključivo povezan sa potpisnikom; II. da nedvosmisleno identifikuje potpisnika; III. da nastaje korišćenjem sredstava kojima potpisnik može samostalno da upravlja i koja su isključivo pod nadzorom potpisnika; IV. da je direktno povezan sa

²³ E-government Code, <http://www.innovazione.gov.it/>, 19. januar 2006. g.

²⁴ Zakon o elektronskom potpisu, Službeni glasnik Republike Srbije, br: 135/04.

podacima na koje se odnosi, i to na način koji nedvosmisleno omogućava uvid u bilo koju izmenu izvornih podataka; V. da je formiran sredstvima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa; VI. da se proverava na osnovu kvalifikovanog elektronskog sertifikata potpisnika. Prema zakonskoj definiciji kvalifikovani elektronski sertifikat jeste 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; b) skup podataka koji jedinstveno identifikuje 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*²⁵ 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, potrebna dokumentacija uz prijavu, promena podataka i obrazac prijave za upis promene. 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*²⁶ propisuje sadržaj i način vođenja registra sertifikacionih tela koja izdaju kvalifikovane elektronske sertifikate u Republici Srbiji, način podnošenja zahteva za upis u Registar, potrebna dokumentacija koja se prilaže uz zahtev, obrazac zahteva, kao i način objavljivanja podataka iz Registra. Registar vodi Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine u papirnom i elektronskom obliku. Registar u elektronskom obliku, potpisan kvalifikovanim elektronskim potpisom Ministarstva je javno dostupan na Internet strani Ministarstva.

²⁵ Pravilnik o evidenciji sertifikacionih tela, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/2005, 82/2005 i 116/2005.

²⁶ Pravilnik o Registru sertifikacionih tela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata u Republici Srbiji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/2005, 82/2005 i 116/2005.

Pravilnik o tehničko - tehnološkim postupcima za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa i kriterijumima koje treba da ispune sredstva za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa²⁷ propisuje tehničko - tehnološki postupci za formiranje kvalifikovanog elektronskog potpisa, kriterijumi 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. Pravilnikom su propisani odgovarajući međunarodni standardi i preporuke sa 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 sertifikata²⁸ propisuje kriterijume koje moraju da ispune sertifikaciona tela koja izdaju kvalifikovane elektronske sertifikate, kao i način provere njihove ispunjenosti. 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. g.²⁹ i njime se uređuje pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Radi ostvarenja prava, Zakonom se ustanovljava 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 sa 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

²⁷ 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. 48/2005, 82/2005 i 116/2005.

²⁸ Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje kvalifikovanih elektronskih sertifikata, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/2005, 82/2005 i 116/2005.

²⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik Republike Srbije" br. 120/04.

smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nije bitan nosač informacija (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. 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 sa 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 donet je 2004. g.³⁰ uređuje uslove, predmet i postupak registracije u Registar privrednih subjekata, kao i način vođenja Registra privrednih subjekata. 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 čuvaju, u skladu sa zakonom. Jedno od osnovnih načela registracije jeste dostupnost prema kojem se pristup Registru obezbeđuje elektronskim putem i na drugi propisani način, radi registracije, uvida u Registar i izdavanja izvoda iz Registra. U Registar se registruju: preduzetnik; ortačko društvo; komanditno društvo; društvo sa ograničenom odgovornošću, akcionarsko društvo; zadruga i zadružni savez; drugi subjekat koji se, u skladu sa zakonom, registruje u registar. Pristup Registru, radi uvida, podnošenja prijave i zahteva za izdavanje izvoda i kopija iz Registra, Registrator obezbeđuje preko Agencije a celodnevni pristup Registru obezbeđuje preko interneta. U skladu sa zakonom Agencija obezbeđuje elektronsku povezanost Registra sa drugim registrima ili bazama podataka koji se vode u republici Srbiji ili izvan Republike Srbije. Povezanost Registra sa državnim organima i organizacijama obezbeđuje se kroz telekomunikacionu mrežu ili putem kompjuterskih medija. Agencija ostvaruje saradnju sa 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 podnosilac unosi podatke

³⁰ Zakon o registraciji privrednih subjekata, Službeni glasnik Republike Srbije, br: 55/04.

u propisani obrazac objavljen na internet strani Agencije, a dokumentaciju koja se prilaže uz registracionu prijavu dostavlja u elektronskoj formi na elektronsku adresu Agencije. Registrovani podaci se objavljuju 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 uspostavljanjem jednostavnog, modernizovanog i integrisanog sistema registracije.

Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala usvojen je 15. jula 2005. godine.³¹ 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, 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 posebno Odeljenje 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 Odeljenjem i koji može biti ponovo biran na tu funkciju. S ciljem obavljanja poslova organa unutrašnjih poslova u vezi sa krivičnim delima u oblasti visokotehnološkog kriminala u MUP-u se obrazuje Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. U Okružnom sudu 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.³² Usvajanjem ovog zakona krivično pravna materija je zaokružena i usklađena sa 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), su: - Oštećenje računarskih podataka i programa -

³¹ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, Službeni glasnik Republike Srbije, br: 61/05.

³² Krivični zakonik, Službeni glasnik Republike Srbije, br: 85/05.

Računarska špijunaža - Pravljenje i unošenje računarskih virusa - Računarska prevara - Neovlašćeni pristup zaštićenom računaru, računarskoj mreži i elektronskoj obradi podataka - Sprečavanje i ograničavanje pristupa javnoj računarskoj mreži - Neovlašćeno korišćenje računara ili računarske mreže.

Krivična dela protiv intelektualne svojine - Glava dvadeset, između ostalih, Zakon predviđa dva krivična dela relevantna za ovu oblast: - Neovlašćeno iskorišćavanje autorskog dela ili predmeta srodnog prava (čl. 199.) - Neovlašćeno uklanjanje ili menjanje elektronske informacije o autorskom i srodnim pravima (čl. 200.)

Krivična dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina - Glava četrnaest, između ostalih, sadrži četiri krivična dela relevantna za ovu oblast: - Povreda tajnosti pisama i drugih pošiljki (čl. 142.) ("ko povredi tajnost elektronske pošte ili drugog sredstava za telekomunikaciju, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dve godine") - Neovlašćeno prisluškivanje i snimanje (čl. 143) - Neovlašćeno fotografisanje (čl. 144) - 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.³³ 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 ga čine predstavljaju osnovu za formiranje mnogih informacionih sistema državnih organa. Zbog takvog njegovog 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 sa datumom nastale promene, matični broj i naziv katastarske opštine; 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; raniji naziv ulice, odnosno trga sa datumom nastale promene.

Zakon o informacionom sistemu Republike Srbije donet je 1996. g.³⁴ Zakonom se uređuju prava i obaveze državnih organa, organa teritorijalne autonomije i

³³ Uredba o utvrđivanju kućnih brojeva, označavanju zgrada brojevima i označavanju naziva naseljenih mesta, ulica i trgova, Službeni glasnik Republike Srbije, br: 110/03, i 137/2004.

³⁴ Zakon o informacionom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br: 12/96.

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, i to: - 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 - obezbeđivanje i zaštita informacionog sistema. Zakonom su definisane zajedničke osnove informacionog sistema Republike Srbije. To su: Zajednička baza podataka, Zajednička računarska mreža, Primena jedinstvenih standarda, Rečnik podataka informacionog sistema Republike i informacionih pod sistema, Jedinstveno planiranje i finansiranje razvoja i Nadležnosti državnog organa u sprovođenju Zakona. Informacioni sistem, prema odredbama Zakona, sastoji se iz informacionih pod sistema 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 prethodnih desetak godina donet je još jedan broj pravnih propisa koji je od značaja za izgradnju e-uprave u Srbiji. To su: 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:58/2001), 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).

5. E-UPRAVA I ELEKTRONSKI POTPIS

Jedan od najvažnijih segmenata e-uprave je "elektronski potpis". To je tehnika zasnovana na kriptografiji koja omogućava autentičnost elektronskih informacija, tako da izvor informacije, kao i njen integritet, može biti

verifikovan.³⁵ Osnovna karakteristika elektronskog potpisa je da elektronska informacija može biti potpisana upotrebom tajnog kriptografskog ključa. Taj ključ može biti verifikovan jedino pridruženim javnim ključem autora. Ideja autentifikacije sadržana je u potvrdi identiteta posedovanjem tajnog ključa. Primalac elektronske informacije može proveriti identitet autora dekriptovanjem informacije uz pomoć javnog ključa pretpostavljenog autora. Ako dekripcija nije bila uspešna primalac neće potvrditi poruku. Ovaj proces autentifikacije zasnovan je na javnom ključu koji je dostupan svim partnerima koji komuniciraju i na odnosu poverenja između identiteta korisnika i javnog ključa. Procedura identifikacije zasnovana je na pretpostavci da javni ključ pripada onome koji je potpisao. Ta pretpostavka nije sama po sebi evidentna. Rizik postoji u tome da neko kreira paralelni ključ i da ga postavi u javni direktorijum umesto nekog drugog imena i da potpiše elektronsku poruku u ime nekog drugog. Iz tog razloga neophodno je da postoji sigurnost u to da javni ključ zaista pripada proklamovanom identitetu. Tu sigurnost daje treća strana koja izdaje i potvrđuje javne ključeve. Ta treća strana garantuje odnos između identiteta i javnog ključa i izdaje digitalni sertifikat koji vezuje javni ključ za identitet. Ta treća strana poznata je kao sertifikaciono telo i mora biti prihvaćena od strane svih učesnika u procesu. Proces izdavanja sertifikacionog ključa mora se vršiti sa najvišim stepenom bezbednosti podataka. Sertifikaciono telo izdaje digitalni sertifikat i dokazuje identitete korisnika i garantuje da javni ključ zaista pripada proklamovanom korisniku.³⁶

Digitalni potpis se koristi svuda gde je potrebno sačuvati trag o poreklu i identitetu kompjuterskih podataka. U zemljama Evropske unije elektronski potpis je postao potpuno ravnopravan sa ručnim potpisom još od 1999. g. kada je doneta direktiva 1999/93/EC.³⁷ Države članice su imale obavezu da usklade svoja nacionalna zakonodavstvom sa navedenom direktivom i da omoguće jednaki pravni status elektronskom potpisu kao i klasičnom ručnom potpisu na papiru. Na ovaj način stvoren je odgovarajući pravni okvir, odnosno elektronski potpis je postao sastavni deo elektronskih dokumenata i omogućio je efikasan sistem identifikacije neophodan za elektronsku trgovinu ili izgradnju e-uprave.

³⁵ Jos Dumortier, E-Government and Digital Preservation, http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/Albareccin_JosDumortier.pdf, 14. januar 2006.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures, OJ, 19 January 2000, L13/12

6. E-UPRAVA I E-JAVNE NABAVKE

Jedan od izuzetno značajnih segmenata e-uprave jesu i e-javne nabavke. Borba protiv korupcije i dodela ugovora o javnoj nabavci najboljem ponuđaču uslov su efikasnog funkcionisanja javne uprave. Ako uzmemo u obzir da iz budžeta svake zemlje na javne nabavke godišnje odlazi oko 20% budžeta onda je evidentno da modernizacija ove oblasti može doprineti uspostavljanju efikasne javne uprave, odnosno ostvarenju koncepta "dobre uprave".

U Evropskoj uniji prvi put je doneta pravna regulativa koja se odnosi na e-javne nabavke 2004. g.³⁸ koja je omogućila da se najveći broj javnih nabavki u zemljama Evropske unije nabavlja elektronskim putem već do kraja 2005. g., jer je poslednji rok za implementaciju ovih direktiva u nacionalnim zakonodavstvima 25 zemalja članica bio 31. januar 2006. g.

Najvažniji ciljevi uvođenja e-javnih nabavki je povećanja konkurentnosti, jednaki tretman svih ponuđača, i značajne uštede u budžetu. Suština e-javnih nabavki je digitalizacija tradicionalni procedura i postupaka javnih nabavki.

E-javne nabavke obuhvataju elektronski sistem oglašavanja, odnosno pozivanja na podnošenje ponuda, publikovanje tenderske dokumentacije, elektronsko primanje ponuda, elektronska evaluacija tendera, odnosno elektronski izbor najpovoljnijeg ponuđača, elektronsko naručivanje i elektronsko plaćanje.

U Evropskoj uniji 2004. g. 16 zemalja je imalo svoje nacionalne portale za javne nabavke, a u okviru portala Evropske unije za javne nabavke (TED) 2002. g. bilo je objavljeno 106.346 poziva za javne nabavke. Uštede koje su nastale prelaskom sa tradicionalnog na elektronski način javnih nabavki su impozantne. Na primer Ministarstvo odbrane Francuske smanjilo je administrativne troškove za 31%.³⁹ Procenjuje se da sistemom e-javnih nabavki naručiocu mogu da uštede od 50% do 80% sredstava. Te uštede proističu iz: lakše dostupnosti tendera dobavljačima van nacionalnih granica, ušteda na

³⁸ Direktive su usvojene 31. marta 2004.g., a stupile su na snagu 30. aprila 2004.g. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors; Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

³⁹ Commission of the European Communities, "Proposal for an Action Plan for the Implementation of the Legal Framework for Electronic Public Procurement", Brussels, 13. 12. 2004, p. 9.

vremenu, manjih troškova dostave tenderske dokumentacija, transparentnije evaluacije tendera, itd.

Postoji nekoliko prepreka koje moraju da budu uklonjene kako bi se implementirao sistem e-javnih nabavki: adekvatna pravna regulativa u okviru Zakona o javnim nabavkama i drugih propisa, adekvatna regulativa bezbednosti podatak i elektronskog potpisa, adekvatne tehničke pretpostavke uključujući infracrstrukturne pretpostavke i adekvatan softver, adekvatan administrativni i organizacioni proces na nacionalnom i lokalnom nivou, adekvatno znanje i osposobljenost javnih službenika, i poštovanje međunarodnih standarda.

Uspešnom implementacijom sistema e-javnih nabavki u okviru e-uprave postižu se dva ključna cilja: transparentnost i uštede.

Transparentnost ima za direktnu posledicu kada je u pitanju e-uprava smanjenje korupcije, povećanje broja snabdevača, bolju koordinaciju u okviru uprave, bolju mogućnost kontrole, visoki nivo kvaliteta odluka i statističkih podataka. Transparentnost takođe donosi koristi i dobavljačima koji postaju konkurentniji i imaju pravičnije uslove za učešće u postupcima javnih nabavki, imaju lakši pristup vladinim tenderima, povećava se učešće malih i srednjih preduzeća u postupku javnih nabavki, povećava se dostupnost informacija o javnim nabavkama, a povećava se i odgovornost uprave prema dobavljačima. Javno mnjenje je takođe u situaciji da ima pristup informacijama o javnim nabavkama, da kontroliše ceo proces i na taj način utiče na stepen odgovornosti za čitav proces javnih nabavki.

Uštede koje rezultiraju kroz sistem e-javnih nabavki postižu se smanjenjem cena, smanjenjem transakcionih troškova, smanjenjem zaposlenog osoblja, i uštedom u vremenu i kraćim ciklusom nabavke. Dobavljači takođe imaju manje transakcione troškove, manje potrebe za zaposlenima u ovoj oblasti, jednostavniju i bržu proceduru koja rezultira kraćim ciklusom celog postupka javne nabavke.

U krajnjoj liniji uvođenjem sistema e-javnih nabavki u okviru e-uprave postiže se veća produktivnost i uprave i kompanija koje učestvuju u postupcima javnih nabavki. U društvenom smislu se takođe postiže unapređenje kvaliteta rada uprave, odnosno povećava se kvalitet njenih usluga i njene odgovornosti.

7. E-UPRAVA I ELEKTRONSKA DEMOKRATIJA

Ulazak u informaciono društvo stvara revolucionarne promene u svim sferama društvenog života. Posebno su te promene vidljive u demokratizaciji procesa donošenja političkih odluka. Potencijali elektronske demokratije u budućnosti

zaista su veliki, kako na lokalnom nivou, nacionalnom, regionalnom i međunarodnom.

Razvojem informaciono - komunikacionih tehnologija dolazi i do razvoja i oblikovanja digitalne demokratije. Informaciono - komunikacione tehnologije kao društveni faktor politike utiču na razvoj društva i oblika vladavine i na oblikovanje društvene strukture i dominantnih društvenih vrednosti. Različite promene koje nastaju u razvoju informacionih i komunikacionih tehnologija uveliko utiču na razvoj društava i država.

Umesto pojma digitalne demokratije često se koriste i izrazi demokratija digitalnog doba, elektronska demokratija, teledemokratija, sajberdemokratija, on line demokratija, "demokratija na dugme". Bilo koji od ovih izraza odnosi se na demokratizaciju društva i proširenje političke participacije umreženih građana. To se odnosi na participacije u smislu proširenja komunikacijskog polja uticaja na vlast, prenosa stavova i mišljenja i razvoja modela direktne demokratije, kao i participacije na globalnom nivou uticajem na procese u međunarodnoj političkoj zajednici. Takođe ona utiče i na mobilizaciju masa za demokratske političke ciljeve, obrazovnu i političko kulturnu ulogu. To je umreženi svet demokratije kao elektronski oblik vladavine i artikulacije različitih politika.

Digitalna demokratija se može definisati kao virtuelni oblik politike što utiče na političke procese u praksi, demokratija u kojoj organizacije civilnog društva, političke stranke i dr. predstavljaju svoje programe elektronskim putem.

Danas se srećemo i sa terminom "elektronska republika" čiju suštinu predstavlja odnos između građana i vlade preko informacionih mreža, što naravno podrazumeva i elektronsko glasanje.⁴⁰

Pod uticajem koncepta e-uprave menja se i formalni tradicionalni koncept demokratske strukture i demokratskog procesa. Učešće građana u procesu donošenja odluka dobija nekoliko novih oblika:⁴¹

- građani i njihovi predstavnici (komunikacija putem web strane i e-pošte)
- političke partije (e-izbori, distribucija informacija i proces donošenja odluka),

⁴⁰ Ahti Saarenpää, E-government - Good Government: An impossible equation?, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/albaralop.pdf>, 14. januar 2006.

⁴¹ 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/lefis/documentos/JMfinaldraft.pdf>, 15. januar 2006.g.

- građanske aktivnosti (uticaj civilnog društva na donošenje političkih odluka)
- građani i vlada (interaktivna komunikacija, kontrola politike i aktivnosti javnih službenika, reakcije građana na predloge vlade).

Veće učešće građana u svim fazama demokratskog donošenja odluka na nacionalnom i evropskom nivou izuzetno su važni za koheziju evropskog društva. Internet je već danas omogućio nove forme političke debate kao što je na primer blog. Međusobna zavisnost između demokratije, informacione tehnologije, i novih formi organizacije i upravljanja društvom uslovljavaju pojavu e-demokratije i otvaraju niz novih pitanja koja moraju biti rešena kako bi se došlo do kvalitetnog demokratskog donošenja odluka. Baš iz ovih razloga Evropska unija u okviru "Akcionog plana e-uprave i 2010 - ubrzanje e-uprave u Evropi u korist svih"⁴² predviđa u narednom periodu realizaciju sledećih akcija: testiranje alata informacionih tehnologija koji omogućuju transparentnost i učešće javnosti u demokratskom donošenju odluka, priprema alata informacionih tehnologija koji omogućuju unapređenje parlamentarnog donošenja odluka, i uspostavljanje naprednih formi e-demokratije kao prioriteta u istraživačkim programima informaciono komunikacionih tehnologija.

8. ZAKLJUČAK

Evropska unija u svim svojim strateškim dokumentima daje izuzetan značaj stvaranju preduslova za e-upravu. Veliki broj programa koji su u toku, ili će biti u toku do 2010. g. obuhvataju unapređenje e-uprave: Modinis⁴³, eTEN⁴⁴, IST⁴⁵, IDABC⁴⁶ i CIP⁴⁷. Svi ovi programi su u funkciji upravljanja i implementacije "Akcionog plana e-uprave i 2010 - ubrzanje e-uprave u Evropi u korist svih".

⁴² Commission of the European Communities, i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All, Brussels, 25.04.2006 COM(2006) 173 final.

⁴³ http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/all_about/modinis/

⁴⁴ http://europa.eu.int/information_society/activities/eten/

⁴⁵ <http://www.cordis.lu/ist/>

⁴⁶ <http://europa.eu.int/idabc/>

⁴⁷ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/cip/

Kao nužan preduslov ostvarenja e-uprave na nivou Evropske unije je svakako reforma nacionalnih pravnih sistema i postojanje jasnih nacionalnih strategija i akcionih planova e-uprave. 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.

Promene i inovacije u javnim upravama zemalja članica Evropske unije bez sumnje su ključne za globalnu konkurentnost Evropske unije, a e-uprava je glavno sredstvo za ostvarenje ovog cilja. U nekim zemljama Evropske unije razvoj e-uprave je prilično odmakao, pa se recimo samo u Danskoj zahvaljujući e-upravi ostvaruju uštede od oko 200 miliona eura (150 miliona u okviru usluga koje se pružaju građanima, i 50 miliona u okviru usluga koje se pružaju kompanijama).

U Srbiji je krajem 2006. g. doneta "Strategija informacionog društva u Republici Srbiji" u okviru koje je predviđen i razvoj e-uprave, i donošenje Zakona o e-upravi, međutim i pored usamljenih pozitivnih primera ni zakonodavna regulativa, ni do sada postignuti rezultati na razvoju e-uprave u Srbiji nisu ohrabrujući. U 2007. godini bilo bi neophodno što pre preduzeti niz koraka kako bi i Srbija napravila iskorak u razvoju e-uprave, i na taj način se počela približavati zemljama Evropske unije u ovoj oblasti.

Literatura

Ahti Saarenpää, E-government - Good Government: An impossible equation?, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/albaralop.pdf>.

Alexander, Cynthia J. and Leslie A. Pal. Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World. Toronto: Oxford University Press, 1998.

C. Centeno, R. van Bavel and J-C. Burgelman, "eGovernment in the EU in the next decade: the vision and key challenges", <http://www.jrc.es/home/publications/publications.html>.

Commission of the European Communities, "Proposal for an Action Plan for the Implementation of the Legal Framework for Electronic Public Procurement", Brussels, 13.12.2004, pp. 56.

Commission of the European Communities, "i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All", Brussels, 25.04.2006 COM(2006) 173 final.

E-government Code, <http://www.innovazione.gov.it/>.

European Commission Directorate General for Information Society and Media, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing ? We Based Survey*

on Electronic Public Services Report of the Fifth Measurement October 2004, 4. March 2005, pp. 67.

IDABC eGovernment Observatory, "eGovernment in the Member States of the European Union", Brussels, 2005. str. 556, <http://europa.eu.int/idabc>.

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/lefis/documentos/JMfinaldraft.pdf>, 15. januar 2006.g.

Jos Dumortier, *E-Government and Digital Preservation*, http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/Albareccin_JosDumortier.pdf.

Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine, *Nacionalna strategija za informaciono društvo u Srbiji*, <http://www.bos.org.yu/cepit/strategija/>.

Monica Palmirani, Michele Martoni, Sergio Niger, *E-learning Legal Content*, <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/FIDv8.v1.pdf>.

Philip Leith, *Legal Issues in E-government*, <http://www.lri.jur.uva.nl/~winkels/eGov2002/Leith.pdf>.

The Austrian E-Government Act, <http://europa.eu.int/idabc/en/document/4507/5707>.

UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, *UN Global E-government Readiness Report 2005 - From E-government to E-inclusion*, New York, 2005, pp. 270.

Vlada Republike Srbije, Strategija reforme državne uprave Republike Srbije, <http://www.rzzi.sr.gov.yu>.

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>.

World Bank, *E-government Guideline*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,menuPK:702592~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:702586,00.html>

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