

Vizija e-uprave u Sloveniji

(Trebamo li zakon o e-upravi)

*Senko Pličanić**

UDK 352/353(497.4)
004.7

Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 10. 7. 2002.
Prihvaćeno: 25. 9. 2002.

Autor u članku analizira kakav bi pravni sustav za oblikovanje e-uprave bio potreban (pored već postojećeg) u Sloveniji.

Kao prvi element tog sustava autor vidi zakon, koji će regulirati pristup informacijama javnog značaja. U Sloveniji je pravo svakoga da dobije informaciju javnog značaja ustavna kategorija, pa bi zakon morao odrediti postupak na temelju kojeg će biti moguć pristup informacijama javnog značaja, a naročito detaljno odrediti iznimke kada pristup nije moguć.

Kao drugi element spomenutog pravnog sustava i istodobno kao temeljni normativni okvir za oblikovanje e-uprave autor vidi poseban zakon o e-upravi. Takav bi zakon predstavljao pravnu obvezu za sustavan i organiziran način realizacije projekta e-uprave. Pored drugih pitanja e-uprave, koja slovensko pravo već uređuje, taj bi zakon uređio i brojna druga pitanja: jasno sadržajno opredjeljenje upravnih usluga koje će se staviti na Internet, jasno opredjeljenje nositelja projekta e-uprave (organizacijske strukture),

* Dr. sc. Senko Pličanić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Ljubljani

određivanje poticaja i olakšica za prevladavanje "digitalne razdjelnice" i pitanje sigurnosti potrošača (korisnika).

Ključne riječi: javna uprava - Slovenija, e-uprava, elektroničko poslovanje uprave, informatička tehnologija, Internet, informacije javnog karaktera, pristup javnim informacijama

1. Ishodište: Internet i uprava kao "servis građana"

Za većinu ljudi doticaji s upravom često su noćna mora - upravu doživljavaju kao okoštali birokratski aparat za koji je značajno stajanje u redovima i velik gubitak vremena. Tako je logično da je jedan od temeljnih ciljeva reforme javne uprave približiti je korisniku odnosno oblikovati korisniku (građaninu) ugodnu upravu. Takva je uprava povezana i s novim načinom "vladanja" (upravljanja) koji proizlazi iz potreba građana i usmjeren je zadovoljavanju tih potreba. Nova informatička tehnologija, posebno Internet, može služiti kao mehanizam koji će značajno utjecati na uspostavu novog načina upravljanja.

Internet bi dakle mogao biti važan čimbenik kulturnog obrata unutar državne uprave. Oblikovanje e-uprave rezultat je tog obrata. E-upravu možemo, dakle odrediti kao upotrebu informatičke tehnologije, a posebno Interneta, da bi se:

- osiguralo građanima pristup informacijama javnog značaja,
- osiguralo izvođenje zadataka uprave prema korisniku na ugodniji način i sa bitno manjim troškovima.

Spomenuti kulturni i možemo reći civilizacijski obrat u upravi povezan je s još većim globalnim društvenim obratom kojemu smo danas svjedoci, a to je preobrazba iz dosadašnjeg industrijskog društva u informatičko društvo. Međutim, kako je za upravu države industrijskog društva značajan centralizirani način produkcije i distribucije javnih službi (u širem, dakle francuskom značenju te riječi), uprava informatičkog društva morat će djelovati kao "servis građana". Riječ

je o idealu koji s nastajanjem informatičkog društva dobiva potpuno realne mogućnosti za svoje ostvarenje. Kada govorimo o e-upravi, govorimo dakle o državnoj upravi informatičkog društva.

Uza sva očekivanja koja potiču spomenuti procesi moramo biti svjesni da je i e-uprava uprava ljudi, a ne uprava računala. Uporaba informatičke tehnologije u upravi zahtijeva manje centraliziranu i ugodniju organizaciju unutar uprave. Prva promjena trebala bi se, dakle, dogoditi u samoj upravi. Tako će biti postavljen temeljni preduvjet za to da uprava istinski zaživi kao "servis građana".

2. Vizija: Don't stay in line, get online

Zamislite si društvo u kojem svatko može urediti sve upravne poslove koji su povezani s pojedinačnim životnim događajem iz udobnog kućnog naslonjača, uz pomoć Interneta, naravno.

Kada se pojedinac poveže s Internetom, klikne na "portal građana" i otvori se "cesta života" na kojoj se zaustavlja na pojedinim točkama koje pokazuju pojedine životne događaje. Kod svakog životnog događaja na suprotnoj je strani ceste odgovarajuće virtualno mjesto u koje može ući klikom miša.

Tako na prvoj stanici (rođenje) može naručiti izvadak iz knjige rođenih za svoje dijete i interesirati se o potrebnom cijepljenju.

Na drugoj stanici (školovanje) može u "mjestu školovanja" saznati sve o školama i uvjetima za upis; upisati se u školu; prijaviti ispite; podnijeti molbu za mjesto u studentskim domovima, zatražiti stipendiju itd.

Na trećoj stanici (stan) može u "mjestu stanovanja" dobiti informacije o stanovima i kućama koje se nude; može zatražiti priključenje TV, telefona i drugih uređaja; može obavijestiti upravu o promjeni adrese; naručiti preusmjerenje pošte itd.

Na četvrtoj stanici (zdravlje) može se u "mjestu zdravlja" naručiti za pregled kod liječnika i urediti sve drugo što je povezano s njegovim zdravljem.

Na petoj stanici (zaposlenje) može u "mjestu zaposlenja" dobiti informacije o slobodnim radnim mjestima i prijaviti se na njih; može dobiti informacije o permanentnom obrazovanju i prijaviti se; može dobiti informacije o umirovljenju i urediti sve što je potrebno za mirovinu. Na istom mjestu može prijaviti i porez itd.

Na šestom mjestu (poduzetništvo) može u "poduzetničkom mjestu" zatražiti dodjelu patenta, zatražiti dozvole potrebne za gradnju i rad različitih gospodarskih objekata itd.

Na sedmoj stanici (prijevoz) može u "mjestu prijevoza" urediti sve potrebno za dobivanje putovnice, vozačke dozvole; može urediti sve potrebno za putovanje u inozemstvo; može naručiti taksi itd.

Država u kojoj se to i mnogo više od toga može urediti preko Interneta nije izmišljena, nego stvarna - zove se Singapur (Singapore's Citizen Center). Danas je Singapur država čija se uprava jako približila idealu e-uprave, dakle upravi kao "servisu građana". Internet je sredstvo kojim se stanovnici Singapura koriste i za pristup informacijama javnoga značaja iz različitih područja, i za uređivanje upravnih poslova.

Takva je dakle vizija EU, predstavljena u akcijskom programu E-Europe 2002 An Information Society For All, u kojem EU od država članica očekuju da će:

1. osigurati on line pristup (dakle preko Interneta) informacijama javnog značaja (rok je kraj 2002. godine);
2. omogućiti osiguravanje ključnih javnih službi (u širem značenju riječi) preko Interneta (do kraja 2003. godine).

3. Kako u Sloveniji oblikovati e-upravu

Ako u Sloveniji želimo postići preobrazbu uprave u opisanom smjeru, uporabu informatičke tehnologije a posebno Interneta moramo uspostaviti na dva područja.

Prvo se odnosi na "vlastito dvorište" uprave, to znači na komunikaciju između različitih dijelova uprave. Riječ je o zahtjevu da se javni službenici počnu koristiti Internetom za međusobnu komunikaciju. Nije riječ samo o goloj međusobnoj komunikaciji, već o nečemu mnogo većem. Tako, na primjer, Internet posebno pridonosi bržoj komunikaciji između pojedinih državnih organa, npr. između policije i tužiteljstva odnosno sudova. Internet može pridonijeti i bržoj i učinkovitijoj komunikaciji između državnih organa raznih država.

Uvođenje Interneta kao načina međusobne komunikacije unutar uprave polazište je za sljedeći korak koji zapravo znači oblikovanje e-uprave. U sljedećem koraku Internet moramo iskoristiti kao sredstvo komunikacije između uprave na jednoj strani i gospodarskih subjekata odnosno građana na drugoj strani. Uprava države informatičkog društva mora postati sve više uslužno usmjerena ("servis građana"), a upravo Internet predstavlja gotovo idealan mehanizam za takvu komunikaciju.

Da bismo što brže dosegli stupanj razvoja e-uprave koji smo opisali, najprije je potreban odgovarajući pravni okvir, pravna infrastruktura koja će omogućiti sigurno i učinkovito korištenje Interneta za pristup informacijama javnog značaja te za uređivanje upravnih poslova odnosno (pogledamo li s druge strane) za odvijanje pretežitog dijela funkcija uprave. Na temelju dosadašnjih iskustava različitih država možemo izdvojiti četiri temeljna načela koja pri oblikovanju odgovarajućeg pravnog okvira e-uprave u Sloveniji moramo što prije ostvariti:

1. načelo: Država treba osigurati svojim građanima jednostavan i svima dostupan pristup informacijama i uslugama koje uprava osigurava preko Interneta.

Jedan od temeljnih uvjeta za preobrazbu u informatičko društvo, a time i za oblikovanje e-uprave, jest osiguravanje mogućnosti uporabe Interneta svim građanima bez obzira na njihovo prebivalište, njihov socijalni i imovinski položaj i druge (osobne) okolnosti. U informatičkom društvu Internet ne smije biti luksuz, već potreba. U vezi s tim države se suočavaju s pitanjem tzv. "digitalne razdjelnice" (digital divide), kojom se označuje podjela na one koji si mogu priuštiti osobno računalo i pristup Internetu i na one koji te mogućnosti (iz raznih, posebno financijskih razloga) nemaju. Države zato različitim intervencijama (subvencije, porezne olakšice i slično) smanjuju i pokušavaju ukloniti tu podjelu.

2. načelo: Država treba osigurati odgovarajući način osposobljavanja javnih službenika za uporabu informatičke tehnologije.

Jasno je da bez odgovarajuće osposobljenosti javnih službenika e-uprava ne može zaživjeti. Upravo je zato posebno važno uklanjati raskorak u stupnju razumijevanja djelovanja informatičkih tehnologija koji postoji između tzv. "tehničke odnosno računalne inteligencije" koja je zaposlena u upravi i ostalim (velika većina) javnim službenicima. Taj se problem naravno i širi, jer većina korisnika informatičke tehnologije (ne samo javni službenici) koja nema tehničko (računalno) obrazovanje razumije samo temeljne pojmove rada Interneta i drugih informatičkih tehnologija. Ako se to moglo tolerirati u početnom razdoblju uvođenja informatičke tehnologije, danas, kada se pojavljuje izuzetan potencijal informatičke tehnologije u preobrazbi društva, taj raskorak treba što prije premostiti. Samo razumijevanje prednosti (ali i slabosti) koje donosi informatička tehnologija što šireg kruga ljudi može dovesti do preobrazbe postojećeg društva (koje se temelji na paradigmi industrijskog društva) u informatičko društvo.

Pri tome je poznavanje informatičke tehnologije samo prvi korak. Njezina uporaba u upravi zahtijevat će naime od javnih službenika oblikovanje nove kulture međusobnog komuniciranja, a naročito, naravno, nove kulture komuniciranja s građanima odnosno gospodarskim subjektima. Oblikovanje e-uprave naime ne znači samo informatizaciju (automatizaciju) nekih upravnih procesa, već mnogo više. Znači promjenu filozofije djelovanja uprave.

3. načelo: Država treba na različite načine omogućiti svojim građanima odgovarajuće obrazovanje o prednostima (a i o slabostima) uporabe informatičke tehnologije (Interneta).

Problem niske razine znanja o djelovanju informatičke tehnologije, njezinih prednosti i slabosti u većem dijelu društvenih (točnije: netehničkih) struka smo već spomenuli. Problem je još veći kod manje obrazovanih stanovnika Slovenije. U Sloveniji smo do sada premalo pozornosti posvetili osvješćivanju građana, dakle obrazovanju građana o informatičkoj tehnologiji, a posebno o načinu djelovanja i uporabe Interneta. Smatramo da država¹ mora tome posvetiti bitno veću pozornost.

4. načelo: Država treba vlastitim djelovanjem pokazati prednosti uporabe informatičke tehnologije (Interneta) i time poticati njegovu uporabu.

Jedno od područja na kojem bi država (uprava) mogla promovirati uporabu Interneta jest područje javnih narudžbi. Sve više država se koristi Internetom kao mehanizmom preko kojega se naručuje roba i usluge koje se plaćaju iz državnog proračuna. Takav način izvedbe javnih narudžbi u mnogo čemu je pregledniji od klasičnog (papirnog) načina, i jeftiniji je.²

4. Kakav pravni sustav za oblikovanje e-uprave trebamo u Sloveniji

Da bismo u Sloveniji mogli što prije dostići stupanj razvoja e-uprave kako smo ga opisali, potreban je najprije pravni okvir.

¹ Prije svega to je funkcija Ministarstva za informatičko društvo. Mi smo jedna od rijetkih država s takvim vladinim resorom čije se ostvarivanje funkcije time olakšava. Općenito mislimo da bi spomenuto ministarstvo moralo preuzeti vodeću ulogu pri nastajanju informatičkog društva i u tom okviru e-uprave.

² Detaljnije vidi Holmes, 2001, str. 35 i dalje.

U nastavku ćemo analizirati u kojoj je mjeri pravni okvir već prisutan u slovenskom pozitivnom pravu. Zanima nas dakle pravna infrastruktura koja se na jednoj strani odnosi na sigurnu i učinkovitu uporabu Interneta za:

- pristup informacijama javnog značaja,
- uređivanje upravnih poslova (nuđenje upravnih usluga).

4.1. Pristup informacijama javnog značaja

Pravo svakoga da dobije informaciju javnog značaja u Sloveniji je ustavna kategorija. Ustav, naime, u članku 39. to pravo svrstava u kategoriju ljudskih prava i temeljnih sloboda. To pravo omogućava uvid u djelovanje državnih organa, a time i nadzor nad tim djelovanjem, odražava dakle samu bit demokracije. Iz te ustavne odredbe dakle proizlazi obveza državnih organa da svakome omoguće pristup informacijama javnog značaja za koje ima zakonski utemeljen pravni interes, osim u slučajevima određenim zakonom.

Iz te ustavne odredbe proizlazi da zakon mora odrediti postupak na temelju kojega će biti moguć pristup informacijama javnog značaja, a naročito detaljno odrediti iznimke kada pristup nije moguć. Takav zakon (Zakon o pristupu informacijama javnoga značaja) sada se priprema. Uređuje sva bitna pitanja povezana s pristupom informacijama,³ posebnu pozornost poklanja naročito pitanju pravne sigurnosti pojedinca u slučaju kada mu je pristup informacijama javnog značaja odbijen.

³ Priredivači su polazili od usporednog prava, naročito američkog (Freedom of Information Act), nizozemskog (Freedom of Access to Government Information Act) i švedskog (Freedom of Press Act).

Glede razvoja informatičke tehnologije i glede usmjerenosti u razvoj informatičkog društva, a u tom okviru i "e-uprave", zakon uređuje i pristup informacijama javnog značaja pomoću informatičke tehnologije (Interneta). Zapravo, jedno od temeljnih načela zakona jest načelo obveznog posredovanja pojedinih kategorija informacija javnog značaja u svjetsku mrežu. Time bi se građanima i drugim zainteresiranim osobama omogućilo da preko Interneta neposredno dođu do većine informacija javnog značaja. Klasičnim načinom (na temelju upravnog postupka) morali bi se koristiti za pristup onim informacijama javnog značaja koje uprava ne bi posredovala u svjetsku mrežu (tada kada priroda pojedinih informacija ne dopušta neposredni pristup, već je potrebno u svakom konkretnom slučaju odmjeriti je li riječ o nekoj od taksativno navedenih iznimaka kada pristup, npr. zbog interesa obrane, ne bi bio moguć). Naravno i u tom slučaju (kada treba provesti upravni postupak) nema prepreke da se on provede na elektronički način. Zakon o općem upravnom postupku to naime omogućuje.⁴

4.2. Ponuda upravnih usluga (elektroničko poslovanje uprave)

Spomenuli smo već da temelj elektroničkog poslovanja uprave predstavljaju odredbe Zakona o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu (u nastavku: ZEPEP), a naročito neke odredbe Zakona o općem upravnom postupku (u nastavku: ZUP).

⁴ Detaljnije u nastavku priloga.

4.2.1. Zakon o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu

ZEPEP određuje elektroničko poslovanje kao poslovanje u elektroničkom obliku na daljinu s uporabom informatičke i komunikacijske tehnologije. Pojam "elektroničko poslovanje" obuhvaća kako privatnopravno elektroničko poslovanje (e-commerce), tako i javnopravno elektroničko poslovanje (dakle elektroničku komunikaciju između uprave i privatnopravnih osoba).

Prvi element elektroničkog poslovanja jest slanje odnosno primanje elektroničkih poruka. Zakon u tom okviru (članak 5. do 11) uređuje pitanje pretpostavljenog izvora poruke; potvrde primitka (koji je funkcionalni ekvivalent povratnice kod poštanskih pošiljaka⁵); kada se računa da je poruka bila poslana i kada je primljena te pitanje određivanja mjesta odašiljanja i primitka poruke.

Drugi element elektroničkog poslovanja odnosi se na podatke u elektroničkom obliku. Zakon se u tom dijelu (članak 12. i 13) temelji na pristupu funkcionalnog ekvivalenta tradicionalnim zahtjevima prava, s time da se uspostavlja elektronički ekvivalent čuvanja (pisanih) dokumenata, zapisa odnosno podataka i zahtjeva u pisanom obliku pravno relevantnih dokumenata.

Odredba članka 12. koji uređuje elektronički ekvivalent pohrane dokumenata odnosi se i na državne organe (upravu) kojima bilo koji zakon ili drugi propis nalaže pohranu dokumenata, zapisa i podataka. Primjer takve pohrane podataka jesu policijske evidencije traženih osoba prema Zakonu o policiji.⁶

Zakon u članku 13, koji uređuje elektronički ekvivalent pisanom obliku dokumenata, određuje da se računa da je elektronički oblik jednakovrijedan pisanom obliku ako su podaci u elektroničkom obliku dostupni i primjereni za kasniju uporabu. Ta odredba također je upotrebljiva za elektroničko poslovanje uprave.

⁵ Makarović et al., 2001, str. 29.

⁶ Ibidem, str. 36.

Treći element elektroničkog poslovanja je elektronički potpis. On je za elektroničko poslovanje ključnoga značenja. Temeljni zahtjev različitih oblika elektroničkog poslovanja jest osiguranje sigurnosti, prije svega povjerljivosti i autentičnosti elektroničkih podataka, te provjera identiteta subjekata s kojima komuniciramo. Bez dodatne zaštite vrlo je jednostavno presresti elektroničke podatke i promijeniti ih. Na Internetu se lako može prikriti pravi identitet, a nove pogreške u programskoj opremi olakšavaju neovlašten pristup podacima ili njihovo korištenje u neovlaštene svrhe. Zato sigurnost moramo osigurati dodatnim mjerama. Jedna od najvažnijih mjera za sigurnost elektroničkog poslovanja u javnim mrežama (Internetu) jest uporaba kriptografije za identifikaciju subjekata s kojima komuniciramo i provjeravanje autentičnosti elektroničkih podataka. Kod digitalnog potpisa potpisujemo se svojim posebnim ključem, a potpise provjeravamo potpisnikovim javnim ključem⁷.

4.2.2. Zakon o općem upravnom postupku

Kod tih općih "pravila igre" od posebne je važnosti za elektroničku komunikaciju između uprave i građana upravni postupak prilagođen elektroničkoj komunikaciji. Velika većina pravnih odnosa između uprave i privatnopravnih osoba nastaje na podlozi upravnog postupka. To vrijedi i za pravne odnose koji nastaju na "elektronički način", dakle uporabom Interneta. Slovenski Zakon o općem upravnom postupku u velikoj mjeri uzima u obzir razvoj i mogućnosti informatičke tehnologije tako da sadrži niz odredbi koje omogućavaju elektroničko poslovanje i na tom području.

⁷ Ibidem, str. 40 i 41.

Podnesci

ZUP odredbom stavka 4. članka 63. omogućuje podnošenje podnesaka (zahtjeva, obrazaca, prijedloga, prijava, molbi, žalbi, ugovora i drugih radnji kojima se pojedinci ili pravne osobe odnosno organizacije obraćaju organima) i u elektroničkom obliku odnosno preko elektroničkog medija ako u organu za prijam takvog podneska postoje za to tehničke mogućnosti. Na slanje podnesaka u elektroničkom obliku odnose se i odredbe stavka 4. članka 65. i odredbe stavka 3. članka 67.

Uručivanje

Odredbom stavka 3. članka 83. ZUP omogućuje uručivanje poziva, odluka, zaključaka i drugih službenih spisa elektroničkom poštom.⁸

Rješenje

ZUP odredbama stavka 3. članaka 210. i 216. omogućuje izdavanje upravnog rješenja u elektroničkom (računalnom) obliku. U takvom slučaju određuje da rješenje mora imati računalni (elektronički) zapis pečata i potpisa.

⁸ Zakon u tom članku ovlašćuje Vladu RS da odredi postupak uručivanja službenih akata elektroničkom poštom. Vlada takvu uredbu još nije prihvatila.

Javna isprava

ZUP odredbom stavka 3. članka 169. određuje da se kao javna isprava (dakle isprava koju u propisanom obliku izdaje državni organ, organ lokalne zajednice ili nositelj javnih ovlaštenja u granicama svoje nadležnosti i dokazuje ono što se njome potvrđuje ili određuje) smatra računalni (elektronički) zapis.

Isprave koje su dokaz i koje dokazuju stvarno stanje

Važna je i odredba stavka 2. članka 173. ZUP koji određuje da se za predloženu ispravu (koja je dokaz) smatra i obavijest organa u kojem se u njegovoj bazi podataka nalazi računalni (elektronički) zapis, ako je ta baza organu računalno dostupna. ZUP odredbom članka 178. omogućava i dokazivanje stvarnog stanja na temelju podataka koji su u računalnim bazama podataka. Ti se podaci smatraju dijelom spisa (ako se u njemu ne nalaze u pisanom obliku odnosno u obliku isprave).

Vidimo dakle da ZUP spomenutim odredbama omogućuje elektroničku komunikaciju između uprave i privatnopravnih osoba. Ne upuštamo se u analizu u kojoj su se mjeri uprava i privatnopravne osobe već počele koristiti tom mogućnosti. Važno je da imamo pravni okvir koji to omogućuje. Stvarna uporaba i širenje elektroničkog komuniciranja nije naravno u domeni prava, već u domeni drugih (gore spomenutih) mehanizama. Naravno da će provođenje elektroničke komunikacije pokazati jesu li spomenute odredbe ZUP-a dovoljna podloga za sigurno i učinkovito elektroničko "poslovanje" uprave.

4.2.3. Odnosi između ZEPEP-a i ZUP-a

Ambicija ZEPEP-a bez sumnje je na "sistemskej razini", dakle cjelovito uređivanje elektroničkog poslovanja. Pri tome se postavlja pitanje odnosa između odredaba ZEPEP-a i odredaba ZUP-a. ZUP, kao što smo upravo pokazali, relativno cjelovito uređuje pitanje elektroničkog "poslovanja" između uprave i privatnopravnih osoba. Smatramo da odredbe ZEPEP-a u prvom i drugom dijelu, koje se odnose na slanje odnosno primanje elektroničkih poruka te na podatke u elektroničkom obliku, treba tumačiti zajedno s odredbama ZUP-a, pri čemu je jasno da odredbe ZUP-a kao *lex specialis* imaju prednost ako dođe do kolizije. U onom dijelu u kojem ZEPEP uređuje elektronički potpis (u tom dijelu Zakon se oslanja na europsku smjernicu o elektroničkom potpisu) kao temeljni element sigurnog elektroničkog poslovanja ne očekuju se mogućnosti kolizija.

5. Trebamo li zakon o e-upravi

5.1. Uvođenje elektroničkog poslovanja kao politički prioritet

Projekt oblikovanja e-uprave ne smijemo provoditi stihijski i ad hoc, već na temelju jasne vizije (programa) i na toj podlozi određenih rješenja. Većina problema pri nastajanju e-uprave organizacijske je ili političke, a ne tehničke prirode,⁹ te zbog toga oblikovanje strategije oblikovanja e-uprave mora biti u domeni pravnih i drugih stručnjaka koji poznaju rad uprave, naravno uz suradnju s tehničkom strukom.

⁹ Takvo stajalište temelji se na dosadašnjim iskustvima različitih država u oblikovanju E-uprave (detaljnije vidi Holmes, 2001).

Na žalost, većina političara u informatičkoj tehnologiji (Internetu) i njezinu uvođenju u rad države¹⁰ još uvijek ne vidi važan motor budućnosti i time jedan od političkih prioriteta. Ipak, kao što pokazuje razvoj u svijetu, u kratkom će roku Internet postati važan dio političke retorike, drugačije rečeno: političar koji neće znati uključiti Internet u svoj program na izborima neće imati većih mogućnosti. Postupno će Internet utjecati na upravu (općenito javni sektor) mnogo jače i dalekosežnije nego na privatni sektor. Razlog takvoj prognozi je jednostavan: ljudi naime rado idu u kupovine, u kazalište ili u kino, ali ne vole uređivanje poslova u upravnim organima. Kada se bilo gdje pojavi novost o tome da je određena upravna usluga dostupna i preko Interneta, takva se novost pozitivno prihvaća. Zato razvoj e-uprave nije moguće zaustaviti. Naša generacija je zadnja koja će trpjeti stajanje u redovima pred prozorima šaltera upravnih organa. Sljedećoj će generaciji upravo komuniciranje preko Interneta biti samo po sebi razumljivo.

5.2. Zakon o e-upravi kao temeljni normativni okvir za oblikovanje e-uprave

Kao što smo već spomenuli, mislimo da je za uspješno oblikovanje e-uprave nužan sistematičan i organiziran pristup. Kako je većina problema pri oblikovanju e-uprave organizacijske ili političke odnosno pravne, a ne tehničke prirode, smatramo da bi uz jasne vizije (strategije) oblikovanja e-uprave bilo vrlo korisno prihvatiti i odgovarajući "sistemski" zakon. Takav bi zakon predstavljao pravnu obvezu,

¹⁰ Korištenje informatičke tehnologije (Interneta) postaje sve važnije i u radu drugih državnih organa (zakonodavnog tijela, sudova) ne samo upravnih. Od bitnog značenja je upravo uvođenje informatičke tehnologije u rad uprave. Ona, naime, svakodnevno stupa u brojne odnose s građanima odnosno s gospodarskim subjektima pri čemu je velika većina tih odnosa takve prirode da ih je moguće "informatizirati" odnosno prenijeti ih na Internet. Pod pojmom e-uprava podrazumijevamo prije svega državnu upravu, a onda i nositelje javnih ovlaštenja i općinske upravne organe. O mogućnostima oblikovanje e-sudova u Sloveniji vidi Kmecl, 2001.

a ne samo političku, što bi svakako pridonijelo bržem i organiziranijem procesu oblikovanja e-uprave. Jasno je da pri izradi koncepta e-uprave moraju sudjelovati i "tehnički" stručnjaci, pri čemu je njihova uloga ključna pri implementaciji zakonom određenog koncepta e-uprave.

Zakon o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu (ZEPEP) i Zakon o općem upravnom postupku (ZUP) temeljni su okvir za elektroničko poslovanje uprave odnosno "temeljna pravna infrastruktura" bez koje uopće ne možemo govoriti o projektu oblikovanja e-uprave.

Međutim, ti su propisi samo temeljna podloga kojoj još nedostaje sadržaj. Da bi e-uprava uistinu zaživjela, moramo urediti još brojna druga pitanja. Riječ je zapravo o pitanju jasnog opredjeljenja nositelja oblikovanja e-uprave; određivanja poticaja i olakšica (za prevladavanje "digitalne razdjelnice") odnosno određivanje mjera koje će poticati i olakšavati uporabu Interneta kako na strani ponuđača javnih usluga, tj. uprave, tako i na strani korisnika, tj. građana;¹¹ određivanje načina financiranja tehničkog opremanja uprave; pitanje sigurnosti potrošača (korisnika) i pitanje mehanizama plaćanja kod elektroničkih transakcija između uprave i građana.

Smatramo da nam je potreban zakon o e-upravi koji će određivati za koje se upravne poslove odnosno za koje se upravne usluge može koristiti Internet te će istovremeno urediti spomenuta pitanja. Takav će zakon predstavljati sadržajni i organizacijski temelj e-uprave, a istodobno će uređivati sva pitanja povezana s njegovim sigurnim i učinkovitim djelovanjem koja ZEPEP ne uređuje.

Zakon o e-upravi po našem bi mišljenju morao obuhvaćati sljedeće sadržajne cjeline:

¹¹ Kod korisnika se na jednoj strani radi o mjerama koje su namijenjene prevladavanju "digitalne razdjelnice". One obuhvaćaju različite (naročito financijske) poticaje kojima pojedine države žele i siromašnijim stanovnicima omogućiti pristup Internetu. Na drugoj strani se radi o mjerama kojima države potiču što širu uporabu Interneta za uporabu javnih usluga (primjerice tako da za podnošenje pismenih podnesaka naplaćuju taksu).

- određenje sadržaja upravnih usluga,
- izbor organizacijske strukture (MID, CVI, MNZ, itd.),
- poticaje i olakšice (prevladavanje "digitalne razdjelnice"),
- način financiranja tehničkog opremanja uprave,
- sigurnost korisnika,
- mehanizme plaćanja.

Literatura

1. Europe 2002. An Information Society For All, Action Plan, 2000, European Council and the European Commission, Brussels
2. E-poslovanje u javnoj upravi RS za razdoblje od 2001. do 2004. godine, 2001, Centar Vlade za Informatiku, Ljubljana
3. Holmes, Douglas, 2001, eGov, eBusiness Strategies for Government, Nicholas Brealey Publishing, London
4. Kmecl, Matjaž, 2001, "E-sudstvo": Kako, do kada i za koga?, u zborniku referata INDO 2001: E-poslovanje u javnoj upravi, str. 274-278, Portorož
5. Makarovič, Boštjan, Klemenčič, Goran, Klobučar, Tomaž, Pahor i Maja, David, 2001, Internet i pravo (izabrane teme s komentarom Zakona o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu), Založba Pasadena, Ljubljana
6. The Internet, Law and Society (ed. by Akdeniz Yaman, Walker Clive and Wall David), 2000, Longman, Pearson Education, Great Britain
7. Zakon o elektroničkom poslovanju i elektroničkom potpisu (Sl.l. RS, br. 57/2000).
8. Zakon o općem upravnom postupku (Sl.l. RS, br. 80/99 i 70/2000).
9. Prijedlog zakona o pristupu informacijama javnoga značaja (radni tekst).
10. Uredba o uvjetima za elektroničko poslovanje i elektroničko potpisivanje (Sl.l. RS, br. 77/00).

A VISION OF E-ADMINISTRATION IN SLOVENIA

Summary

In his article the author analyses what kind of legal system would be necessary (besides the existing one) in the formation of E-administration in Slovenia.

As the first element of this system, the author conceives the law regulating access to information of public interest. The right of access to information of public interest is a constitutional category in Slovenia and therefore the law should provide for the procedure which would enable access to information of public interest and specifically determine in detail exceptions when access is not possible.

As the second element of the mentioned legal system, and at the same time as a basic legal framework for the formation of E-administration, the author conceives a separate law on E-administration. Such a law would represent a legal obligation to realize the project on E-administration in a systematic and organized way. Besides other questions of E-administration, which Slovenian law has already regulated, the mentioned law would regulate a number of further issues: clearly determined orientation of public services, displayed on internet, clear orientation of the agent of the E-administration project (organizational structure), determination of incentives and benefits for overcoming "digital divisions" and the question of the security of consumers (users).

Key words: public administration - Slovenia, E-administration, electronic administrative management, information technology, internet, information of public character, access to public information