



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ТРГОВИНЕ,
ТУРИЗМА И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈА
Број: 011-00-128/2021-12-1
08.03.2021. године
Немањина 22-26
Београд

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ
О НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКОМ
ДОКУМЕНТУ, ЕЛЕКТРОНСКОЈ ИДЕНТИФИКАЦИЈИ И УСЛУГАМА ОД ПОВЕРЕЊА
У ЕЛЕКТРОНСКОМ ПОСЛОВАЊУ

Одбор за привреду и финансије Владе је Закључком 05 Број: 011-1277/2021 од 10. фебруара 2021. године одредио спровођење јавне расправе о тексту Нацрта закона о изменама и допунама Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању. У складу са наведеним закључком, Министарство је спровело јавну расправу у периоду од 12. фебруара до 3. марта 2021. године. Текст Нацрта закона са образложењем објављен је на сајту Министарства www.mtt.gov.rs и Порталу еУправа www.euprava.gov.rs. Сва заинтересована лица могла су да преузму текст Нацрта закона и да своје коментаре доставе Министарству поштом и електронским путем.

Текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању припремљен је од стране посебне радне групе коју је образовало Министарство трговине, туризма и телекомуникација, а коју су, поред представника овог министарства, чинили и представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија, Министарства културе и информисања, Министарства одбране, Министарства правде, Министарства привреде, Министарства унутрашњих послова и Канцеларије за информационе технологије и е-управу.

Централни догађај у оквиру јавне расправе, односно онлајн округли сто одржан је у среду, 24. фебруара 2021. године. Округли сто је био веома посећен, и на њему су, поред чланова радне групе која је израдила Нацрт закона, присуствовали представници државних органа, привреде, невладиних организација, академске заједнице, еминентни стручњаци у овој области и друга заинтересована лица.

Поједини учесници округлог стола су истакли да је потребно разјаснити да ли ће чвор интероперабилности користи само провајдери који имају регистровану шему у Регистру пружалаца услуге електронске идентификације и шема електронске идентификације као и на који начин ће корисници средњег нивоа поузданости моћи да користе услугу тог сервис провајдера. Изнето је и мишљење у вези одредби члана 50. и члана 51. закона којим је искључена могућност закључивања уговора у другој форми осим

у форми својеручног потписа када се ради о промету непокретности као и да би требало да се преформулишу предложене норме како би се и таква врста уговора у неком тренутку претрпела промену и у потпуности се дигитализовала. Предложено је да се форма уговора о непокретностима измени како би се странкама омогућило дигитално закључивање уговора као и закључивање уговора на даљину без присутности странака у процедури.

Истакнуто је да у вези са провером идентитета на даљину постоје различити приступи који се користи, било путем видео везе или коришћењем технологија за препознавање лица, и речено је да је ће та новина допринети масовније коришћењу услуга од поверења.

Поставило се питање да ли су у члану 2. тачка 3ба) и 3бб) уведене нове услуге, а које се односе на услуге издавања квалификованог електронског потписа/печата на даљину и разјашњено је да су у питању постојеће услуге које су термилошки прецизиране.

Такође је постављено питање једностраног признавања квалификованих услуга од поверења које се пружају земљама Европске уније и истакнута су два опречна става, један који иде у прилог признавању и други којим се истиче да се увођењем идентификације на даљину омогућава добијање сертификата без одласка у просторије пружалаца услуга од поверења чиме се решавају проблеме који се јављају у пракси, и да је услед тога потребно наставити са праксом међусобног признавања на основу међународног споразума.

Општи коментари

Опште коментаре на текст Нацрта закона су дали НАЛЕД, РНИДС, Телеком, Amcham и Привредна комора Србије

НАЛЕД и Привредна комора Србије су истакли важност наставка процеса међусобног признавања квалификованих услуга од поверења са Европској унијом како би се избегло наносење штете домаћим пружаоцима услуга од поверења.

Са друге стране, Amcham је истакао предности које би прекогранично признавање квалификованих услуга од поверења ЕУ имало и како би допринело унапређењу пословног окружења, као и шеме електронске идентификације у оквиру прекограничне сарадње.

У коментарима РНИДС наглашен је значај који се предвиђа изменама Нацрта закона који, како сматрају, иду у корак са успостављању шире примене квалификованих електронских сертификата.

Телеком Србије је истакао да су сагласни са изменама закона и сугеришу ангажовање релевантних државних органа у смислу што бржег и ефикаснијег признавања регистрованих шема електронских идентификација у нашој земљи у циљу прекограничне интероперабилности. Такође су истакли значај идентификације на даљину, приликом провере идентитета корисника услуга од поверења, без физичког присуства и његово ближе дефинисање подзаконским актом.

Појединачни коментари

Члан 2. тачка 14а) – предлагач НАЛЕД

У оквиру коментара НАЛЕД-а дат је предлог да се одвоје системи за проверу идентитета корисника од система за контролу приступа.

Предлог је одбијен јер наведено одвајање система није предмет материје Закона.

Члан 2. – предлагач Савет страних инвеститора у Србији

Савет страних инвеститора у Србији дао је предлог да се дода тачка 29а) којом се дефинише биометријски потпис.

Предлог је одбијен јер је предмет Закона уређење квалификованих услуга од поверења, а како биометријски потпис не представља потпис који се издаје у оквиру квалификоване услуге од поверења не може бити предмет дефинисања овим законом. Иако се употреба биометријског потписа не регулише овим законом то не значи да се исти не може користити у одређеним процедурама, с тим да такав потпис нема једнако високу заштиту и поузданост као што је то случај са квалификованим електронским потписом, који је законски изједначен са својеручним потписом. Такође, наведени предлог за измену Закона није у складу са еИДАС директивом.

Члан 2. тач. 30), 36а) 9 36б) – предлагач Привредна комора Србије

Привредна комора Србије дала је предлог прецизирања члана 2. тач. 30) и 36а) и 36б) Нацрта закона тако што су додате речи „у складу са законом“, што је прихваћено и унето у Нацрт закона.

Члан 2. тач. 36а) и 36б) и члан 47. – предлагачи Halcom и НАЛЕД

Halcom и НАЛЕД су у својим коментарима тражили разјашњење да ли нове дефиниције које су предвиђене тачкама 36а) и 36б) Нацрта закона представљају нове услуге од поверења или су у питању постојеће услуге.

Чланом 41. Закона набројане су услуге од поверења међу којима и услуге од поверења на даљину. Наведене услуге су ближе дефинисане чланом 46. Закона којим је прописано да квалификовано средство за креирање електронског потписа, односно печата корисник квалификоване услуге од поверења може користити путем услуге управљања квалификованим средством за креирање електронског потписа, односно печата, што такође представља квалификовану услугу од поверења.

Дакле, наведене две услуге су заправо услуге потписивања на даљину, што је дефинисано постојећим Законом, и нису нове услуге од поверења. Изменама Закона њихов назив је прецизиран тако што су додате речи „на даљину“.

Члан 2. тачка 41) – предлагач НАЛЕД

Предложено је да се у погледу услуге електронске доставе и могуће интеграције АПР и других органа са тим системом прецизирају пословни процеси и наведу активности у процесима где би било неопходно успоставити интеграцију.

Предлог је одбијен јер успостављање наведене интеграције није предмет материје Закона.

Члан 5. – Савет страних инвеститора у Србији

Предложена је измена члана 5. тако да се поступак идентификације и аутентикације не покреће искључиво на основу захтева лица које је предмет идентификације, већ на основу пристанка лица које је предмет идентификације и у случајевима када процес идентификације и аутентикације није захтеван од стране лица које је предмет идентификације.

Предлог је одбијен, јер у складу са Законом, аутентикација је процес провере идентитета правног лица, физичког лица или физичког лица у својству регистрованог субјекта укључујући проверу интегритета и порекла података за које се претпоставља да их је то лице створило, односно послало, тако да предлог да се идентификација и аутентикација раде уз пристанак правног или физичког лица, односно да се пристанак може дати конклюдентном радњом се не може прихватити јер је супротан поступку идентификације и аутентикације, који подразумева покретање наведеног поступка на захтев лица.

Члан 12. – Привредна комора Србије

Предлог да се у ставу 2. укине обавеза коришћења печата за правна лица с обзиром да је закон о привредним друштвима ову обавезу оставио као изузетак.

Предлог је одбијен јер се у члану 12. став 2. Закона не уводи обавеза коришћења печата за правна лица, већ имајући у виду да одређени органи, пре свега државни, имају обавезу коришћења печата, у постојећем ставу 2. је прецизирано да се приликом овере одштампаног примерка електронског документа тих органа мора користити печат.

Члан 15. – Савет страних инвеститора у Србији

Предложено је да се одобри приступ привредним субјектима одређеним регистрима и евиденцијама које воде државни органи.

Предлог је одбијен јер се предложена измена члана 15. не односи на материју која је предмет овог Закона већ других прописа, будући да се односи на одобравање приступа привредним субјектима одређеним регистрима и евиденцијама које воде државни органи.

Члан 25. – Савет страних инвеститора у Србији

Предложена је измена члана 25. тако да се предвиди да терет доказивања у случају штете буде на страни пружаоца услуге од поверења.

Предлог је одбијен јер члан 13. представља потпуну транспозицију релевантне одредбе из еИДАС директиве, која не оставља националним законодавствима право да ово питање самостално реше. Наведена одредба предвиђа обавезу доказивања и на страни физичког лица и на страни пружаоца квалификоване услуге од поверења.

Члан 40. – предлагачи ПКС, НАЛЕД, ЈП Пошта Србије, Е-Smart и Halcom

Прихваћен је коментар да се не предвиди једнострано признавање квалификованих услуга од поверења које се пружају у Европској унији, будући да је Нацртом закона предвиђена могућност идентификације на даљину током поступка издавања квалификованих електронских сертификата, чиме је омогућено издавање сертификата без одласка у просторије пружалаца услуга од поверења. На овај начин се омогућава свим лицима, укључујући странце да изваде квалификовани електронски сертификат који издаје пружалац квалификоване услуге од поверења из Републике Србије, који могу користити у различитим поступцима, укључујући потписивање завршних рачуна и др..

Члан 33. – предлагачи Е-Smart и НАЛЕД

У коментарима је констатовано да није предвиђено да се подзаконским актом ближе уреди поступак идентификације на даљину.

Чланом 31. став 3. Закона предвиђено је да Влада на предлог Министарства ближе уређује услове за пружање квалификованих услуга од поверења. Наведени акт је донет у 2018. години. Како је изменама члана 33. предвиђено увођење индентификације на даљину, предвиђено је и измена наведене Уредбе.

Члан 38. – предлагач НАЛЕД

Предлогом је тражено прецизирање начин обезбеђивања информација о статусу пружалаца квалификованих услуга од поверења из других земаља.

Поуздане информације о страним пружаоцима обезбеђују се повезивањем Јавних листа квалификованих услуга од поверења, која је већ успостављена у Републици Србији.

Члан 41. – предлагач Привредна комора Србије

Предложено је да се у оквиру става 1. члана 41. дефинишу области у којима се пружају услуге од поверења, и да је ради правне сигурности потребно увести дигитализацију документације као услугу од поверења.

Предлог је одбијен, јер услуге од поверења у Закону су уређене у складу са еИДАС регулативом, која не предвиђа дигитализацију документа као посебну услугу, с тим да је дигитализација документа у циљу електронског чувања дефинисана постојећим законом и подзаконским актима у оквиру квалификоване електронске услуге чувања.

Члан 47. – предлагач E-smart

Предлагач је у оквиру коментара поставио питања која се тичу примене Закона.

Питање: У члану 47. се експлицитно не дефинишу квалификована средства за креирање квалификованог електронског потписа и печата на даљину. По члану 47. пружаоци услуга од поверења везаних за издавање квалификованих сертификата за електронски потпис обавезни су да сертификате издају на квалификованим средствима (QSCD). На који начин, по којим прописима и која услуга од поверења је одговорна за издавање квалификованог сертификата за креирање квалификованог електронског потписа на даљину?

Одговор: Издавање квалификованог сертификата за креирање квалификованог електронског потписа на даљину регулисано је Законом и подзаконским актима (Уредба о ближим условима за пружање услуга од поверења, Правилник о условима које мора да испуњава квалификовано средство за креирање електронског потписа, односно печата и условима које мора да испуњава именовано тело).

Питање: Да ли су QSCD које дефинише члан 47. такође мандаторни и за креирање квалификованог електронског потписа на даљину? У сваком случају, мислимо да би, сходно дефиницијама услуга на даљину из Закона у целини, и у члану 47. морале да стоје и одреднице везане за квалификована средства која се користе за генерисање електронских потписа и печата на даљину.

Одговор: Члан 47. Закона примењује се и на средства за креирање квалификованог електронског средства на даљину.

Питање: Да ли ће у пракси све ово резултовати тиме да ће пружаоци услуга управљања средствима за креирање електронског потписа и печата на даљину уједно морати да буду квалификовани и за услугу издавања квалификованих сертификата за електронски потпис? Уколико ово није случај, на који начин ће се делити ризик из тачке 2. става 1. члана 31, с обзиром да ће оперативни ризик штете везане за креирање електронског потписа бити много више везан за пружаоца услуга управљања средством него издаваоца сертификата?

Одговор: Пружалац услуге је одговоран за штету која настане услед коришћења квалификованог електронског потписа, а у случају када пружалац пружа услугу управљања квалификованим средством на даљину, такође је одговоран за штету која евентуално настане.

Питање: Да ли ће се услуге формирања квалификованог електронског потписа и печата на даљину сматрати услугом највишег нивоа поверења равноправне услугама на физичким QSCD уређајима који се налазе у поседу корисника? Да ли ће Законом и подзаконским актима бити равноправно третирани, без обзира што се технички и организационо не ради о истим нивоима безбедности? Уколико ове две шеме буду изједначене регулативом, сматрамо да ће пружаоци услуга који квалификоване сертификате

издају на физичким QSCD уређајима бити неоправдано стављени у значајно неповољнији положај.

Одговор: Сви пружаоци услуга од поверења, без обзира коју врсту услуге пружају, морају испунити све услове дефинисане Законом и подзаконским актима. Напомињемо да услуга креирања квалификованог електронског потписа/ печата на даљину подразумева да њен пружалац такође испуни све услове који су дефинисани прописима.

Питање: Што се тиче члана 47. и признавања QSCD уређаја од Министарства, надамо се да ће се овај процес водити стандардима који се односе на QSCD квалификацију од eIDAS-а. Наиме, сада већ постоје значајни отпори крајњих корисника везани за контролу генерисања квалификованог електронског потписа по којој се захтева експлицитна ауторизација за коришћење приватног кључа за сваки електронски потпис. Ово значи да сваки пут када формира потпис корисник мора унети PIN. Са друге стране, корисници би желели да број уноса PIN-а минимизирају и да функцију потписивања, по могућству, на себе преузму електронски сервиси. Што се тиче самих QSCD уређаја, ово није дозвољено. Уколико би Министарство квалификовало неки уређај који обезбеђује саче-ирање PIN-а, ставило би, са једне стране, у монополистички положај пружаоца услуга којем је такав уређај квалификован, а са друге стране, у неповољан положај пружаоце услуга који користе QSCD уређаје у складу са оригиналним eIDAS стандардима. Већ сада, корисници који су користили SSCD уређаје и навикли на угодност памћења PIN-а негодују због другачијег понашања новом регулативом захтеваних уређаја. Наше је мишљење да би пре требало уложити напор да се корисници освесте у смислу подизања нивоа безбедности везаног за креирање квалификованог потписа него легализовати појаву „QSCD“ уређаја на тржишту који уствари нису QSCD.

Одговор: Нацртом закона нису предвиђене промене у делу који се тиче обавезе уношења ПИН-а приликом коришћења квалификованих електронских сертификата.

Члан 50. – предлагач Савет страних инвеститора у Србији

Предложено је да дигитални идентитет издат од стране сертификованог тела, биометријски и квалификовани електронски потписи имају исто правно дејство као и својеручни потпис.

Предлог је одбијен, јер предмет Закона је уређење квалификованих услуга од поверења, а како биометријски потпис не представља потпис који се издаје у оквиру квалификоване услуге од поверења не може бити предмет дефинисања овим Законом. Иако се употреба биометријског потписа не регулише овим Законом то не значи да се исти не може користити у одређеним процедурама, с тим да не може заменити својеручни потпис, с тим да такав потпис нема једнако високу заштиту и поузданост као што је то случај са квалификованим електронским потписом, који је законски изједначен са својеручним потписом. Напомињемо да наведени предлог није у складу са eIDAS директивом.

Члан 50. – предлагач Републички геодетски завод

Предлогом се тражи измена члана 50. тако да јавни бележник односно суд, приликом достављања документације органу надлежном за послове државног премера и катастра достави и дигитални сет података који ће дефинисати орган надлежан за послове државног премера и катастра, ради евидентирања у Геодетском катастарском информационом систему.

Предлог није прихваћен из следећих разлога:

Одредбама чл. 50. и 51. Закона дефинише се правно дејство квалификованог електронског потписа и квалификованог електронског печата и предвиђа се да квалификовани електронски потпис има исто правно дејство као својеручни потпис.

Међутим, овим Законом је предвиђено да уговори и други правни послови у којима је потребна овера потписа, јавне потврде исправе или јавно бележнички запис се могу сачињавати у складу са прописима којим се уређује овера потписа, потврђивање и сачињавање исправе о правним пословима.

Дакле у питању су послови у којима је поред потписа потребна овера од стране јавних бележника који заправо оверавају не само потпис, већ и садржину.

Чак да се наведени уговори, правни послови и исправе потпишу квалификованим електронским потписом, они не би имали правну снагу без овере коју врше јавни бележници.

Наведеним изузећем, које се односе на обавезу да се поред потписа мора извршити и овера, обезбеђује се континуитет по питању правне сигурности који је неопходан у наведеним пословима и који не може и не сме бити угрожен зарад електронског пословања.

Како је у коментару РГЗ наведено, Законом је предвиђена могућност конвертовања папирних докумената у електронски облик и њихова овера квалификованим електронским потписом, што јавни бележници примењују у својој пракси и тако оверена документа, као оригинале прослеђују РГЗ.

РГЗ предлаже да јавни бележници, поред електронске документације коју оверену достављају електронски, доставе и сет дигиталних података, које ће Завод дефинисати, а ради њиховог лакше евидентирања у Геодетско катастарски информациони систем.

Мишљења смо да како Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова регулише правила поступка уписа у катастар непокретности у њиховом одржавању, предмет и врсте уписа у том поступку и правила поступка издавања извода из наведених регистара, као и друга питања од значаја за одржавање катастра непокретности и катастра водова, обавезе достављања сета дигиталних података од стране јавни бележника Заводу, треба бити регулисан наведеним Законом.

Наиме, Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању уређује области квалификованих услуга од поверења и услове које треба да испуне пружаоци тих услуга, али не и различити поступци и начини достављања електронских докумената. Закон превиђа различите институте који се могу користити, с тим да коришћење тих института треба бити регулисано другим законима.

Члан 55. – предлагач Бранко Лукић

Предлог да се измени члан 55. како би се променио начин достављања електронског документа у односу на начин достављања путем поште и да с обзиром да се ради о пружаоцима квалификоване услуге од поверења, измени начин доставе електронских докумената на тај начин да се рокови по Закону о општем управном поступку рачунају од дана када је електронски документ достављен на адресу за квалификовану електронску доставу (Јединствени електронски сандучић – еСандучић).

Предлог је одбијен из следећег разлога:

Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, између осталог прописује услове за пружање квалификоване услуге електронске доставе. Законом и подзаконским актима су дефинисани услови који се односе на услове које квалификована електронска достава мора да испуни, услове које мора да испуни потврда о електронској достави, као и правно дејство електронске доставе. Тиме су прецизно одређени начин достављања и време преузимања документа који се шаље у оквиру наведене услуге.

Дакле у питању су услуге коју пружалац може пружати органима јавне власти и странка, на основу закљученог уговора.

Са друге стране Закон о електронској управи регулише питање доставе у оквиру Портала е-Управа у Јединствен електронски сандучић.

Оба закона су међусобно усклађена када је у питању време преузимања докумената од стране странке, што је од изузетног значаја. Наиме, и достављање документа кроз услуге пружаоца услуге од поверења и достављање у оквиру Портала е-управа је уређено тако да обезбеђује поузданост посебно у делу који се тиче времена преузимања документа, из разлога што поједина документа садрже рок за подношење правног лека, те је ради правне сигурности било неопходно успостављање система који ће бити еквивалент личном преузимању (препорученој достави).

Министарство трговине, туризма и телекомуникација констатује да је јавна расправа успешно обављена, да је показано интересовање за текст Нацрта закона од стране представника различитих сегмената друштва, и да је Министарство добило конструктивне коментаре, који су допринели ширем сагледавању утицаја норми на примену закона, односно који су довели до унапређења законског текста.