

DOI: 10.7251/GFP1808125M

UDC: 004.056.55:005.922.1

Originalni naučni rad*Datum prijema rada:*
24. maj 2018.*Datum prihvatanja rada:*
8. jun 2018.

Ustavnopravni aspekt primjene EU standarda o upotrebi elektronskog potpisa u Republici Srpskoj

Rezime: Ustav Bosne i Hercegovine određuje pravo na tržišnu i slobodnu ekonomiju koja je osnov ekonomskog razvoja kroz podsticaj privatnog vlasništva i razvoj tržišne privrede. Svakom građaninu se garantuje sloboda kretanja unutar i van Bosne i Hercegovine te sloboda izbora mjesta življenja, slobodnog izbora rada i kreiranje biznisa kroz pozitivnu konkurenciju između privrednih subjekata.

Bosna i Hercegovina je preuzela obaveze integracije međunarodnog zakonodavstva i ugovora u svoj pravni sistem. U cilju implementacije ustavnog prava na slobodu kretanja ljudi i kapitala, Bosna i Hercegovina je obavezna primeniti međunarodne standarde i propise u oblasti identifikacionih dokumenata. Istovremeno, Bosna i Hercegovina je integrisana u regionalno tržište sa susjednim zemljama, kontinentalno tržište u Evropi i interkontinentalno globalno tržište na kojima je moguće slobodno plasirati i prihvatiti ideje i robe. Ovakva integracija zahtjeva stvaranje uslova u Bosni i Hercegovini za razvoj poslovnog okruženja koji su minimalno iste ili bolji u odnosu na druga tržišta.

Ustavna obaveza svih nivoa državne vlasti je da se uklone sve barijere koje usporavaju ili onemogućavaju poslovanje, kako bi robe i usluge koje kreiraju poslovni subjekti u Bosni i Hercegovini bili konkurentni.

U eri razvoja interneta i digitalnog poslovanja, proizvodi i usluge mogu i moraju biti dostupne u svakom kutku planete, a svaka država mora da stvori ustavnopravne uslove koji garantuju brzo i slobodno kretanje roba i kapitala pod jednakim uslovima. Ova ustavna obaveza predstavlja garanciju da građani bez diskriminacije imaju minimalno jednake uslove za poslovanje kao i pojedinci u drugim državama i na drugim tržištima sa kojima se razmjenjuju robe i usluge.

U Bosni i Hercegovini postoji zakonski i pravni okvir za korišćenje digitalnog potpisa, međutim, u praksi ovakav način zakonski validnog poslovanja nije zaživio. Poslovnom okruženju u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj nije omogućeno da elektronski potpisuje ugovore, da prijavljuju poreze i doprinose koji su zakonski ovjereni digitalnim potpisima, da digitalno arhivira poslovnu dokumentaciju ili da otvori biznis elektronskim putem.

Postavlja se pitanje koji su objektivni razlozi za ovakvo stanje, te kakav je ustavni i pravni okvir, i praksa kako bi se građani Bosne i Hercegovine i Republike Srpske doveli u ravnopravan položaj sa građanima na otvorenom tržištu kapitala.

*Dr***Siniša Macan***Doktor nauka iz oblasti računarstva i informatike**Prof. dr***Siniša Karan***Generalni sekretar predsjednika Republike Srpske; Vanredni profesor Fakulteta pravnih nauka Panevropskog Univerziteta „Apeiron“ Banja Luka
sinisa.n.karan@apeironedu.onmicrosoft.com**Mr***Goran Džajić***Kabinet predsjednika RS*

Ključne riječi: Ustav, ustavne slobode, ustavne nadležnosti, sloboda kretanja robe i ljudi, digitalni potpis, elektronsko poslovanje, kvalifikovani digitalni potpis, elektronski servisi.

UVODNI DIO

Ustavom Bosne i Hercegovine koji je specifičan i sa materijalnog i sa formalnog aspekta¹, su garantovana ljudska prava i slobode, posebno pravo na slobodu kretanja i pravo na bezbjedno okruženje, pravo na slobodu kretanja lica, robe, usluga i kapitala na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine².

Direktna primjena međunarodnog zakonodavstva, obavezuje institucije Bosne i Hercegovine i prakse, na proces harmonizacije domaće legislative sa međunarodnim dokumentima i standardima, u funkciji primjene tih prava unutar i van Bosne i Hercegovine, posebno prava na slobodu kretanja. Bosna i Hercegovina se obavezala da će entiteti u Bosni i Hercegovini izdavati pasoše i da će se uspostaviti registar izdatih pasoša³. Shodno odredbama Ustava, zakonski je regulisano da je Bosna i Hercegovina obavezna da izdaje pasoše prema međunarodnim standardima⁴.

Na ovaj način Bosna i Hercegovina je kao integralni dio međunarodne zajednice primjenila međunarodno pravo i standarde u domaće zakonodavstvo, zadržavajući suvereno pravo da donese odluku da li će građani drugih država moći stupati na njenu teritoriju samo sa identifikacionim dokumentima te države ili će se izvršavati dodatne provjere kroz vizni režim.

¹ Specifičnost Ustava Bosne i Hercegovine sa formalnog aspekta se ogleda u činjenici da je Ustav Bosne i Hercegovine nastao kao posljedica međunarodnog ugovora. Ustav Bosne i Hercegovine je, kao aneks 4, sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma, te je, kao takav, integralni dio međunarodnog prava. Sa materijalnog aspekta Ustav Bosne i Hercegovine je specifičan jer je članom II navedeno da će se Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini, a sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine jesu konvencije vezani za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Članom X stav 2 je posebno istaknuto da je nemoguće izmijeniti član II Ustava koji garantuje primjenu osnovnih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini - R. Kuzmanović i S. Karan, *Ustavno pravo*, Banja Luka: Aperion, 2015

² Član 1 stav 4 Ustava Bosne i Hercegovine glasi: „4. Promet roba, usluga, kapitala i lica. Postojaće sloboda kretanja širom Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica, roba, usluga i kapitala kroz Bosnu i Hercegovinu. Ni jedan entitet neće uspostaviti kontrolu na granici između entiteta.“

³ Člana 1 stav 7 tačka e) Ustava Bosne i Hercegovine glasi: „e) Državljanin Bosne i Hercegovine će u inostranstvu uživati zaštitu Bosne i Hercegovine. Svaki entitet može izdavati pasoš Bosne i Hercegovine svojim državljanima, kako je regulisano od strane parlamentarne skupštine. Bosna i Hercegovina može izdavati pasoše onim građanima kojima pasoš nije izdat od strane entiteta. Postojeće centralni registar svih pasoša izdatih od strane entiteta i od strane Bosne i Hercegovine.“

⁴ Članom 8 stav 1 tačka a) Zakona o Agenciji za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmenu podatka Bosne i Hercegovine (Službenik glasnik Bosne i Hercegovine broj 56/08) je definisana sledeća nadležnost Agencije za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmenu podataka BiH: „predlaže i sprovodi strategiju i politiku razvoja u Bosni i Hercegovini u oblasti identifikacionih dokumenata, a prema ICAO 9303 standardu i drugim relevantnim standardima“

Ustavna obaveza Bosne i Hercegovine kojom obezbjeđuje i uređuje pitanje ekonomskog razvoja i opštem blagostanju svojih građana,⁵ nalaže zaštitu privatnog vlasništva i unaprijeđenju tržišne privrede pod jednakim uslovima u odnosu na tržišta sa kojima Bosna i Hercegovina saraduje.

Opšti razvoj digitalnih tehnologija i komunikacionih sistema, stvara potpuno novo poslovno okruženje u kojima privredni subjekti moraju da privređuju. Tržište je postalo globalno i zahtijeva nove uslove za poslovne subjekte koji garantuju konkurentno poslovno okruženje. Pojam tržišne privrede je u potpunosti izmjenjen od nacionalnog i regionalnog, ka globalnom svjetskom tržištu.

Kupovine putem interneta, elektronske usluge, autentifikacije korisnika i kupca, te elektronskog plaćanja je postao svakodnevna. Elektronske transakcije koje se obavljaju, te ugovori koji se potpisuju moraju imati u potpunosti zakonsku snagu kao i tradicionalan način poslovanja. Ovakvo poslovanje se obavlja u skladu sa globalnim standardima i razvojem savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija.

Postavlja se pitanje u kojoj mjeri su organi Republike Srpske stvorili uslove za svoje građane i poslovne subjekte da imaju iste ili slične uslove u pogledu upotrebe elektronskog poslovanja kao i tržišta sa kojima Republika Srpska intenzivno saraduje i razmjenjuje robu i usluge.

Republika Srpska je primjenila međunarodne standarde i pravo u segmentu evidencije svojih građana, korišćenja i zaštite biometrijskih podataka izdavanja ličnih dokumenata kojima se omogućava sloboda kretanja, u cilju izbjegavanja diskriminacije slobode kretanja građana. Na isti način postoji obaveza stvaranja uslova u pogledu poslovnog okruženja koji garantuju da usluge koje organi uprave pružaju prema građanima i poslovnoj zajednici u Republici Srpskoj moraju biti usklađene sa nivoom usluga koje pružaju druge zemlje. Cilj je umanjiti diskriminaciju i stvoriti jednake ustavnopravne i praktične uslove obezbjeđenja razvoja tržišne privrede i opšteg ekonomskog blagostanja.

U okviru ovog rada je izvršena analiza ustavnopravne pozicije i zakonodavstva, a posebno prakse primjene elektronskog poslovanja u Republici Srpskoj. Kao poseban aspekt se izdvaja zaštita ličnih podataka i privatnost u digitalnom okruženju.

POJAM DIGITALNOG IDENTITETA

Razvoj Interneta se odvija početkom devedesetih godina dvadesetog vijeka, a Internet postaje sinonim globalizacije. Ogromne količine digitalnih podataka se prikupljaju i razmjenjuju u modelu stvarnog svijeta koji se zove Internet. Kompletna vladina, poslovna i razvojna okruženja se kreiraju u virtuelnom svijetu i razmjenjuju ogromne količine podataka. Manifestacija snage interneta kao medija i kao globalne mreže se vidi iz broja korisnika na pojedinim društvenim mrežama⁶.

⁵ U preambuli Ustava Bosne i Hercegovine se navodi: „U želji da podstaknu opšte blagostanje i ekonomski razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede“

⁶ Ove mreže sadrže velike količine ličnih podataka, a subjekat razmjene podataka jeste, između ostalog i digitalni identitet. Facebook - dve milijarde korisnika, Messenger, YouTube i WhatsApp - milijardu korisnika - [https://www.tportal.hr/tehnolo/clanak/analizirali-smo-drustvene-mreze-u-2017-pogledajte-](https://www.tportal.hr/tehnolo/clanak/analizirali-smo-drustvene-mreze-u-2017-pogledajte)

Tražeci analogiju sa stvarnim svijetom, digitalni identitet osobe predstavlja skup podataka o samoj osobi, odnosno skup poznatih podataka o toj osobi⁷. Međutim, samo jedan dio ovog skupa podataka jedinstveno identifikuje takvu osobu, odnosno vrši njenu autentikaciju. U stvarnom svijetu se takav identifikator izdaje od strane nadležnog organa uprave⁸. Na osnovu tog identifikatora se ta osoba pojavljuje u realnom svijetu i obavlja društvene aktivnosti. Identitet osobe razaznajemo po imenu i prezimenu, datumu i mjestu rođenja i slično. Nadležni organ države kroz postupke identifikacije potvrđuje da je zaista u pitanju ta osoba i kao takva ima pristup određenim poslovima koji su raspoloživi u realnom svijetu⁹. Model realnog identiteta se sastoji od slijedećih pojmova¹⁰:

1. Lice sa određenim karakteristikama ima određeni identitet.
2. Identitet predstavlja skup podataka o licu, kao što su njegove osobine, sklonosti i karakteristike.
3. Osobine su podaci o licu koji ga određuju, kao što su ime, prezime, datum rođenja, zdravstveni podaci, te podaci koji su stečeni kroz školovanje, vještine i slično.
4. Sklonosti su podaci o licu koje karakterišu navike lica.
5. Karakteristike su podaci koje lice naslijeđuje, kao što je boja kose, očiju ili biometrijski podaci.
6. Resurs u realnom svijetu predstavlja imovinu ili pravo ili javno dobro za koje je moguće da lice ima interes.
7. Lice potvrđuje svoje podatke određenim dokazom o svom identitetu koje izdaje ovlašteni organ, takav dokaz je u realnom životu lična karta ili identifikacioni dokument.
8. Identifikacioni podaci se nalaze na navedenom uvjerenju o identitetu.
9. Postupkom autentikacije se utvrđuje da li lice sa određenim identitetom ima pravo da pristupi odgovarajućim resursima.

kako-se-stvari-rade-u-svijetu-a-kako-kod-nas-20171205, pristup izvršen 30.3.2018 godine

⁷ Skup svih podataka o osobi može biti izuzetno obiman, odnosi se na podatke o njegovom rođenju, imenima i prezimenima, rodbini, fizičkim karakteristikama, sklonostima, struci i obrazovanju, socijalnom statusu, zdravlju i kompletan skup karakteristika koji identifikuje osobu.

⁸ Nakon provedenog upravnog postupka, licu se izdaje identifikacioni dokument sa osnovnim podacima, putem kojeg je lice jedinstveno identifikovano u pravnom sistemu države.

⁹ Za pristup određenim resursima moraju se imati posebne dozvole, koje se dobijaju na osnovu certifikata izdatih od drugih entiteta iz realnog svijeta, odnosno od organizacija ili pojedinaca. Primjera radi, za vožnju automobilom neophodan je dokaz o položenom vozačkom ispitu izdat od strane ovlaštenog organa, a nakon postupka certifikacije, odnosno postupka obuke i polaganja vozačkog ispita. Ukoliko osoba ne posjeduje znanje za upravljanje takvim resursom (motornim vozilom), onda može da izazove narušavanje bezbjednosti i narušavanje prava na zdravlje i život drugih lica. Analogno prethodnom, lice određenog identiteta može da posjeduje atribut da zna liječiti ljude. Da bi lice dobilo taj atribut, preduslov je da je završilo medicinski fakultet. Završetak obrazovanja je potreban, ali ne i dovoljan uslov da bi pristupilo liječenju ljudi. Neophodno je da neki stručni entitet, kao što je ljekarska komora, potvrdi sposobnost lica da liječi druge osobe i za takvo nešto se dobija stručni certifikat. Naravno, ukoliko lice sa određenim identitetom i potvrdama da zadovoljava određene attribute naruši pravila nekog entiteta, tada se tom licu može oduzeti potvrda da zadovoljava odgovarajuće attribute. Dakle, Komora ljekara može oduzeti određenom ljekaru, koji je lice određenog identiteta, pravo da se bavi tom djelatnošću, odnosno pravo da se smatra da posjeduje odgovarajuće identiteta.

¹⁰ S. Macan, Registri za identifikaciju građana – Zaštita ljudskih prava i efikasna državna uprava, Doktorski rad, Banja Luka, 2018

Licu sa realnim identitetom, koji je potrebno prethodno utvrditi, se omogućava pristup internetu ili drugim informatičkim resursima, u šta se ubrajaju i podaci koje država posjeduje o pojedincima¹¹

Na ovako postavljen model digitalnog identiteta, postavlja se pitanje da si su u Republici Srpskoj stvoreni uslovi da se pojedinac identifikuje u digitalnom svijetu, te da vrši elektronsko poslovanja na način kako je to omogućeno na tržištima sa kojima Republika Srpska posluje. Koliko pravni okvir i praksa za elektronsko poslovanje utiče na konkurentnost privrede u Republici Srpskoj i ustavom garantovanu ravnopravnost građana Republike Srpske sa građanima na tržištima sa kojima posluje Republika Srpska¹².

U okviru zemalja Evropske Unije postoji značajno razvijen servisni pristup uslugama koje pruža država, te je kreirana regulativa koja stvara okruženje za servisni pristup i pouzdano elektronsko poslovanje, što čini konkurentnim poslovne subjekte u pogledu troškova i brzine poslovanja.

Glavom IV Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske Unije je definisana sloboda kretanja robe između Bosne i Hercegovine i Evropske Unije¹³, a glavom VI ovog Sporazuma definisana je obaveza usaglašavanja zakonodavstva¹⁴.

REGULATIVA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ELEKTRONSKIH USLUGA I SLOBODNOG TRŽIŠTA

Bosna i Hercegovina je preko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u postupku pristupa Evropskoj Uniji, te vrši razmjenu roba sa ovim tržištem. Evropska Unija ima poseban pristup tržištu usluga, posebno sa aspekta modernizacije javne uprave i uvođenja digitalno verifikovanih elektronskih procedura koje čine efikasnijim biznis i poboljšavaju

¹¹ Neophodno je utvrditi jedinstveni identifikator realnog lica u digitalnom, odnosno virtuelnom okruženju, te omogućiti pristup podacima i resursima kojima upravljaju organi državne uprave i pružati usluge prema građanima i poslovnoj zajednici u okviru države. Kako bi se pružila usluga, neophodno je identifikovati pojedinca, utvrditi njegova prava i omogućiti realizaciju zahtjeva. Na taj način se otvaraju novi kanali komunikacije između organa uprave, te pojedinaca i poslovnog okruženja. Također, poslovanje se u velikom obimu pretvara u elektronsko poslovanje, potpisivanje ugovora, te finansijske transakcije se u velikoj mjeri obavljaju elektronskim putem, što ubrzava poslovanje i čini ga dostupnijeg na širem tržištu u odnosu na domaće.

¹² Republika Srpska i Bosna i Hercegovina najveći deo svoje poslovne razmene obavlja sa tržištem Evropske unije i zemalja CEFTA sporazuma. Prema podacima Spoljno-trgovinske komore Bosne i Hercegovine, od ukupne robne razmene u 2016 godini, 65.18% se odnosi na zemlje Evropske Unije, a 13.5% na zemlje CEFTA ugovora http://www.mvteo.gov.ba/izvjestaji_publicacije/izvjestaji/default.aspx?id=8622&langTag=bs-BA, uvid izvršen dana 27.3.2018 godine.

¹³ http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/sporazum/glavni_text/default.aspx?id=19160&langTag=bs-BA, uvid izvršen 30.3.2018 godine.

¹⁴ Član 70 stav (1) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske Unije glasi: „1. Strane priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Unije, kao i njegovog efikasnog provođenja. Bosna i Hercegovina će nastojati osigurati postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom tekovinom (acquisem) Unije. Bosna i Hercegovina će osigurati propisnu primjenu i provođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.“

konkurenciju¹⁵.

Razvojem tehnologija, omogućeno je kreiranje elektronskih procedura, u kojima se lica sa realnim identitetima pojavljuju putem digitalnog identiteta, kao subjekti koji učestvuju u postupcima pristupa odgovarajućim resursima. Elektronske procedure doprinose modernizaciji javnih administracija čineći ih efikasnijim, pri čemu se upotreba elektronskih procedura pokazuje štedljivom, kako sa aspekta troškova, tako i vremena. Evropska unija je Direktivom o uslugama¹⁶ definisala obavezu uspostave jedinstvenog tržišta i istih uslova u zemljama članicama Evropske unije, a kasnije je u skladu sa „e-Government“ ciljevima predvidjela uspostavu elektronskih procedura i za usluge koje nisu predviđene Direktivom o uslugama. Principi definisani u Direktivi o uslugama mogu se koristiti i prilikom pružanja usluga za privredne subjekte, a Evropska komisija je u cilju provedbe Direktive o uslugama donijela dvije odluke.

Prva je Odluka od 2. oktobra 2009. o uspostavljanju praktičih programa za razmjenu informacija elektronskim sredstvima između država članica u skladu sa poglavljem 6. Direktive o uslugama. U skladu sa tom odlukom se Informacioni Sistem Unutrašnjeg Tržišta (IMI)¹⁷ koristi za razmjenu informacija za svrhe Direktive o uslugama. Informacioni Sistem Unutrašnjeg Tržišta, je uspostavljen u skladu sa Odlukom 2004/387/EC Evropskog parlamenta i Evropskog savjeta od 21. aprila 2004. o interoperabilnoj dostavi panevropskih „e-Government“ usluga javnoj administraciji, biznisu i građanima (IDABC).

Druga odluka je Odluka Evropske komisije od 16. oktobra 2009. o uspostavljanju mjera koje omogućavaju upotrebu procedura elektronskim sredstvima kroz „tačke jedinstvenog kontakta“ u skladu sa Direktivom 2006/123/EC o uslugama na unutrašnjem tržištu. Ovom odlukom se konstatuje da završetak procedura i formalnosti kroz „tačke jedinstvenog pristupa“ mora biti moguć preko granica između država članica kako je definisano u članu 8. Direktive 2006/123/EC¹⁸.

¹⁵ Zemlje članice Evropske Unije su stvorili konkurentnije okruženje i ubrzale su protok roba i usluga na svojoj teritoriji, te su, uz ovakvo poslovno okruženje, stvoreni bolji uslovi za poslovanje kompanija. Kako Bosna i Hercegovina sa Evropskom Unijom razmjenjuje više od 65% svojih proizvoda, jasno je da organi uprave u Bosni i Hercegovini, odnosno Republici Srpskoj sve moraju stvoriti slične ili bolje poslovne uslove koji bi omogućili ravnopravnu tržišnu utakmicu.

¹⁶ Direktivu o uslugama na internom tržištu (Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market) iz 2006.

¹⁷ IMI je elektronsko sredstvo namijenjeno da podrži veliki broj legislativnih akata u sferi unutar-njeg tržišta Evropske unije, koji zahtjeva razmjenu informacija između administracije država članica. Pošto IMI dozvoljava sigurnu i strukturalnu razmjenu informacija između nadležnih vlasti elektronskim sredstvima, i prema tome također omogućava nadležnim vlastima da jednostavno identifikuju relevantne srednje-kontaktne tačke u drugim državama članicama i da komuniciraju jedni sa drugima na brz i efikasan način, prikladno je da se IMI upotrebljava i za razmjenu informacija za svrhe Direktive 2006/123/EC. Informacioni sistem unutrašnjeg tržišta - The Internal Market Information System (eng.) - IMI

¹⁸ Kako bi se povinovali obavezi da se pojednostave procedure i formalnosti i omogućiti prekogranična upotreba „tačaka jedinstvenog kontakta“, procedure putem elektronskih sredstava se trebaju oslanjati na jednostavna rješenja, uključujući upotrebu digitalnog potpisa. Upravu se za ove namjene mogu koristiti sistemi identifikacionih dokumenata, na koje se mogu pohranjivati digitalni potpisi.

U slučajevima gde se, nakon odgovarajuće procjene rizika konkretnih procedura i formalnosti, visok nivo sigurnosti ili ekvivalent ručnog potpisa postavi kao neophodan, napredni digitalni potpisi bazirani na kvalifikovanom certifikatu, sa ili bez uređaja za kretanje sigurnog potpisa se mogu zahtjevati od strane pružaoca usluga za određene procedure i formalnosti.

Svaka država članica će uspostaviti, održavati i objaviti, u skladu sa određenim tehničkim specifikacijama „povjerljivu listu“ koja sadrži minimum informacija u vezi sa pružiocima certifikacijskih usluga koji izdaju certifikate javnosti, a koji su nadgledani/akreditirani od njih.

Provođenje Direktive o uslugama od država članica zahtjeva preduzimanje zakonodavnih i organizacionih mijera. Za primjenu Direktive o uslugama zemlje članice EU su prilagodine zakonodavstvo i provedbene propise, na način da se pravni promet koji je konvencionalno urađen i pravni promet koji je digitalno uređen stavljaju u istu ravan¹⁹. Iz Direktive o uslugama su su izuzete određene djelatnosti, koje su regulisane drugim aktima Evropske unije²⁰

U samoj Direktivi, pojam usluge je široko postavljen, a prevashodno je vezan za pojam usluge iz člana 57. Ugovora o funkcionisanju EU²¹, odnosno u pitanju su aktivnosti za koje obračunava naknada i koja vodi samozapošljavanju pravnog ili fizičkog lica. Uslugu može pružati i država, te za istu naplaćivati naknade i ovog aspekta, država postaje servis prema građanima, te prema tome mora biti jednako efikasna da za naplaćeno pruži uslugu

¹⁹ Direktivu o uslugama treba posmatrati u sklopu implementacije Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Ugovor o EZ), odnosno Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (Ugovor o funkcionisanju EU), posebno u dijelu koji se odnosi na unutrašnje tržište Evropske unije. Sva pitanja regulisana Direktivom su isključivo vezana za provođenje Ugovora o funkcionisanju EU. Ugovor o EZ reguliše slobodu kretanja i obavljanja poslova na cijeloj teritoriji Unije. Nacionalna zakonodavstva uređuju uslužne aktivnosti u skladu sa članom 49. (član 43 Ugovora o EZ) i članom 56 (član 49. Ugovora o EZ) Ugovora o funkcionisanju EU), te se moraju poštovati načela koja je Sud Evropske zajednice razvio na osnovi primjene tih članova. Na samim je državama članicama da osiguraju usklađenost svoga zakonodavstva s Ugovorom o EZ-u kako ga tumači Sud EZ.

²⁰ Izuzeća se odnose na usluge koje se ne naplaćuju, a od opšteg su interesa, kao što su osnovno i srednje obrazovanje. Istovremeno nisu izuzete usluge od opšteg interesa koje se naplaćuju, kao što su usluge iz sektora gasa ili energije. Samo izuzeće se definiše praksom Suda Evropske zajednice. Izuzeće od primjene regulative se odnosi na finansijske usluge, usluge elektronskih komunikacija, usluge u domenu saobraćaja, usluge iznajmljivanja radnika, zdravstvene usluge, audiovizuelne i radiodifuzne usluge, kockanje, usluge privatne zaštite, te određena javna ovlaštenja. Ove usluge su definisane drugim zakonodavstvom Evropske unije ili su izuzete iz obrazloženih razloga.

²¹ Član 57 Ugovora o funkcionisanju EU glasi: „Usluge, u smislu ugovora, su usluge koje se, po pravilu, pružaju uz naknadu i ukoliko nisu uređene odredbama o slobodnom kretanju roba, kapitala i ljudi. Usluge obuhvataju naročito: (a) delatnosti industrijskog karaktera; (b) delatnosti komercijalnog karaktera; (c) zanatske delatnosti; (d) delatnosti slobodnih zanimanja. Ne dovodeći u pitanje odredbe poglavlja o pravu osnivanja, pružalac usluga može, da bi pružao usluge, svoju delatnost privremeno obavljati u državi članici u kojoj se usluga pruža, pod istim uslovima koje ova država propisuje za svoje državljane“

zbog koje je i osnovana²². Usluga koju pruža država se posmatra uslugom u smislu pomenutog člana 57. Ugovora o funkcionisanju EU, odnosno Direktive o uslugama. Shodno navedenom, država članica mora osigurati primjenu pravila Direktive o uslugama na čitav niz aktivnosti, bilo da se one pružaju poslovnom sektoru ili potrošačima. Pri tome, država članica mora uklanjati administrativne barijere, te omogućiti pravilnu informisanost i precizno definisati jedinstvene tačke kontakta za pružanje usluga.

Kao izuzetno bitno ističemo da, evropska direktiva o uslugama poznaje različite nivoje nadležnosti kod definisanja jedinstvenih kontaktnih tačaka, kojih može biti više u zavisnosti od podjele nadležnosti.²³ Svaka država članica može odrediti jasno nadležnosti jedinstvenih kontaktnih tačaka u zavisnosti od uređenja, a jedinstvene kontaktne tačke mogu se finansirati iz usluga koje pružaju²⁴.

Poglavlje II Direktive o uslugama govori o administrativnim barijerama i pojednostavljenjima administrativnih barijera. Direktiva nameće obavezu da sve zemlje članice prispitaju i pojednostave administrativne procedure²⁵. Države članice ocjenjuju da li su sva dokumenta

²² U preambuli Direktive o uslugama se navodi: „U izveštaju Komisije o „Stanju na unutrašnjem tržištu usluga” popisane su brojne prepreke koje sprečavaju ili usporavaju razvoj usluga između država članica, a posebno onih malih i srednjih poduzeća koje prevladavaju na području usluga. U izveštaju se zaključuje da u deceniji nakon predviđenog dovršenja unutrašnjeg tržišta još uvek postoji veliki jaz između vizije integrisane privrede Evropske unije i stvarnosti koju doživljavaju evropski građani i pružaoci usluga. Zaporeke pogadaju široki niz uslužnih delatnosti u svim fazama pružanja usluga i imaju niz zajedničkih obilježja, uključujući činjenicu da često proizlaze iz administrativnih opterećenja, pravne neizvesnosti vezane uz prekogranične delatnosti i pomanjkanja uzajamnog poverenja između država članica.

²³ U preambuli Direktive se navodi: „Radi daljeg pojednostavljenja upravnih postupaka potrebno je osigurati da za svakog pružaoca usluga postoji jedno mjesto na kojem može obaviti sve postupke i formalnosti (u nastavku „jedinstvena kontaktna tačka” ili JKT). Broj JKT u državama članicama može se razlikovati s obzirom na regionalne ili lokalne nadležnosti ili djelatnosti u pitanju. Uspostava JKT ne smije uticati na raspodjelu nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Ako na regionalnom ili lokalnom nivou postoji više nadležnih organa, jedno od njih može preuzeti ulogu JKT i koordinatora. Spomenute tačke mogu osnivati ne samo organi uprave, nego i privredne komore, strukovne organizacije ili privatna lica kojima država članica povjeri javne ovlasti. JKT imaju važnu ulogu u osiguranju pomoći pružiocima kao organi koji su neposredno nadležni za izdavanje potrebnih dokumenata za pristup uslužnoj delatnosti ili kao posrednici između pružaoca i organa koji su neposredno nadležni.“

²⁴ U preambuli Direktive o uslugama se navodi: „Naknada koju mogu zahtjevati JKT mora biti srazmjerna troškovima izvršenog postupka i formalnosti. To ne sprječava države članice da ovlaste JKT za prikupljanje drugih upravnih naknada, kao što je naknada nadzornih organa“. JKT mogu biti podjeljene i prema različitim sektorima u državama članicama, ali moraju jasno određivati smjernice i veze sa drugim sektorima. JKT moraju imati na raspolaganju sve informacije i obrazce koji su neophodni za pružanje usluga.

²⁵ Član 5 stav 1 Direktive o uslugama glasi: „1. Države članice ispituju postupke i formalnosti koje se koriste za pristup uslužnoj djelatnosti i njeno izvođenje. Ako postupci i formalnosti, ispitani shodno ovom stavu, nisu dovoljno jednostavni, države članice ih pojednostavljaju“. Države članice moraju ispitati procedure i formalnosti iz perspektive pružaoca usluga, istovremeno imajući na umu da će pojednostavljenje procedura s druge strane smanjiti administrativno opterećenje samih organa uprave. Pojam procedura i formalnosti je širok i uključuje sve administrativne korake

koja se traže zaista neophodna, te da li se moraju podnositi dokumenta koja su u posjedu organa uprave i da li se moraju više puta dostavljati isti dokazi i dokumenta. Za namjene praćenja dokumentacije se uspostavlja jedinstveni informacijski sistem za tržište usluga IMI²⁶. Putem IMI sistema se uspostavlja razmjena informacija na način da svaka država u najkraćem mogućem roku mora identifikovati pružaoca usluga i omogućiti elektronski pristup informacijama.

Direktiva o uslugama u poglavlju III posebno reguliše prava vezana za slobodu registracije u različitim zemljama²⁷, a posebno reguliše i razlikuje prekogranične usluge koje se razlikuju od slobode registracije u zemljama.²⁸ Poglavlje IV reguliše situacije ovakvog pružanja usluga u različitim zemljama, dok poglavlje V govori o kvalitetu usluga²⁹.

Direktiva o uslugama ima ugrađen mehanizam preispitivanja zakonodavstva i međusobnog ocjenjivanja. Države članice imaju obavezu preispitivanja zakonodavstva vezano

koje su poslovni subjekti i fizička lica obvezni preduzeti, kao što su podnošenje dokumenata, popunjavanje izjava ili registracija kod nadležnih organa. Taj pojam ne obuhvata samo procedure i formalnosti koje su preduslov za izvršenje uslužne aktivnosti, već i one koje se nameću u kasnijoj fazi, tokom izvršenja aktivnosti, pa i nakon završene procedure (obaveze godišnjeg izveštavanja i slično).

²⁶ U preambuli Direktive o uslugama se navodi: „Za saradnju između država članica potrebno je osigurati ispravni elektronski informacijski sistem koji će nadležnim organima omogućiti laku identifikaciju relevantnih sagovornika u drugim državama članicama te efikasnu komunikaciju.“. U članu 34 stav 1 Direktive o uslugama se navodi: „1. U saradnji sa državama članicama Komisija uspostavlja elektronski sistem za razmjenu informacija između država članica uzimajući u obzir postojeće informacione sisteme. 2. Uz pomoć Komisije države članice preduzimaju prateće mjere da bi se pojednostavila razmjena službenika zaduženih za provedbu međusobne pomoći te njihovo osposobljavanje koje uključuje jezičnu i kompjutersku obuku.

²⁷ Regulisane su situacije kada se osnivaju kćerke firme u različitim zemljama ili kada se registruju novonastale firme. Direktiva o uslugama vodi računa o slobodi izbora mesta za pružanje usluga, uz precizirane izuzetke. Države članice imaju obavezu da uspostave jasne i precizne procedure registracije delatnosti, te pruže punu informaciju o svim administrativnim radnjama kako bi se registrovala uslužna delatnost.

²⁸ Član 16 stav 1 Direktive o uslugama navodi: „Države članice poštuju pravo pružaocu usluga da deluju u državi članici u kojoj nema poslovnu registraciju. Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne delatnosti na svojem državnom području.

²⁹ Članovi 22. do 27., zajedno s članom 37. o kodeksima postupanja na nivou Unije, utvrđuju skup mera za posticanje visokog kvaliteta usluga i unapređenje informacija i transparentnosti vezano uz pružaoce usluga i njihove usluge. Razvoj politike kvaliteta usluga ključan je za uredno funkcioniranje unutrašnjeg tržišta i konkurentnost evropskog uslužnog sektora. Protok informacija i povećana transparentnost utiču na kvalitet tržišta usluga. Poglavlje V s jedne strane određuje niz obavezujućih uslova za pružaoce usluga, a s druge strane podstiče dobrovoljne mere. Dakle, primena ovog poglavlja Direktive u državama članicama zahteva delovanje prema zakonodavstvu koje osigurava da se pružaoci usluga pridržavaju određenih obaveza, kao što je obaveza brzog rešavanja sporova. Također se uspostavljaju mehanizmi pridržavanja i priznavanja garancija kvaliteta između država. Države članice preduzimaju aktivne korake radi podsticanja pružaoca usluga na donošenje dobrovoljnih mera poboljšanja kvaliteta. Direktiva o uslugama ostavlja državama članicama da odluče o konkretnim merama koje će preduzeti kako bi podstakla nastojanja za poboljšanje kvaliteta.

za postupke registracije na svojoj teritoriji, te postupaka prema pružaocima usluga koji su registrovani na drugoj teritoriji. Ovakvi mehanizmi omogućavaju konstantno unapređenje tržišta usluga³⁰. Sama primena Direktive o uslugama, te zakonodavstva koje je, shodno Direktivni o uslugama razrađeno na teritoriji Evropske Unije doprinjelo je razvoju tržišta, te poboljšanju poslovnog okruženja.

Elektronsko poslovanje je poboljšalo procedure i smanjilo troškove poslovnih subjekata na tržištu sa kojim Bosna i Hercegovina i Republika Srpska imaju najveću robnu razmjenu.

MOGUĆNOSTI ELEKTRONSKOG POSLOVANJA U REPUBLICI SRPSKOJ

Ustavom Bosne i Hercegovine je regulisano da sve ono što nije nadležnost Bosne i Hercegovine pripada entitetima³¹. Sva područja uprave za koje nije eksplicitno, pozitivnom enumeracijom određena nadležnost Bosne i Hercegovine, su u nadležnosti entiteta, te ova područja trebaju biti servisno organizovana, i informatički podržana konkretnim aplikativnim rješenjima.

Servisna rješenja treba da omoguće organima uprave i eksternim korisnicima (građani, privreda) korišćenje administrativnih usluga, te dobijanje kvalitetnog i brzog elektronskog servisa, a u skladu sa zakonskim i ustavnim rješenjima. Prevažodno se misli na odnos jedinica lokalne samouprave i Republike. Korišćenje elektronskih usluga - servisa treba biti organizovano tako da krajnji korisnik ne mora da poznaje konkretni nivo uprave od koje traži uslugu, niti da bude upoznat sa internim transakcijama između organa uprave, a koje su neophodne radi obezbjeđivanja servisa.

Promjene pojedinih podataka trebaju da se vrše na jednom mjestu upisom u jedan registar prema zakonskoj nadležnosti, a koji je dostupan svima prema pravilima³²

³⁰ Direktiva o uslugama ima nameru da poboljšava tržište usluga, a posebno je interesantna sa aspekta uspostave elektronske uprave i servisnog pristupa upravi. Sa pozicije Direktive o uslugama uprava se posmatra kroz usluge koje pruža prema građanima i poslovnom okruženju. Također, bitne su usluge i servisi koje organi uprave pružaju međusobno. Dakle, uspostavljeni su mehanizmi za servise prema građanima, biznisu i servise prema drugim organima uprave. Za tako nešto, neophodno je da se prvo optimizuju procesi unutar organa uprave, te da se dalje razrade servisi koji organi uprave pružaju prema građanima i poslovnim subjektima.

³¹ Po principu negativne klauzule ili presumpcije nadležnosti, Entiteti su nadležni za: Pravosuđe, finansije i poreze, unutrašnje poslove, privredu, ekologiju, nauku, obrazovanje, industriju, poljoprivredu, energetiku, saobraćaj i veze, zdravlje, ekonomske odnose, turizam, kulturu, rad, sport, boračko invalidska zaštitu, socijalnu zaštitu, prostorno uređenje i sve druge funkcije.

³² Djelovanje međunarodne zajednice je uvelo konfuziju po pitanjima nadležnosti i destimulisalo nadležne nivoe uprave da se bave problemima razvoja za koji su zaista nadležni. Većina funkcija u nadležnosti ministarstava entiteta, te lokalnih organa uprave obavljaju na tradicionalan papirno-orijentisan način, sa minimumom korištenja informacionih tehnologija, te nedefinisanim nivoima zaštite sistema i podataka u praksi. Pojedini sektori u okviru svojih nadležnosti su pokrenuli određene aktivnosti, kao samostalnu akciju. Šarenilo pristupa, tehnologije i metodologije izvođenja i monitoringa takvih pojedinačnih rješenja ima za rezultat neuređenost sistema čiji krajnji efekti su veoma upitni.

Neophodno je da se tradicionalan način rada, koji podrazumjeva komplikovane pravne procedure, papirno orijentisane sisteme, neuvezanost pojedinih segmenata uprave i sporu birokratizovanu uslugu, zamjeni novim modernim informatički podržanim načinom rada koji će omogućiti: jednostavnu, brzu i kvalitetnu uslugu krajnjim korisnicima, više načina dobijanja usluge (internet, info kiosci, standardno), transparentnu uslugu, i efikasnu kooperaciju sa privatnim i nevladinim sektorom, uz poštovanje ustavnih nadležnosti.³³

Službenici u upravi treba da imaju jasnu predstavu i korist od uspostavljanja novih sistema i neophodno je njihovo kako informatičko obrazovanje, tako i motivisano aktivno učešće u stvaranju i korištenju sistema. Elektronske procedure moraju postati normalan način rada u javnim organima, a elektronski dokumenti trebaju postepeno da zamjene papirne dokumente, a za početak moraju imati istu zakonsku vrijednost kao i papirni dokumenti³⁴.

Dizajnanje sisteme koje su fokusirane na krajnjeg korisnika, a ne na upravu je osnovna namjera Evropske direktive o uslugama koja se može primeniti u Republici Srpskoj, jer su organi organi vlasti Republike i lokalne samouprave najbliži građanima.

Količina informacija o krajnjim korisnicima koja se kroz razne administrativne funkcije prikuplja i obrađuje je ogromna, te privatnost i sigurnost tih podataka mora biti pažljivo čuvana i respektovana. U dizajniranju sistema neophodno je optimizovati prikupljanje i korištenje ličnih podataka i ograničiti pristup službenika tim podacima u skladu sa zakonskom regulativom³⁵, te uvesti efikasno upravljanje elektronskim zapisima³⁶.

Efikasna državna uprava bazirana na digitalnim identitetima

Kako bi se omogućilo efikasno poslovno okruženje u Republici Srpskoj, neophodno je da se sistem državne uprave servisno orijentisane, na način da se funkcije uprave organizuju u skladu sa ustavnim i zakonskim nadležnostima, pri čemu se precizno identifikuju servisi

³³ Elektronski servisi koje treba da pružaju republički i lokalni organi u okviru svoje ustavne nadležnosti su od značaja za sve i svi treba da učestvuju u pripremama konkretnih akcija od lokalnog do nivoa vlasti Bosne i Hercegovine, a takođe gde god je to zakonski opravdano treba uključiti i privatni i nevladin sektor. Na principima na kojima je uspostavljena Evropska direktiva o uslugama, potrebno je motivisati svaki nivo vlasti da obavi svoje aktivnosti, te motivisati privatni sektor kako bi postao aktivan učesnik.

³⁴ Procedure za dobijanje pojedinih usluga treba uprostiti i pojednostaviti kako bi bile što lakše za prihvatanje od strane krajnjeg korisnika. Naglasak treba da bude na tome da korisnicima novi način korištenja usluga bude jednostavan za prihvatiti i da se informacije o tome mogu lako naći, kastimizovati i primeniti na konkretnom nivou uprave.

³⁵ U sve sisteme uprave moraju biti ugrađena rješenja koja garantuju transparentnost rada. Sva pravila i zahtjevi neophodni za dobijanje nekog servisa moraju jasno biti navedeni kako bi se minimizirale potencijalne subjektivne akcije službenika. Sve aplikacije kroz koje se odvijaju servisi treba da omoguće krajnjem korisniku mogućnost uvida u trenutno stanje njegovog zahteva, a što je suština ideje Evropske direktive o uslugama.

³⁶ Trenutno stanje je takvo da je većina arhiva papirna bez obzira na postojanje ili nepostojanje elektronskih evidencija. Potrebno je uvesti elektronski sisteme za upravljanje dokumentacijom i zapisima u organima uprave tako da im se može pristupiti i održavati na način koji čuva autentičnost i integritet pohranjenih podataka, a istovremeno harmonizuje elektronske i papirne sisteme čuvanja podataka

koje vrši državna uprava. Uprava treba da izvrši integraciju informacija i tehnologija u planiranju, upravljanju i funkcionisanju procesa javne uprave.

Ovako postavljena državna uprava znači mogućnost optimalnog korišćenja raspoloživih resursa, te na bazi toga optimalno vršenje usluga. Kako bi uprava mogla da se na ovaj način organizuje neophodno je da se uspostave novi kanali komunikacije prema građanima i poslovnoj zajednici.

Građanin mora da bude pouzdano i jasno identifikovan, kako bi se utvrdilo da li je ovlašten da traži odgovarajuću uslugu. Tradicionalni način komunikacije podrazumjeva pristup građanina organu uprave, identifikovanje građanina, te traženje usluge. Građanin se identifikuje u neposrednoj komunikaciji sa službenikom organa uprave, prezentovanjem identifikacionog dokumenta. Nakon prezentovanja dokumenta, utvrđuje se pravo građanina da traži određenu uslugu ili informaciju.

Moderna uprava podrazumjeva mogućnost da građanin ima na raspolaganju druge komunikacione kanale sa upravom. U takvim okolnostima, uprava mora da utvrdi identitet građanina, te njegovo pravo da traži odgovarajuću uslugu ili informaciju. Identitet se u takvom slučaju mora digitalizovati, te uspostaviti mehanizmi autentifikacije i autorizacije digitalnog identiteta. Koristeći principe definisane Evropskom direktivom o uslugama, uprava mora na efikasan i optimalan način da zadovolji zahtev građanina. Kako bi ovo moglo da se ostvari neophodno je da se izvrši reinženjering procesa koji se vrše u upravi, te da se uspostave odgovarajući odnosi između različitih organa uprave.

U tom cilju, a kako bi se uspostavio efikasan proces državne uprave bazirane na digitalnim identitetima neophodno je izvršiti sledeće:

- Standardizovati podatke i dokumenata radi omogućavanja razmjene podataka i dokumenata između različitih institucija i ostvarivanja interoperabilnosti njihovih autonomnih sistema.
- Optimizovati procese u okviru institucija kao preduslove efikasne uprave.
- Sistemi razmjene podataka između različitih nivoa vlasti.
- Kreirati usluge bliske građanima i poslovnoj zajednici, na način da se građanin, putem svog digitalnog identiteta, može aktivno identifikovati kod traženja usluga.
- Građanin i poslovna zajednica trebaju biti aktivni učesnici u radu sistema uprave.

STANJE U REPUBLICI SRPSKOJ U OBLASTI ELEKTRONSKOG POSLOVANJA I PRIJEDLOG MJERA

Shodno ustavnim ovlašćenjima, organi vlasti u Republici Srpskoj su odgovorni za najveći dio usluga prema poslovnom okruženju, putem entitetskih ili institucija lokalnog nivoa vlasti, a u pojedinim situacijama u saradnji sa nivoom Bosne i Hercegovine³⁷. Mo-

³⁷ S obzirom na obavezu iz Sporazuma o pridruživanju sa Evropskom Unijom, kako bi se implementirala Direktiva o uslugama Evropske Unije, u Republici Srpskoj bi trebalo da su, od strane organa vlasti pripremljeni sledeći servisi za poslovno okruženje:

1. Doprinosi za zaposlene - Nadležnost: Poreska uprava Republike Srpske
2. Porezi poslovnih subjekata/kompanija - Nadležnost: Poreska uprava Republike Srpske, u sastavu Ministarstva finansija Republike Srpske

gućnosti implementacije elektronskih usluga u Republici Srpskoj nisu realizovane. Organi vlasti nisu stvorili realne preduoslove za primjenu elektronskog potpisa u Republici Srpskoj niti je moguće digitalno potpisivati ugovore ili druge transakcije korišćenjem kvalifikovanih potvrda.

U Republici Srpskoj nisu pripremljeni servisi kako bi se kvalifikovano i zakonski validno mogla obavljati komunikacija između poslovne zajednice i organa vlasti. Zakonska regulativa kojom se uspostavlja sistem elektronskog poslovanja u Republici Srpskoj postoji³⁸.

Elektronsko poslovanje predstavlja upotrebu podataka u elektronskom obliku, sredstava elektronske komunikacije i elektronske obrade podataka u obavljanju poslova fizičkih i pravnih lica. Prema Zakonu o elektronskom potpisu Republike Srpske, definisan je pojam elektronskog dokumenta³⁹, a prema Zakonu o elektronskom dokumentu definisan je pojam dokumentacione osobine⁴⁰ kojim se garantuje vjerodostojnost elektronskog dokumenta, a kako bi takav dokument mogao biti pravno validan. Pravna validnost dokumenta se utvrđuje elektronskim potpisom.

Dakle, kako bi se uspostavio sistem elektronskog poslovanja, te pružanja usluga organa uprave Republike Srpske, neophodno je da se uspostavi sistem elektronskog potpisivanja i izdavanja elektronskih kvalifikovanih potvrda, a kojom se garantuje identifikaci-

3. PDV: deklarcije i obavještenja (VAT: declaration, notification) - Propisi na nivou BiH Nadležnost: Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine. Usluge pružati putem portala organa iz R.Srpske

4. Carinske deklaracije - Propisi na nivou BiH - Nadležnost: Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine - Usluge pružati putem portala organa iz R.Srpske

5. Registracija nove kompanije - Nadležnost: Osnovni sudovi, Zavod za statistiku, Poreska uprava

6. Slanje podataka državnim institucijama za statistiku - Nadležnost: Republički zavod za statistiku, Poreska uprava, Sudovi

7. Javne nabavke (public procurement) - Svi organi koji provode postupke javnih nabavki u BiH, usluge pružati putem portala organa vlasti Republike Srpske

8. Izdavanje dozvola koje se odnose na vođenje brigu o okolini – Ekološke dozvole - Nadležnost: Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske

³⁸ Zakon o elektronskom poslovanju Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 59/09), Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 106/15) i Zakon o elektronskom dokumentu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 106/15)

³⁹ Zakonom o elektronskom potpisu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 106/15), članom 2 stav (1) tačka 1) je definisano: „elektronski dokument – jednoobrazno povezan cjelovit skup podataka koji su elektronski oblikovani (izrađeni pomoću računara i drugih elektronskih uređaja), poslani, primljeni ili sačuvani na elektronskom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju, i koji sadrži osobine kojima se utvrđuje autor, utvrđuje vjerodostojnost sadržaja, te dokazuje vrijeme kada je dokument sačinjen“

⁴⁰ Zakonom o elektronskom dokumentu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 106/15), članom 3 stav (1) tačka 2) definisan je pojam dokumentaciona osobina – „obavezni skup podataka, poput elektronskog potpisa, vremena izrade, naziva autora i drugih, koji se ugrađuju u elektronski dokument radi očuvanja vjerodostojnosti, cjelovitosti i valjanosti kroz period utvrđen zakonom i drugim propisima“

ja potpisnika i autentičnost potpisanog elektronskog dokumenta⁴¹ putem kvalifikovanog elektronskog potpisa. Kvalifikovani elektronski potpis ima identičnu pravnu snagu kao svojeručan potpis i pečat.⁴²

U Republici Srpskoj se ne izdaju kvalifikovani elektronski potpisi, te shodno tome, ne postoji mogućnost uspostave elektronskog poslovanja na način kako je to razvijeno u zemljama Evropske Unije.

Elektronski servisi za potrebe poslovne zajednice u Republici Srpskoj nisu uspostavljeni. Posljedica ovakve situacije jeste činjenica da su poslovni subjekti i građani imaju drugačije uslove za poslovanje nego zemlje okruženja ili zemlje Evropske Unije.⁴³

U Republici Srpskoj, dakle, ne postoji primjenjen u praksi sistem elektronskog poslovanja. Iz navedenog razloga je komunikacija između organa vlasti i poslovnih subjekata, te građana značajno drugačija nego u zemljama Evropske Unije sa kojima se vrši preko 65 posto robne razmjene. U Republici Srpskoj je neophodno uspostaviti infrastrukturu kojom se optimizuju procesi unutar organa uprave, te optimizuje razmjena podataka između organa uprave. Na ovako baziranoj infrastrukturi neophodno je uspostaviti pristupne tačke kojim će građani i poslovna zajednica zahtijevati odgovarajuće servise.

Ključno pitanje koje se postavlja, na koji način je moguće distribuirati kvalifikovane digitalne potvrde građanima Republike Srpske. Za izdavanje kvalifikovanih potvrda neophodno je definisati medijume putem kojih će se izdavati potvrde, lokacije za podnošenje zahtjeva, te sam postupak personalizacije i distribucije kvalifikovanih potvrda prema građanima.

⁴¹ Zakonom o elektronskom potpisu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 106/15), članom 3 definisan je pojam elektronskog potpisa: „Elektronski potpis je skup podataka u elektronskom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani sa drugim podacima u elektronskom obliku i koji služe za identifikaciju potpisnika i autentičnost potpisanog elektronskog dokumenta.“, a članom 4 je definisano: „Kvalifikovani elektronski potpis je elektronski potpis koji: 1) je povezan isključivo sa potpisnikom, 2) pouzdano identifikuje potpisnika, 3) nastaje korištenjem sredstava kojima potpisnik može samostalno da upravlja i koja su isključivo pod nadzorom potpisnika i 4) je direktno povezan sa podacima na koje se odnosi i to na način koji nedvosmisleno omogućava uvid u bilo koju izmjenu izvornih podataka.“

⁴² Zakonom o elektronskom potpisu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 106/15), članom 5 definiše: „Kvalifikovani elektronski potpis u odnosu na podatke u elektronskom obliku ima istu pravnu snagu kao i svojeručni potpis, odnosno svojeručni potpis i pečat, u odnosu na podatke u papirnom obliku.“

⁴³ Analize pokazuju da je za otvaranje firme u Bosni i Hercegovini potrebno provesti 11 procedura i utrošiti 37 dana, dok je za postupak prijave poreza potrebno utrošiti 407 sati godišnje i izvršiti ukupno 45 transakcija. Uporedna analiza za Hrvatsku, koja je zemlja članice Evropske Unije pokazuje da je za otvaranje firme potrebno 17 dana i 15 procedura, a za prijavu poreza 208 sati godišnje i ukupno 19 transakcija. Centar za politike i upravljanje: „E-registri i e-uprava u Bosni i Hercegovini kao instrument za efikasnost i transparentnost“, <http://www.cpu.org.ba/media/28010/E-registri-i-e-uprava-u-BiH-kao-instrument-za-efikasnost-i-transparentnost-sazetak-.pdf>, uvid izvršen 30.3.2018 godine.

Obaveza svakog državljanina Bosne i Hercegovine je da posjeduje ličnu kartu⁴⁴ sa utvrđenom arhitekturom lične karte Bosne i Hercegovine⁴⁵. Prema Zakonu o ličnoj karti, suština elektronske lične karte je da se omogući dodatna zaštita od zloupotrebe ličnih karata, kroz uvođenje podataka na čipu, a koji su opisani Zakonom o ličnoj karti.

Međutim, na ličnu kartu se može upisati kvalifikovana potvrda bilo kog izdavaoca na jednostavan način. Članom 6. stav (6) Zakona o ličnoj karti⁴⁶ navedeno da se na zahtjev državljanina u ličnu kartu može unijeti kvalifikovana potvrda Agencije. Međutim, ni jednim članom Zakona o ličnoj karti nije zabranjeno da se u ličnu kartu unose kvalifikovane potvrde drugih ovjerilaca u Bosni i Hercegovini. Shodno propisima vezanim za digitalne potpise u Bosni i Hercegovini, moguće je da postoji više kvalifikovanih ovjerilaca, odnosno sertifikacionih tijela. Kako je i MUP Republike Srpske, shodno članu 140. stav (5) Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske, nadležan za izdavanje kvalifikovanih digitalnih sertifikata ne postoji zakonska smetnja da ovaj organ u lične karte upisuje kvalifikovane digitalne certifikate⁴⁷.

Na ovaj način je moguće riješiti pitanje distribucije kvalifikovanih potpisa građanima Republike Srpske sa kojima mogu pristupiti servisima kreiranim od strane organa državne vlasti.

ZAKLJUČAK

Radom je izvršena analiza primjene elektronskog poslovanja u Republici Srpskoj. Utvrđeno je da postoji zakonska regulativa za elektronsko poslovanje, međutim nisu uspostavljene prakse koje omogućavaju elektronsko poslovanje.

Organi uprave Republike Srpske ne pružaju zakonski validne servise kojima bi se poboljšalo poslovno okruženje i povećala konkurentnost privrede Republike Srpske.

⁴⁴ Članom 6. stav (5) Zakona o ličnoj karti državljanina BiH se uvodi pojam elektronskog memorijskog elementa. U ovom stavu se navodi da se u postupku personalizacije u obrazac lične karte upisuju i kriptografski štite podaci iz člana 6. stavova (1) i (2) Zakona o ličnoj karti. Na ovaj način lična karta državljanina BiH postaje elektronska lična karta i dobija dodatne zaštitne elemente, koji služe u postupku identifikacije nosioca lične karte. Pored vidljivog dijela lične karte, lična karta dobija i elektronski zaštićene podatke na čipu. Svrha ovih podataka jeste da zakonom ovlašteni organi dobiju dodatnu mogućnost provjere podataka o nosiocima lične karte.

⁴⁵ Verzija 1.2 od 01.03.2013 godine. Poglavlje 3.1. ovog dokumenta opisuje čip. U Poglavlju 3.1.1 navode se metode predstavljanja za pristup podacima koji se kriptografski štite prema članu 6. stav (5) Zakona o ličnoj karti, a konkretno u poglavlju 3.1.2 se nalaze opisani podaci koji su u čipu. U poglavlju 3.1.2.1 su opisani biometrijski podaci, odnosno biometrijska ICAO aplikacija. U poglavlju 3.1.2.2 je opisana eID aplikacija za koju je tražen pristup zahtjevom i koja služi za digitalno predstavljanje. Konačno poglavlje 3.1.2.3 opisuje aplikaciju za digitalno potpisivanje, te u poglavlju 3.1.2.4 je opisana Glavna datoteka. Dokument se nalazi na https://www.iddea.gov.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=521&Itemid=224&lang=sr, uvid izvršen dana 30.3.2018 godine.

⁴⁶ Zakon o ličnoj karti državljanina Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine 32/01, 16/02,32/07, 53/07,56/08, 18/12

⁴⁷ Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 57/16 i 110/16), članom 140 je definisano da MUP Republike Srpske može izdavati kvalifikovane potvrde

Kako je privreda i tržište Republike Srpske vezano za tržište Evropske Unije, građani Republike Srpske su u lošijem položaju od građana i privrede u zemljama Evropske Unije, na način da poslovanje manje efikasno i konkurentno zbog administrativnih procedura.

Iz razloga većih administrativnih procedura i cijene samog poslovanja, uvodi se mogućnost diskriminacije građana na prava koja su garantovana ustavom, a tiču se slobodnog tržišta i težnje ka opštem blagostanju. Kako bi se smanjio rizik od navedene diskriminacije, neophodno je da organi uprave u Republici Srpskoj pristupe stvaranju istih i sličnih uslova za elektronsko poslovanje kako je definisano u zemljama Evropske Unije, odnosno u skladu sa EU direktivom o uslugama.

Za pružanje elektronskih usluga građani Republike Srpske trebaju kvalifikovanu elektronsku potvrdu, koju ni jedan pravni subjekat u Republici Srpskoj ne izdaje.

Kvalifikovana potvrda može da se upisuje u ličnu kartu koju po zakonu mora da posjeduje svaki punoljetni državljanin Bosne i Hercegovine, za koju postoji infrastruktura, i zakonsko ovlašten državnih organa, posebno agencija za provođenje zakona da izdaje kvalifikovane potvrde.

LITERATURA

- R. Kuzmanović i S. Karan, *Ustavno pravo*, Banja Luka: Aperion, 2015.
- S. Karan, *Oblik državnog uređenja u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka: Aperion, *Godišnjak Pravnog fakulteta, Naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka broj 4*, 2014.
- S. Macan, *Registri za identifikaciju građana – Zaštita ljudskih prava i efikasna državna uprava*, Doktorski rad, Banja Luka, 2018
- S. Nogo i S. Macan, *eServices Platform*, Beograd: SMART eGovernment 2009, 2009.
- S. Macan i S. Karan, *Ustavno pravo na privatnost, slobodu kretanja i prebivalište korišćenjem biometrijskih podataka*, UDC: 342.4:351.74/.76, Banja Luka: *Godišnjak fakulteta pravnih nauka*, Apeiron, 2017.
- V. Pantović, S. Dinić i D. Starčević, *Savremeno poslovanje i internet tehnologije*, Beograd, : *Energo-projekt-ingraf*, 2002.
- Savjet Evrope, *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Rim: Savet Evrope, 04.11.1950.
- Evropska zajednica, *Direktiva EU 95/46 u vezi sa zaštitom pojedinaca u procesu obrade licnih podataka i slobod. prenosu takvih podataka*, „ Brisel: Evropska zajednica, 20.02.1995.
- S. Macan i S. Nogo, *Upotreba biometrijskih podataka i njihova razmjena u ID sistemima u BiH*, *Jahorina: INFOTEH, Vol.11,Mart,2012..*
- Evropski Parlament i Komisija, *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on Services in the Internal Market*, 2006
- Bosna i Hercegovina i Evropska Komisija, *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, 2008
- www.mup.vladars.net
- www.vladars.net
- www.iddeea.gov.ba
- www.aidsr.org
- <https://europa.eu/european-union/>
- www.dei.gov.ba

Siniša Macan L.L.M.

LLM, Technical Sciences

Prof. Siniša Karan Ph.D

General Secretary of the President of the Republic of Srpska; Associate Professor, Pan European University „Apeiron“, Banja Luka, Faculty of Law Sciences; e-mail: sinisa.n.karan@apeironedu.onmicrosoft.com

Goran Džajić, LLM

Cabinet of the President of the Republic of Srpska

Constitutional Aspect of the Application of EU Standards on the Use of Electronic Signature in the Republic of Srpska

Abstract: The Constitution of Bosnia and Herzegovina defines the right for free economy, which is the basis of economic development through the promotion of private ownership and the development of market economy. Every citizen have freedom of movement within and outside of Bosnia and Herzegovina, as well as the freedom to choose a place of life, free choice of work and creating a business through positive competition between business entities.

Bosnia and Herzegovina has assumed the obligations of integrating international legislation into its legal system. In order to implement the constitutional right for freedom of movement of people and capital, Bosnia and Herzegovina is obliged to apply international standards and regulations in the field of identification documents. At the same time, Bosnia and Herzegovina is integrated in the regional market with neighboring countries, the continental market in Europe and the inter-continental global marketplace. Such integration requires the creation of conditions in Bosnia and Herzegovina for the development of a business environment that is at least the same or better in relation to other markets.

A constitutional obligation of all levels of government of Bosnia and Herzegovina is to remove all barriers that slow down or disrupt business, in order to enable that goods and services that are created by economic entities in Bosnia and Herzegovina can be competitive. In the era of Internet and digital business development, products and services can and must be available in every corner of the planet, and each state must create constitutional legal requirements that guarantee the rapid and free movement of goods and equity under equal conditions. This constitutional obligation guarantees that citizens without discrimination have at least equal conditions for business as well as individuals in other countries and in other markets with which goods and services are exchanged.

In Bosnia and Herzegovina, there is a legal and legitimate framework for the use of a digital signature. However, in practice, this way of legally valid business did not become a reality. In the business environment in Bosnia and Herzegovina and Republic of Srpska is not possible to sign contracts electronically, to report taxes and contributions legally certified by digital signatures or digitally archive business documents or to open a business electronically.

The question arises as to the objective reasons for this situation, as well as the constitutional and legal framework and practice in order to bring the citizens of Bosnia and Herzegovina and the Republic of Srpska into equal status with citizens in the open capital market.

Keywords: Freedom of Movement of Goods and People, Digital Signature, Electronic Business, Qualified Digital Signature, Electronic Services .