



Модул
за македонска интероперабилност:
ИОП-Л
(Правна интероперабилност)

*Петер Паричек, Олга Демџан, Бетина Ринербауер,
Љубомир Младенов, Југослав Ѓорѓиевски*

Доставено на: 15.07.2015 г.

Верзија: V0.9 FINAL



1 Содржина

1	ВОВЕД.....	2
2	ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	3
2.1	Сценарио I: Препораки од ИОП-О и од ИОП-Т	3
2.2	Сценарио II: Како продолжение на измените и дополнувањата предложени во првото сценарио, би биле неопходни и измени и дополнувања во согласност со Регулативата (ЕЗ) 910/2014.....	5
2.3	Сценарио III: Нов Закон за е-Управување	5
3	ПРОЦЕНКА НА ПОСТОЕЧКАТА ПРАВНА РАМКА И ПРЕПОРАКИ	7
3.1	ОПШТИ ПРЕПОРАКИ	8
3.1.1	Правна рамка за е-Управување и Македонска рамка за интероперабилност .	8
3.1.2	Закон за електронско управување	9
3.1.3	Законодавство за електронска идентификација и електронски потпис.....	12
3.2	ПРЕПОРАКИ ЗАСНОВАНИ НА ИОП-О.....	17
3.2.1	Структура за интероперабилност предложена во ИОП-О:	17
3.2.2	Законска основа за основање на Комитетот за ИОП:.....	17
3.2.3	Македонски стандард за деловни процеси:	18
3.2.4	Национален центар за компетенции:	18
3.2.5	Каталог на електронски услуги за службите за контакт со клиентите.....	19
3.3	ПРЕПОРАКИ ЗАСНОВАНИ НА ИОП-Т	19
3.3.1	Комуникациски сервер.....	19
3.3.2	Сервисен каталог на метаподатоци (СКМ)	20
3.3.3	Комуникациски клиент	21
3.3.4	Чување на пораките	22
3.3.5	Интерна комуникација меѓу органите на јавната администрација	23
3.3.6	Наплата на надоместоци	23
3.3.7	Достапност на услугите.....	24
3.3.8	Безбедносни стандарди.....	25
4	АНЕКС.....	27



4.1	ПРАВНА РАМКА НА ПЈРМ ОБЕЗБЕДЕНА ЗА АНАЛИЗА	27
-----	--	----



1 ВОВЕД

Извршното резиме што следи нуди преглед на ИОП-Л. Овој документ особено се фокусира на препораки за прилагодување на тековната правна рамка на ПЈРМ, којашто беше обезбедена за анализа и е прикажана во анексот кон овој документ.

Клучен фактор за успех на каква било интероперабилност - особено во областа на ИКТ - е нејзино поставување на соодветно правно ниво за максимален ефект, а воедно може да се искористат и законски измени и дополнувања за фундаментални промени со големо влијание на ефикасноста и ефективноста.¹

Правните аспекти како што се повеќе закони и противречни закони за една иста работа може да ја попречат интероперабилноста, и затоа е важно да се изврши проценка на релевантната правна и регулаторна рамка пред да се спроведе рамката за интероперабилност или која било друга релевантна иницијатива.

Во продолжение на тоа, навремено треба да се размисли за проценка на импликациите на ИКТ од предложените правни акти, со цел да се овозможи навремена, ефикасна и ефективна ИКТ поддршка за спроведувањето. Во случаи кога тие не се разгледуваат во рамките на фазата на изработка, постои ризик од подоптимална поддршка или недостаток од поддршка преку достапните технологии, што резултира со непотребно административно оптоварување и/или проблеми во текот на фазата на спроведување во однос на предвидената временска рамка, недостаток од интероперабилност со другите системи, или пак проблеми со изведливоста. Според тоа, раното согледување на импликациите на ИКТ ги зголемува шансите за оптимална поддршка на спроведувањето на законодавството преку ИКТ технологиите, со поголеми гаранции за навремено спроведување, за намалување на административното оптоварување и за избегнување на создавање нови е-бариири.²

¹ http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf

² http://ec.europa.eu/isa/documents/isa-wp-2014-detailed-description-of-the-actions-part-2_en.pdf



2 ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Општо земено може да се издвојат три алтернативни сценарија што се опишани подолу. На крајот експертите од ЗК ќе донесат одлука за тоа кое сценарио се смета за најсоодветна опција за ПЈРМ, и според тоа кои од предложените мерки ќе се реализираат.

- **Сценарио I:** Може да се направат помали измени и дополнувања на Законот за електронско управување во однос на ИОП-Т и ИОП-О. Во овој случај ќе биде неопходно да се измени и дополни законот особено во однос на аспектите споменати во глава 2.1.
- **Сценарио II:** Може да се направат помали измени и дополнувања на Законот за електронско управување во согласност со ИОП-Т и дополнително во согласност со ИОП-О. Тука може да се земе предвид Регулативата бр. 910/2014 за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар, особено деловите за електронска идентификација и електронско доставување. Доколку се одбере оваа опција ќе биде неопходно да се спроведат мерките опишани во глава 2.2.
- **Сценарио III:** Може да се донесе нов Закон за е-Управување како што е посочено во глава 2.3.

На состанокот одржан на 7 јули 2015 г., Министерот за информатичко општество и администрација покажа недвосмислена поддршка на сценариото II.

Со цел да се подобри спроведувањето на изменетата и дополнета правна рамка, неопходно е да се регулира и нејзиниот надзор. Со оглед на одговорностите и надлежностите на МИОА во контекст на рамката за интероперабилност, токму овој орган ќе ги добие надлежностите во однос на надзорот.

2.1 Сценарио I: Препораки од ИОП-О и од ИОП-Т

Се препорачува да се оформи правна основа за гарантирање на успешна соработка помеѓу јавните органи, како и за процесот на донесување одлуки, што го предлага ИОП-О преку измена и дополнување на Законот за електронско управување/ Законот за е-Управување. Преку воспоставувањето меѓуминистерски Комитет за ИОП, како и преку соработка со други носители на одлуки на високо ниво, вклучувајќи ги тука и претставниците од законодавната и судската власт, ќе се постигне целта на подобрување на вклученоста и сообразноста, а со тоа и ќе се зголемат заложбите. Комитетот ќе биде надлежен за воспоставување работни групи за конкретни теми, а со неговата работа ќе управува и воедно ќе ја поддржува оперативната единица - т.н. Секретаријат за ИОП. Преносот на знаењето и на меѓународната практика ќе биде овозможен преку Националниот центар за компетенции, којшто ќе обезбедува обуки за подобрување на неопходните вештини.



Комуникациски сервер: Се препорачува да се вметне правна одредба во Законот за електронско управување/Законот за е-Управување, којашто ќе пропише назначување на „институционален администратор“ којшто ќе има пристап до комуникацискиот сервер којшто пак ги содржи правата за пристап до апликацијата на институцијата каде што тој/таа работи. Администраторот ќе ги доделува правата за пристап до веб-сервисот (базата на податоци) на својата институција на други државни органи.

Сервисен каталог на метаподатоци (СКМ): Авторизацијата доделена од страна на институционалниот администратор се зачувува во Сервисниот каталог на метаподатоци. Овој каталог ќе се дизајнира за да вклучи информации за е-услуги од Македонската информациска магистрала (МИМ³)/ единствена околина.

Комуникациски клиент: Според ИОП-Т се предлага воспоставување на улогата „менаџер на корисници“. Според тоа, треба да се утврди кој ќе ги доделува правата за пристап до веб-сервисите (базите на податоци) на другите организации на конкретни физички лица во рамките на секоја поединечна организација. Се препорачува во Законот за електронско управување/Закон за е-Управување да се вклучи одредба за назначување на менаџер на корисници, како и детално да се опише претходно споменатата задача во подзаконски акт. Барањата што ќе ги вршат физичките лица ќе се логираат на комуникацискиот клиент.

Зачувување пораки: Пораките ќе се чуваат на комуникацискиот сервер како и на комуникацискиот клиент само онолку колку што е потребно за да се достават на најкраткиот можен технички начин. Се препорачува ова да се уреди во Правилникот донесен врз основа на член 8 од Законот за електронско управување.

Комуникација помеѓу министерства и други органи: Со исклучок на неколку конкретни примери коишто ќе бидат јасно дефинирани и сеопфатно набројани во рамките на Законот за електронско управување, министерствата и другите органи коишто се дел од МИМ/единствената околина ќе го користат токму тоа наместо директно да комуницираат меѓу себе.

Наплата на надоместоци: Со цел да се олесни електронската размена на податоци помеѓу органите, неопходно е како предуслов да се разјаснат моделите за покривање на трошоците што ќе се јават. Поконкретно, моделите засновани на трансакции може да се разликуваат од паушалните модели и сличните решенија, што подразбираат прераспределба на буџетот како резултат на ненаплатата на надоместоци. На долгорочен план треба да се цели кон размена на податоци помеѓу органите без наплата на надоместоци, со цел да се подобри квалитетот на податоците и ефективностата на јавната администрација.

Како прв чекор се препорачува да се анализираат постоечките договори за да се добие увид во тековната ситуација. Новите услуги треба да се развијат според бесплатни модели или според модели засновани на паушал. За постоечките услуги засновани на трансакции потребно е да се развие миграциски план. Според тоа треба да се изврши прераспределба на буџетот и да се

³ Во претходниот пристап се нарекуваше „Македонска магистрала за интероперабилност“ (ММИ)



пронајдат заменски ставки, со цел релевантните органи што ги водат услугите да бидат во можност да ги одржат услугите според истиот или подобар квалитет.

Достапност на услугите: Во продолжение, премисата информациите да бидат „генерално достапни“ води кон широк опсег на толкување. Поради тоа се препорачува да се утврди бараниот начин на достапност („Насоки за сертифицирање на информациските системи што ги користат органите што комуницираат по електронски пат, како и формата и содржината на сертификатите за функционалност на информациските системи“, донесени согласно член 36 (2) од Законот за електронско управување).

Безбедносни стандарди: Безбедносните стандарди треба да се ажурираат и доколку се одлучи дека е потребно (на пр. од страна на Комитетот за ИОП), да се заменат.

2.2 Сценарио II: Како продолжение на измените и дополнувањата предложени во првото сценарио, би биле неопходни и измени и дополнувања во согласност со Регулативата (ЕЗ) 910/2014

Во рамките на Комитетот за ИОП може да се воспостави работна група што ќе посвети посебно внимание на Регулативата (ЕУ) 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар, којашто ќе ја отповика Директивата 1999/93/ЕЗ и во основа ќе се применува од 1 јули 2016 г. Барањето за измени и дополнувања со цел да се спроведе претходно споменатата регулатива може да се искористи и за спроведување на систем за електронска идентификација којшто ќе биде во потполна согласност со таа регулатива, како и за доверливи услуги за електронски потписи, временски печати (timestamps), сертификати за веб-страници и електронско доставување.

2.3 Сценарио III: Нов Закон за е-Управување

Имајќи го предвид идниот развој на електронските услуги и на комуникацијата помеѓу граѓаните, бизнисите и јавните институции, се препорачува да се прошири опсегот на тековниот Закон за електронско управување (ЗЕУ). За да се постигне оваа цел се предлага реструктурирање на законот и вметнување нови делови во него, како и преименување на законот во „Закон за е-Управување“.

Структурата на предложениот закон би била:

- I. Општи одредби
- II. Правни дефиниции
- III. Граѓански права во дигиталното време
- IV. Воспоставување организации со е-Управување
- V. Електронска размена на податоци/ Комуникација со МИЦ
- VI. Електронски јавни услуги и веб-страници
- VII. е-ИД - граѓани - органи и еИДАС доверливи услуги
- VIII. Мрежна и информациска безбедност

Оваа структура е детално опишана во глава 3.1.2.

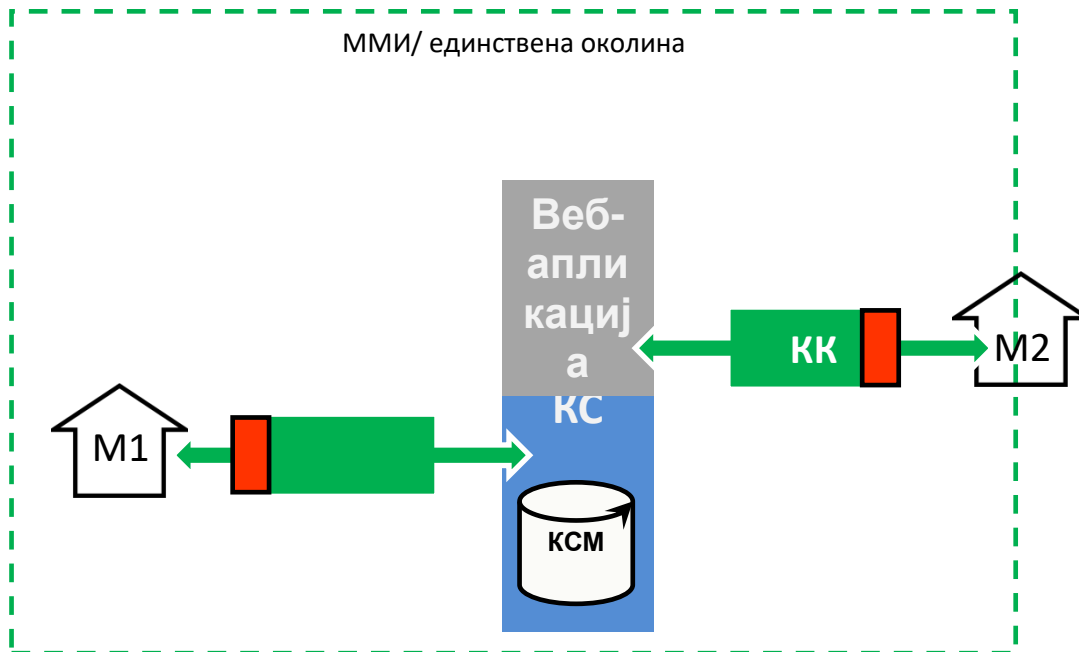




3 ПРОЦЕНКА НА ПОСТОЕЧКАТА ПРАВНА РАМКА И ПРЕПОРАКИ

Преку анализа на постоечката релевантна правна рамка којашто им беше достапна на експертите, се формулираа препораки со цел да се унапреди внатрешната комуникација на органите во согласност со рамката за интероперабилност, и да се вклучи таа во законодавството, притоа избегнувајќи ги е-барииерите.

На графиконот што следи прикажана е комуникацијата на јавните институции преку МИМ/единствената околина. Како пример за тоа како ќе се одвива комуникацијата според рамката за интероперабилност, прикажани се две министерства (M1 и M2) што комуницираат преку комуникациски клиенти (КК) и преку комуникацискиот сервер (КС). Кај комуникацискиот сервер е лоциран сервисниот каталог на метаподатоци. До веб-апликациите може да се пристапи преку комуникацискиот сервер.





3.1 ОПШТИ ПРЕПОРАКИ

3.1.1 Правна рамка за е-Управување и Македонска рамка за интероперабилност

Рамката за е-управување и проектите за е-Влада треба да ги опфаќаат сите државни власти - законодавна, извршна и судска власт. Според тоа, неопходно е да се воспостават заеднички стандарди и интероперабилност за сите државни органи во ерата на дигиталната комуникација. Врз основа на искуството и знаењето на експертите, предложената Македонска рамка за интероперабилност (МРИ) не е во конфликт со поделбата на власта. Интероперабилноста ја гарантира електронската комуникација помеѓу организациите, што пак резултира со ефикасни и ефективни државни процеси, подобрување на ефикасноста и квалитетот на јавните услуги, и води кон доверба на граѓаните во државните институции и нивните процеси. Спроведувањето на политиката за е-Управување и на МРИ е можно единствено доколку сите институции тесно соработуваат, како и доколку заеднички развиваат и спроведуваат политики и стандарди.

Моментална состојба:

Не постои општо законодавство за е-Влада во Македонија.⁴ Донесени се различни закони, подзаконски акти и насоки за да се овозможи електронска размена на податоци, но недостасува сеопфатна стратегија и правна рамка за обезбедување интероперабилност. Законот којшто го има главното влијание е Законот за електронско управување. Член 1 од Законот за електронско управување на пример го дефинира предметот на законот, имено дека се уредува работата на споменатите административни и други организации единствено при размена на податоци и документи во електронска форма, односно остварување на административни услуги по електронски пат. Ова го ограничува опсегот на законот.

Препораки:

Се препорачува да се отвори дискусија за воведување на поимот е-Управување којшто ги вклучува дигиталните политики, телата за донесување политики и процесите за донесување одлуки (на пр. препорачано во ИОП-О), и којшто ги опфаќа апликациите за е-Влада (на пр. препорачано и опишано во ИОП-Т).

Се препорачува да се развие правна рамка за спроведување на иницијативите за е-Управување и на МРИ. Според тоа како релевантни се јавуваат две можности:

- 1 проширување на предметот на Законот за електронско управување, преименување на законот во Закон за е-Управување, и вклучување општи и конкретни аспекти на е-Управување. Препораките коишто се посочени во ИОП-О, ИОП-Т и ИОП-Л документите треба да се земат предвид при процесот на развивање на правната рамка;
- 2 изработка на нов закон којшто би ги опфатил неопходните аспекти на е-Управување, со оглед на тоа што во моментот - според краткиот извештај со факти за е-Влада во

⁴ е-Влада во Поранешна југословенска Република Македонија, јануари 2015 г., издание 9.0
https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_fyrom_-_january_2015_-_v.9.0_final_0.pdf



Поранешна југословенска Република Македонија⁵ - „не постои општо законодавство за е-Влада во Република Македонија“.

Структурата на предложениот нов Закон за е-Управување или на предметите што ќе треба да се додадат во Законот за електронско управување којшто во моментот е на сила, е опишана во глава 2.3.

Како примери за земји коишто усвоиле закони за е-Влада може да се наведат Австрија⁶, Грција⁷ или Шпанија⁸. Грција на пример го донесе Законот бр. 3979 за е-Влада и други одредби на 16 јуни 2011 г.⁹ Шпанија го донесе Законот за е-Влада¹⁰ во 2007 г. со што се оформи Националната рамка за интероперабилност (НРИ), заедно со Националната рамка за безбедност; НРИ понатаму се разви во облик на подзаконски акт - Кралски указ 4/2010¹¹ од 8 јануари. Во суштина, НРИ е заснована на три клучни фактори, имено: поддршка од солидна правна основа, улогата на заедничките инфраструктури и услуги, како и силните напори за соработка помеѓу јавните органи.¹²

3.1.2 Закон за електронско управување

Интероперабилноста е еден од суштинските предуслови за отворено и флексибилно обезбедување на услуги за е-Влада, којшто воедно и ја овозможува соработката помеѓу администрацијата. Во Македонија во моментот Законот за електронско управување е основа за размена на податоците; останатите детали се прецизирани во бројни правилници и насоки.

⁵ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_fyrom_-_january_2015_-_v.9.0_final_0.pdf

⁶ Сојузен акт за олеснување на електронските комуникации со јавните тела (Акт за е-Влада), објавен во Сојузен Службен весник дел I 2004/10, верзија Сојузен Службен весник дел I 2013/83 https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_2004_1_10/ERV_2004_1_10.pdf

⁷ <https://opengov.ellak.gr/?p=223>

⁸ Закон 11/2007 од 22 јуни за електронски пристап на граѓаните до јавните услуги. Достапно на: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Documentacion/pae_NORMATIVA_ESTATAL_Leyes/LAW_11-2007_22Jun2007_eGov_Spain_NIPO_000-10-075-0.pdf

Достапно на:

http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Documentacion/pae_NORMATIVA_ESTATAL_Leyes/LAW_11-2007_22Jun2007_eGov_Spain_NIPO_000-10-075-0.pdf

⁹ <https://opengov.ellak.gr/?p=223>

¹⁰ Закон 11/2007 од 22 јуни за електронски пристап на граѓаните до јавните услуги. Достапно на: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Documentacion/pae_NORMATIVA_ESTATAL_Leyes/LAW_11-2007_22Jun2007_eGov_Spain_NIPO_000-10-075-0.pdf

¹¹ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/files_epractice/sites/Royal%20Decree%204-2010,%20of%20January%208th,%20which%20regulates%20the%20National%20Interoperability%20Framework%20within%20the%20e-government%20scope.pdf

¹² Miguel A. Amutio “The National Interoperability Framework of Spain, a Global Approach to Interoperability Integrated in the eGovernment Legal Framework”

<https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/document/national-interoperability-framework-spain-global-approach-interoperability-i>



Моментална состојба на поврзаност на правните акти:

Важно е да се утврди законската одредба којашто е основа за изработка на еден правен акт. Поконкретно, неопходно е да се вклучат упатувања на релевантните правни акти во самиот текст на актот. Не сите македонски правни акти (*преведени*) коишто беа добиени за анализа ја содржат правната основа од закони, подзаконски акти и насоки.

Препораки:

За да се подобри транспарентноста се препорачува да се вклучат упатувања кон закони и подзаконски акти во насоките, како и да се упатува на тие насоки во подзаконските акти на уникатен и препознатлив начин.

(на пр. Правилникот донесен врз основа на член 8(2) и член 31(2) од Законот за електронско управување, во својот член 7 вели: „Начинот на работа и функционирањето на комуникацискиот клиент се врши согласно насоките донесени од страна на Министерството“ - но не е јасно за кои насоки станува збор).

Моментална состојба во однос на целокупниот преглед на ИОП/е-Управување:

Државните органи и заинтересираните граѓани може да имаат потешкотии при наоѓањето целокупен преглед на законодавството поврзано со МРИ.

Препораки:

Се препорачува да се обезбеди преглед на релевантните правни инструменти (закони, подзаконски акти, правила, правилници, насоки) и нивниот линк, како што е на пример случајот со Австрија¹³. Во продолжение на тоа, може да се обезбеди и објаснување на еден општ и разбирлив начин во однос на организациските структури и во однос на значењето и целта на интероперабилноста и е-Влада, коешто ќе биде едноставно за разбирање, слично на пристапот на Германија¹⁴ и Австрија¹⁵. Оваа препорака е клучна за прифаќањето и спроведувањето на МРИ.

Моментална состојба во однос на правните дефиниции

Некои важни дефиниции (на пр. комуникациски сервер, комуникациски клиент) ги има само во Правилникот донесен врз основа на член 8 (2) и член 31 (2) од Законот за електронско управување.

Во продолжение на тоа, поимот „интероперабилност“ не е дефиниран иако е споменат во подзаконските акти, имено во две Насоки¹⁶ донесени од страна на МИОА. Исто така, овој поим не е ниту споменат ниту дефиниран во законодавните акти што беа обезбедени за анализа.

Препораки:

Со цел да се избегне погрешно толкување се препорачува да се дефинираат главните столбови на интероперабилноста, главните поими, вклучително и каталошкиот сервис за метаподатоци

¹³ <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/5238/default.aspx>

¹⁴ http://www.it-planungsrat.de/DE/Organisation/Organisation_node.html

¹⁵ <http://digitales.oesterreich.gv.at/site/5234/default.aspx>

¹⁶ (1) Насоки за начинот на користењето, запишувањето, пристапот и чувањето на евиденцијата на базите на административни услуги по електронски пат. (2) Насоки за техничките барања, начин на работа и функционирање на комуникацискиот клиент и препораки за користење на системот за интероперабилност



во рамките на Законот за електронско управување, и понатаму да се користат во подзаконски акти и во други релевантни документи.

Моментална состојба во однос на воспоставувањето национални стандарди:

Безбедносните стандарди моментално се регулирани во Правилникот за стандардите и правилата за безбедност на информациските системи кои што се користат во органите за комуникација по електронски пат, донесен врз основа на член 32, став (3) и член 33, став (2) од Законот за електронско управување.

Препораки:

Се препорачува да се воспостави правна рамка којашто:

- овозможува ефективна стандардизација;
- ја надминува безбедноста; и
- е правно обврзувачка за целокупната државна власт (централна/ локална јавна администрација).

Предлог-структура на новиот Закон за е-Управување:

Оваа глава нуди предлог-структура на новиот Закон за е-Управување. Поимот „глава“ е искористен за да се опишат различните делови од законот, но може да се замени со релевантен поим којшто е во согласност со македонската правна рамка при развивањето правни акти.

- I. **Општи одредби:** Оваа глава треба да го опфати предметот, целта, примената и (проширениот) опсег на законот. Во продолжение на тоа, може да ги опфати и општите принципи врз кои е заснован законот (на пр. приватноста во дизајнот, технолошка неутралност, легитимитет, добра администрација, ориентираност кон граѓаните, транспарентност, стандардизација и комуникација, меѓувладина соработка).
- II. **Правни дефиниции:** Оваа глава треба да опфати правни дефиниции на поимите коишто се користат во контекст на законот, вклучително и поими поврзани со проекти што се спроведуваат според агендата за е-Управување (на пр. електронска идентификација, комуникациски сервер, комуникациски клиент).
- III. **Граѓански права во дигиталното време:** Оваа глава би можела да ги истакне правата што ги имаат граѓаните во дигиталниот контекст (на пр. права на физички лица поврзани со обработката на лични податоци за целите на е-Влада, право на пристап до информации што ги поседува јавниот сектор, право на електронска комуникација и користење на ИКТ, постојано учество во подобрувањето на функциите и услугите).
- IV. **Воспоставување организации со е-Управување:** Оваа глава на законот треба да назначи организации со надлежности и задачи за ефикасна и ефективна соработка, како што на пример се препорачува во ИОП-О. Во однос на надзорот на спроведувањето на законот,



законодавецот треба да ги додели таквите надлежности на јавен орган. Имајќи ја предвид водечката улога на МИОА во однос на развивањето и спроведувањето рамка за интероперабилност, се препорачува токму овој орган да ги добие надлежностите за надзор.

- V. **Електронска размена на податоци/комуникација во рамките на ММИ/единствената околина:** Оваа глава на законот треба да опфати одредби за регулирање на електронската размена на податоци во јавниот сектор. Релевантните правни одредби коишто веќе се на сила може да се вклучат и дополнително да се прецизираат во оваа глава.
- VI. **Електронски јавни услуги и веб-страници:** Оваа глава треба да опфати одредби што ќе го регулираат создавањето веб-страници и управувањето со нив, обврските за информирање на јавната администрација, обезбедувањето електронски јавни услуги (на пр. задолжителен услов за двојазичност), итн. Може да се воспостави и да се одржува едношалтерски модел којшто ќе го олесни пристапот на граѓаните и бизнисите до јавните услуги и информации. Создавањето и одржувањето на каталог за електронски јавни услуги е уште еден аспект којшто може да се земе предвид.
- VII. **е-ИД - граѓани - органи:** Во рамките на оваа глава може да се транспонира Регулацијата бр. 910/2014 за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар, што ја отповикува Директивата 1999/93/ЕЗ¹⁷.
- VIII. **Мрежна и информациска безбедност:** Овој дел од законот треба да ја регулира мрежната и информациската безбедност.

3.1.3 Законодавство за електронска идентификација и електронски потпис

Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот од 23 јули 2014 г. за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар, што ја отповикува Директивата 1999/93/ЕЗ, Сл. В. 257, 28.8.2014 г., стр. 73–114.

Оваа регулатива ги утврдува условите чиешто исполнување води кон препознавање на идентификациски средства за физички и правни лица коишто потпаѓаат под признаена шема за електронска идентификација на друга земја-членка.

Во продолжение на тоа се опфатени и регулативи за доверливи услуги, електронски потписи, електронски печати, електронски временски печати (timestamps), електронски документи и услуга за електронски регистрирана достава, како и услуги за сертифицирање за автентикација на веб-страници. (спореди член 1)

Спротивно на разбирањето на автентикацијата во Директивата 1999/93/ЕЗ, автентикацијата се дефинира и како електронски процес којшто ја потврдува електронската идентификација на физичко или правно лице, и како потврда на оригиналноста и интегритетот на податоците во електронска форма (спореди член 3, точка 5).

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN>



Доверлива услуга се однесува на електронска услуга што се обезбедува како резултат на извршено плаќање, како на пр. издавање и верификација на електронски потписи или електронски печати (член 3, точка 16).

- „Потписник“ се дефинира како физичко лице коешто издава електронски потпис (спореди член 3, точка 9). Создавач на печат се дефинира како правно лице коешто подготвува електронски печат (спореди член 3, точка 24).
- Електронски временски печат (timestamp) се дефинира како податоци во електронска форма коишто поврзуваат други електронски податоци со конкретна временска точка, и со тоа се докажува дека тие податоци биле достапни токму во тој временски период (член 3, точка 33).
- Електронски документ се дефинира како содржина во електронска форма, конкретно зачувана во облик на текст, во аудио, визуелен или аудио-визуелен запис (член 3, точка 35).
- Услуга за електронски регистрирана достава претставува услуга којашто го овозможува трансферот на податоци од и до трети страни по електронски пат, и којашто нуди можност да се докаже доставата и приемот на податоците, и којашто ги заштитува пренесените податоци од губење, кражба, оштета и неовластени промени (спореди член 3, точка 36).
- Сертификат за автентикација на веб-страница претставува сертификат којшто овозможува автентикација на веб-страница и којшто ја поврзува веб-страницата со физичкото или правното лице за коешто се издал сертификатот (член 3, точка 38).

Регулативата ги содржи следните глави:

- Глава I ги опфаќа општите одредби како што се предметот, опсегот и правните дефиниции како што делумно се опишани погоре.
- Глава II ја опфаќа електронската идентификација (на пр. барања за известување на системи за електронска идентификација, степени на безбедност на идентификацијата, известување).
- Глава III ги регулира доверливите услуги (на пр. надзор, квалифицирани доверливи услуги, електронски потписи, електронски печати, електронски временски печати и електронски регистрирана достава, како и автентикација на веб-страница).
- Глава IV ги опфаќа правните ефекти од електронските документи на коишто нема да им биде одземен правниот ефект и можноста да бидат приложени како докази во правни постапки само затоа што се во електронска форма.
- Главите V и VI ги опфаќаат одредбите за делегирањето, за спроведувањето и завршните одредби.

Препораки:

Според временскиот распоред презентирани од страна на Нил Клавс (Neil Clowes) во февруари 2015 г., во моментот се воспоставуваат актите за спроведување на претходно споменатата регулатива¹⁸. Токму тоа е причината поради којашто сега е добар момент за отпочнување нови проекти во Македонија и за разработување на едно сеопфатно спроведување.

¹⁸ http://www.trustindigitallife.eu/uploads/TDW%202015/Presentation-Neil_Clowes.pdf



Во дискусиите со локалните експерти беше споменат еден проект за електронска идентификација којшто го води Министерството за внатрешни работи. Се препорачува да се оформи правна основа за електронска идентификација во согласност со претходно споменатата регулатива. Во продолжение на тоа, може да се анализира и националната правна основа за електронска достава и електронски документи, како што е подолу подетално објаснето.

3.1.3.1 Идентификација и автентикација на орган/ тело/ правен субјект

Моментална состојба

Според член 7 од Законот за електронско управување, органите, физичките и правните лица при размена на документи во електронска форма и при остварување на административни услуги по електронски пат, се должни да се идентификуваат со единствен идентификатор. Овој „единствен идентификатор“ е потребен за двете страни според член 14 од Правилникот донесен врз основа на член 8, став (2) и член 31, став (2) од Законот за електронско управување: учесникот испраќач и учесникот примач треба да се идентификуваат со единствен идентификатор. Според глава 3 од Процедурата за размена на податоци и документи во електронска форма преку системот за интероперабилност, секој орган може да има улога на корисник (консумент) и/или улога на доставувач (давател), коишто понатаму подетално се опишани.

Претходно споменатите одредби прецизираат дека идентификацијата ќе се реализира преку идентификација на органот/телото/правниот субјект којшто побарува или обезбедува информации, а не преку конкретното физичко лице што ги побарува информациите.

Препораки:

За процесот на идентификација ќе биде неопходна база на податоци за единствена идентификација. Според тоа, базата на податоци за единствена идентификација треба да е регулирана со закон. Овие единствени идентификатори може исто така да се користат и за други цели коишто се опфатени со ММИ/единствената околина (на пр. Австрија ја регулира употребата на единствените броеви за идентификација во рамките на австрискиот Закон за е-Влада)¹⁹.

3.1.3.2 Идентификација и автентикација на граѓани

Моментална состојба

Според член 17 од Законот за електронско управување, корисникот може да поднесува барања во електронска форма, согласно со прописите за податоците во електронски облик и електронски потпис. Во моментот барањата предвидени во член 64(2) и особено став 3 од

¹⁹ спореди § 6 (3) Сојузен акт за олеснување на електронската комуникација со јавни органи (Закон за е-Влада), објавен во Сојузен службен весник дел I 2004/10, верзија Сојузен службен весник дел I 2013/83; за компании и државни органи ширум светот се користат стандардизирани броеви:

<http://www.gs1.org/id-keys>



Законот за општата управна постапка и оние од Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис ќе се исполнат. Ова значи дека барањата во суштина ќе се потпишуваат лично, додека пак електронски доставените барања ќе се потпишуваат со употреба на електронски потпис.

Во моментот издавачот на квалификуваниот сертификат (член 13 од Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис) е должен - според член 28 од Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис - да го утврди идентитетот на носителот на сертификатот со лична карта или пасош и сите други потребни документи. Овој процес овозможува идентификација во моментот на издавање на сертификатот.

Препораки

Избегнувањето на електронскиот потпис како задолжителен предуслов при поднесувањето електронски барања може да придонесе кон намалување на бројот на поднесени електронски барања. Можно е оваа препорака веќе да била земена предвид при измената и дополнувањето на тековната верзија на Законот за општата управна постапка (појаснување).

Во моментот се издаваат квалификувани сертификати и идентификации. Но подоцна може да се јават грешки од типот на промена на презиме поради склучен брак, или едноставно печатни грешки. Според тоа, квалификувани сертификати без линк до личен број за идентификација не може постојано да ја гарантираат уникатната идентификација на едно лице.

Општо земено, постојат на пример три модели на концепти за е-ИД коишто може да се земат предвид:

- Идентификацијата на граѓаните може да се изврши со употреба на идентификациски број во комбинација со решенија за корисничко име и лозинка;
- За поголема заштита може да се пропише примена на системи со двојна автентикација (на пример мобилен ТАН). На овој начин може да се гарантира верификација на корисник на еден повисок степен секогаш кога тој/таа им пристапува на државните органи, и може да се искористи дури и за приватни услуги како што се онлајн банкарство, како на пр. естонскиот и австрискиот пристап за е-ИД²⁰.
- Автентикацијата на граѓаните може да се заштити и преку електронски потписи, како што е примерот со Австрија или Естонија. Ова може да се реализира преку комбинирање на личниот број за идентификација со квалификуван потпис, којшто претставува напреден потпис заснован на квалификуван сертификат како што е пропишано во член 13(1) од Законот за податоците во електронски облик и

²⁰ Естонскиот и австрискиот систем за е-ИД исто така се користи и за онлајн банкарство;

<https://www.handy-signatur.at/> Сите банки во Естонија тесно соработуваат и учествуваат во развојот и спроведувањето на е-ИД. Според извештајот за е-Влада, картичката за електронска идентификација ги исполнува барањата од Законот за дигитален потпис на Естонија

(<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/508072014007/consolide>)

https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_estonia_-_january_2015_-_v_17_final.pdf



електронски потпис, или пак, може да се реши без квалификувани потписи како што е случајот со Германија²¹.

На пример со оглед на тоа што законските измени и дополнувања во Македонија се предлагаат во согласност со законодавството на ЕУ, во овој контекст се потенцира дека Регулативата (ЕУ) 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар, што ја отповикува Директивата 1999/93/ЕЗ, во суштина ќе се применува од 1 јули 2016 г.

Особено кога се иницираат административни казнени постапки, но и општо земено, за органите од една страна е од суштинска важност да можат да гарантираат дека комуницираат со вистинската странка. Во продолжение на тоа, администрацијата треба да биде „ориентирана кон клиентите“, така што пристапот до е-Влада треба да биде инклузивен. Имено, според Европскиот акциски план за е-Влада за 2011-2015 г.,

„Зголемувањето на ефективностa на е-Влада значи дека услугите се дизајнираат според потребите на корисниците, и нудат флексибилни и персонализирани начини на интеракција и вршење трансакции со јавната администрација.“²²

Во рамките на претходно споменатиот документ, практичните решенија за е-идентификација и е-автентикација се наречени „клучни фактори“ (Key Enabler) во контекст на тоа дека се предуслов за развивање е-Влада. Токму поради таа причина препорачуваме да се воспостави е-идентификација којашто е едноставна за примена.

Според тековните сознанија, матичниот број може да се искористи за пристап до услуги според Законот за матичниот број на граѓанинот. Доколку се јават одредени двоумења поврзани со заштитата на податоците можно е да се генерираат идентификациски броеви, каков што е случајот со Австрија.

3.1.3.3 Електронски потпис

Моментална состојба

Во моментот, електронските потписи се регулирани со Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис. Во текот на дискусијата со Љубомир Младенов и Југослав Ѓорѓиевски²³, Љубомир Младенов истакна дека надлежноста за Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис е префрлена од Министерството за финансии на МИОА, и дека МИОА ќе изврши одредени измени и дополнувања. Регулативата (ЕУ) 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар, којашто ќе ја отповика Директивата 1999/93/ЕЗ и во основа ќе се применува од 1 јули 2016 г., може да се земе предвид и да се транспонира во Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис.

Препораки

Електронските потписи имаат голема улога во однос на електронските идентитети, електронската достава и единствената околина. Се препорачува измена и дополнување на

²¹ <http://www.neuer-personalausweis.org/>

²² Европски акциски план за е-Влада за 2011-2015 г., Искористување на ИКТ за поттикнување на интелегентна, одржлива и иновативна Влада SEC(2010) 1539 финална, 5.

²³ спореди Записник од состанок одржан на 14 мај 2015 г.



Законот за податоците во електронски облик и електронски потпис, во согласност со одредбите за спроведување.

3.1.3.4 Е-достава

Со оглед на фактот дека точната достава е од суштинска важност кај управните постапки, на пример во однос на судските покани (член 67 и следните членови од Законот за општата управна постапка) или одлуки, електронската достава е важен инструмент за органите.

Моментална состојба

Во моментот, електронската достава е регулирана во член 20 од Законот за електронско управување. Став 1 од претходно споменатиот член вели: „Корисникот е должен да ја пријави својата адреса на електронска пошта за добивање на административни услуги по електронски пат до давателот, согласно со закон.“ Условите предвидени во член 78 и членовите што следат од Законот за општата управна постапка мора да се исполнат. Според член 84 од Законот за општата управна постапка, услугата ќе се изврши преку пошта доколку органот не успее да изврши достава до странките со предавање.

Препораки

Се препорачува подетално да се регулира електронската достава и да се размисли за нејзино изменување и дополнување согласно Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014.

Според повратните информации обезбедени од страна на експертите од ЗК, електронската достава е регулирана во новиот Закон за општата управна постапка којшто во моментот е во собраниска процедура. Се препорачува овие одредби да се усогласат со претходно споменатата Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014.

3.2 ПРЕПОРАКИ ЗАСНОВАНИ НА ИОП-О

3.2.1 Структура за интероперабилност предложена во ИОП-О:

Силната соработка меѓу јавните органи и редовниот централизиран мониторинг на иницијативите за интероперабилност се сметаат за основа за ефективно спроведување на националната рамка за интероперабилност.

Со цел зајакнување на интероперабилните услуги и системи на ниво на управување и на организациските нивоа во Македонија во ИОП-О се предлагаат повеќе препораки, имено (а) воспоставување меѓуминистерски Комитет за ИОП, (б) создавање клириншка служба за ИОП, (в) примена на Заеднички метод за проценка на стандарди и спецификации (ЗМПСС), (г) донесување македонски стандард за деловни процеси, (д) основање национален центар за компетенции итн.

3.2.2 Законска основа за основање на Комитетот за ИОП:

Поконкретно, во ИОП-О се препорачува основање на Комитет за ИОП на високо ниво. Тој ќе има овластување да ги одржува и да одлучува за прилагодувања и измени на МИЦ и МРИ. Во моментот не постои законска основа за основањето и за работата на таков Комитет за ИОП на високо ниво.



Препораки

Се препорачува прилагодување на постоечката правна рамка или со проширување на опсегот на примена на постоечкиот Закон за електронско управување или преку воведување конкретни одредби во новиот Закон за е-управување.

Во однос на составот на Комитетот за ИОП, во ИОП-О се предлага членовите да бидат високи функционери од централната и од локалната власт. Меѓутоа, за да се поттикне соработката и за да се зголеми ефективноста и ефикасноста на услугите на јавниот сектор и соработката меѓу јавните органи со користење информациска технологија, би можело членови на комитетот да бидат и претставници на законодавната и судската власт.

Со новата законска одредба треба да се утврди и постапката за именување на членовите и претседателот на комитетот. Во однос на последното прашање, треба да се има предвид улогата на МИОА како де факто одговорен орган за ИОП.

Главните задачи на Комитетот за ИОП, коишто се наведени во ИОП-О, треба да бидат опфатени и детално уредени во законската рамка (на пр. во новиот Закон за е-управување).

Дополнително, за да се помогне одржувањето, развојот и сообразноста со МИЦ и МРИ, како и со другите поврзани стандарди, шеми и правила за користење на инфраструктурата предложени во ИОП-О, законската рамка треба да го уредува основањето на постојани или привремени работни групи.

Во ИОП-О се предлага основање на клириншко (административно тело) што би имало административна улога, имено да ја поддржи работата на меѓуминистерскиот Комитет за ИОП на високо ниво и да ги организира процесите поврзани со тоа. Во моментот не постои законски акт што предвидува такво тело.

Менување на законската рамка за да се предвиди основање на клириншко тело за ИОП (секретаријат). Во новите одредби детално да се уредат одговорностите на новото клиринско тело.

3.2.3 Македонски стандард за деловни процеси:

Потребна е законска основа за спроведување на препораката дадена во ИОП-О во однос на стандардот за деловни процеси во согласност со втората верзија на ЕРИ и за нивно документирање.

Препораки

Се предлага во подзаконскиот акт да се предвиди донесувањето на стандард за деловни процеси, со што би се создала законската основа за тоа.

3.2.4 Национален центар за компетенции:

Во ИОП-О е опфатена препорака за основање нов центар за компетенции, чијашто цел ќе биде гарантирање и одржување на улогата на надлежниот орган како извор за размена на експертиза и знаење, а со тоа да се поддржи сообразноста со правната рамка.



Препораки

Се препорачува оваа област да се уреди, на пример во подзаконски акти или во договор, како што е тоа направено во Австрија и во Германија²⁴.

3.2.5 Каталог на електронски услуги за службите за контакт со клиентите

Законот за електронско управување го уредува правото на електронска комуникација со јавните органи. Конкретно, во него се уредува дека јавните органи се должни да извршуваат административни услуги по електронски пат во рамките на својот делокруг на работа, освен ако со закон не е утврдена друга форма за извршување на тие услуги.²⁵

Пристапот до електронските јавни услуги е овозможен преку порталот за пристап до административните услуги по електронски пат. МИОА е надлежно за одржувањето на овој портал и за пропишување на „формата и содржината на основните елементи на барањето за доставување на административни услуги по електронски пат“ (член 13 од Законот за електронско управување).

Во правните акти што беа дадени на анализа не се уредува изречно обврската за создавање, одобрување и одржување на Централен национален каталог на електронски услуги.

Препорака

Се препорачува измена на законската рамка за да се внесат начелата што се во основата на јавните услуги преку земање предвид на целиот животен циклус на услугата - планирање, дизајнирање, изработка, примена, ставање во функција, користење, објавување, зачувување. Покрај тоа, се предлага да се предвиди обврска на органот да изготви и да одржува каталог на електронски услуги за службите за контакт со клиентите и да се обврзат релевантните органи да ги даваат информациите што се неопходни за одржување и ажурирање на содржината на каталогот.

3.3 ПРЕПОРАКИ ЗАСНОВАНИ НА ИОП-Т

3.3.1 Комуникациски сервер

Во ИОП-Т се предлага системот да се заснова на централизирана архитектура со централен комуникациски сервер што ќе функционира како посредник за различните комуникациски клиенти.

Според ИОП-Т треба да се назначи менаџер на корисници (институционален администратор) задолжен за уредување на корисничките права за Македонската магистрала за интероперабилност (ММИ)/ единствената околина.

Моментална правна рамка

Во Насоките за начинот на користењето, запишувањето, пристапот и чувањето на евиденцијата на базите на административни услуги по електронски пат се уредува дека (2.) „до евиденцијата

²⁴ <https://www.egiz.gv.at/> или <https://www.fokus.fraunhofer.de/go/elan>

²⁵ Член 10 од Законот за електронско управување, бр. 07-3641/1 од 21.08.2009



пристапуваат, ја користат и запишуваат податоци, како и вршат активности поврзани со нејзино чување, само овластени лица од страна на Министерот за информатичко општество и администрација“.

Не е јасно која е законската основа за насоката. Може да се внесе упатување на подзаконскиот акт, врз основа на кој таа е донесена (в. општи препораки погоре).

Во Насоките за сертифицирање на информациските системи предвидена е обврска за назначување „мрежен администратор“ и „системски администратор“. Овие поими не се дефинирани, ниту пак беше пронајден опис на задачите на овие администратори.

Препораки

Се препорачува во постоечкиот или во новиот Закон за електронско управување да се предвиди одредба, со којашто се обврзува секој орган/институција да назначи „институционален администратор“. Администраторот ќе има пристап до комуникацискиот сервер, којшто опфаќа права за пристап до апликацијата на органот, во којшто тој/таа е вработен/а. Администраторот ќе доделува права за пристап до веб-услугата (базата на податоци) на други државни органи; барањето за авторизација е содржано во Каталогскиот сервис за метаподатоци. Треба да се уредат одговорностите на институционалниот администратор.

Покрај тоа, се препорачува поимот ММИ да се дефинира во подзаконски акт кон Законот за електронско управување.

3.3.2 Сервисен каталог на метаподатоци (СКМ)

Централниот модел за интероперабилност се заснова на две различни магистрала за интегрирање на услугите на организацијата (ESB). Со овој модел, ММИ/единствената околина се потпира на две инстанци за управување со метаподатоците за услугите или информациите за авторизација. Овие т.н. Сервисни каталози на метаподатоци (СКМ) опфаќаат информации за е-услугите од ММИ/единствената околина. Секоја е-услуга треба да биде регистрирана во предметниот комуникациски сервер и зачувана во СКМ.

Моментална состојба

Во „Правилникот за начинот на препознавање на единствената околина и комуникација меѓу органите по електронски пат преку единствената околина за размена на документи и податоци по електронски пат“ донесен врз основа на член 8 од Законот за електронско управување се дефинирани комуникацискиот клиент и комуникацискиот сервер, но не е дефиниран сервисниот каталог на метаподатоци што е еден од суштинските елементи на ММИ/единствената околина.

Препораки

За да се избегне погрешно толкување, терминот „каталог на услуги“ (Service Catalogue) не треба да се користи во овој контекст. Овој каталог се однесува на услугите во бек офис, па затоа треба да се претпочита терминот „сервисен каталог на метаподатоци“. Користењето на „каталог на услуги“ може да наведе на погрешно размислување, затоа што во европски контекст Каталогот



на јавни услуги значи преглед на јавните услуги за клиентите - ISA Акција 1.3: Каталог на услуги²⁶. КСМ, како што се користи во ИОП-Т, треба да биде препорачаниот термин.

Покрај тоа, терминот „сервисен каталог на метаподатоци“ треба да се дефинира во Законот за електронско управување и треба да ги содржи неопходните информации за опишување на одредена услуга (метаподатоци, на пр. какви податоци).

Еден централизиран сервисен каталог на метаподатоци - особено во однос на ресурсите на јавната администрација - е можен пристап на долг рок.

3.3.3 Комуникациски клиент

Моментална состојба

Комуникацискиот сервер и комуникацискиот клиент се уредени во правилникот донесен врз основа на член 8 став (2) и член 31 став (2) од Законот за електронско управување. Во член 7 од Правилникот се уредува воспоставувањето и одржувањето комуникациски клиенти во органите и непречената функционалност на комуникацискиот сервер (член 15 од Правилникот) на МИОА.

Според ИОП-Т, за комуникацискиот клиент е задолжено министерството-учесник, а за комуникацискиот сервер, што е дел од единствената околина, е задолжено МИОА. Моменталната правна рамка веќе ја уредува одговорноста на тој начин.

Пораките меѓу комуникацискиот клиент и е-услугата ќе се шифрираат согласно ИОП-Т, што е уредено во член 9 од Правилникот донесен врз основа на чл. 8 од Законот за електронско управување („криптирана форма“). Шифрирањето е уредено подетално во Насоките за техничките барања, начин на работа и функционирање на комуникацискиот клиент и препораки за користење на системот за интероперабилност (6.2).

Комуникацискиот сервер само ги пренесува пораките од комуникацискиот клиент до електронската услуга (чл. 7 од правилникот донесен врз основа на чл. 8 од LOEM), а електронската услуга само регистрира дека организација (единствен идентификатор на учесникот-испраќач и на учесникот-примач) испратила порака. Тоа не значи дека треба да се евидентира содржината на пораката, туку само фактот дека порака била испратена/доставена. Според чл. 14 од Правилникот донесен врз основа на чл. 8 од Законот за електронско управување постои обврска за евидентирање на секој пренос на документи во електронска форма „во базата на податоци на информацискиот систем на единствената околина“. Во моментот нема законска обврска за евидентирање на барањата поднесени од поединечни физички лица во системот на комуникацискиот клиент.

Препораки

Според ИОП-Т се предлага воспоставување на улогата „менаџер на корисници“. Според тоа, треба да се утврди кој ќе ги доделува правата за пристап до веб-сервисите (базите на

²⁶ <http://ec.europa.eu/isa/actions/documents/catalogue-of-services.pdf>



податоци) на другите организации на конкретни физички лица во рамките на секоја поединечна организација. Се препорачува во Законот за електронско управување/Закон за е-Управување да се вклучи одредба за назначување на менаџер на корисници, како и детално да се опише претходно споменатата задача во подзаконски акт.

Барањата поднесени од физички лица ќе се евидентираат во комуникацискиот клиент бидејќи таму ќе се примени менаџментот на корисници.

Се препорачува да се појасни на која база се мисли кога се вели „базата на податоци на информацискиот систем на единствената околина“ и да се предвиди законска обврска за зачувување на информација за тоа кое физичко лице пристапило до која информација интерно во комуникацискиот клиент во секоја од организациите-учесници. Надлежен орган, на пример Дирекцијата за заштита на личните податоци, може да врши надзор по случаен избор на тоа дали пристапот се прави согласно овластувањата за пристап.

Во Естонија, на пример, во посебна глава 5 од Законот за јавни информации²⁷ се уредува воспоставувањето и администрирањето на бази на податоци, вклучително воспоставувањето системи за поддршка на државниот информациски систем (чл. 43), улогата и одговорностите на сопственикот и на администраторот на базата на податоци (чл. 43), условите за пристап до базата на податоци (чл. 43) и статутите на базите на податоци. Покрај тоа, со член 43 став 2 од истиот закон е забрането воспоставувањето одделни бази на податоци за собирање на истите податоци.

3.3.4 Чување на пораките

Моментална состојба

Според ИОП-Т пораките за доставување не треба да се чуваат ниту во комуникацискиот сервер ниту во комуникацискиот клиент подолго отколку што е технички неопходно. Не беше пронајдена одредба што ги уредува овие аспекти.

Препораки

Кога министерствата-учесници комуницираат меѓусебно (барање - одговор) преку комуникацискиот сервер, не е дозволено чување/складирање на пораките на серверот и во комуникацискиот клиент. Тие ќе се чуваат само колку што е неопходно за да се внесат во системот на најбрзиот технички изводлив начин. Самата содржина не смее да биде видлива во ММИ/единствената околина, бидејќи шифрирањето на пораките е законска обврска. Се препорачува ова да се уреди во Правилникот донесен врз основа на член 8 од Законот за електронско управување.

Во однос на електронското евидентирање во други органи, може да се спомене Законот бр. 3979 за е-Влада на Република Грција од 16 јуни 2011 г., бидејќи тој опфаќа одредби за електронското евидентирање.²⁸ Конкретно, во него се уредува дека „секој орган во јавниот сектор води електронски дневник, во којшто се евидентираат дејствијата како издавањето,

²⁷ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/522122014002/consolide>

²⁸ <https://opengov.ellak.gr/?p=223>



доставата, известувањето за и преносот на документи коишто тој орган ги издава, ги чува или ги поседува во рамките на извршувањето на своите надлежности“ (член 16).

Меѓународната организација за стандардизација предвидува насоки и обврски за евидентирање и мониторинг во стандардите 27000. На пример, стандардот ISO/IEC 27002:2013 содржи услови и совети за исполнување на целите за водење контрола - регистрирање на настаните и генерирање докази - во однос на евидентирањето и мониторингот (глава 12.4), коишто може да се консултираат.

3.3.5 Интерна комуникација меѓу органите на јавната администрација

Постојат два начини за уредување на комуникацијата меѓу органите, имено преку билатерални спогодби и преку ММИ/единствената околина. Според ИОП-О органите што комуницираат преку ММИ/единствената околина ќе комуницираат меѓусебно директно само во исклучителни случаи. Јавната администрација комуницира преку ММИ/единствената околина, што е во надлежност на МИОА (чл. 31 од Законот за електронско управување).

Моментална правна рамка

Комуникацијата преку ММИ/единствената околина е уредена во член 4 од „Правилникот за начинот на препознавање на единствената околина и комуникација меѓу органите по електронски пат преку единствената околина за размена на документи и податоци по електронски пат“ донесен врз основа на чл. 8 став 2 и чл. 31 став 2 од Законот за електронско управување, којшто уредува дека ММИ/единствената околина се користи за размена на податоци меѓу сертифицираните информациски системи на органите.

Препорака

Се препорачува во Законот за електронско управување детално да се уредат исклучоците. Се препорачува Комитетот за ИОП да ги донесе неопходните исклучоци и да ги пропише во исцрпна листа (што значи дека нема да постојат други можни причини за неучество во ММИ/единствената околина освен наведените). Комитетот за ИОП е особено соодветен за оваа задача поради тоа што може да бидат земени предвид гледиштата на неговите членови.

3.3.6 Наплата на надоместоци

Моментална состојба

Правната рамка што е во сила им дозволува на органите да наплаќаат надоместоци за пристапот до услугите. Од дискусиите со експертите од ЗК беше утврдено дека во практиката претежно постојат договори за уредување на плаќање за поединечни трансакции.

Препораки

Начелно може да се разгледаат три модели за справување со трошоците што настануваат поради размената на податоци меѓу органите:

- Плаќање за поединечни трансакции



- Паушален износ
- Бесплатно

Искуствата покажуваат дека постои голем ризик плаќањето за поединечни трансакции да доведе до намалено користење на регистрите/базите на податоци и повеќекратно чување на истите податоци. Тоа може да доведе до недоследности во податоците, бидејќи органите може - поттикнати од економски причини - да ги складираат податоците што ги купиле и да ги користат повторно. За да се избегне овој ризик, органите на јавната администрација може да се повикаат на другите органи да им обезбедат пристап бесплатно или за паушален надоместок.

Меѓутоа, експертите се свесни дека постојат органи коишто зависат од генерирањето приходи преку обезбедување на своите податоци на други органи, за да можат да се финансираат себеси. Во овој случај ќе биде потребно пренасочување на буџетски средства за да се обезбеди успешно спроведување на рамката за интероперабилност. За да се постигнат долгорочните цели, како подобри услуги за граѓаните и претпријатијата и поголема транспарентност, во овие случаи ќе мора да се изврши пренамена на буџетски средства.

При секое создавање нови услуги треба да се ревидираат постоечките договори и да се размисли за воведување паушален надоместок, ако откажувањето од наплата на надоместок не е можно поради економски аспекти.

Во однос на постојните услуги и договорите за нив, политичка одлука е дали пренамената на буџетски средства се смета за соодветна опција, па како резултат на тоа би можело да се изменат овие договори и да се воведат паушален надоместок. Меѓутоа, надоместоците треба да бидат утврдени врз основа на објективни, транспарентни и проверливи критериуми.

На долг рок треба да се цели кон откажување од наплата на надоместоци за размената на податоци меѓу органите.

3.3.7 Достапност на услугите

Моментална состојба

Според Насоките за сертифицирање на информациските системи, коишто општо се повикуваат на „правилниците на Законот за електронско управување“ (в. општи препораки) услов за сертифицирање на функционалноста на информацискиот систем (4.1) е информациите да се јавни и „општо достапни“.

Препораки

За појаснување се препорачува поточно да се посочи на конкретните одредби или подзаконски акти. На пример, точката 3 од Насоките за сертифицирање на информациските системи треба да се измени и во неа да се наведе конкретниот правен акт, на којшто се повикува, наместо да се вели „согласно правилниците на Законот за електронско управување“.

Понатаму, условот информациите да бидат „општо достапни“ доведува до многу толкувања и се препорачува да се уреди начинот, на којшто тие се достапни. Достапноста на



класификациите и начинот на одговор во системите на бек офис треба да се уредат во подзаконски акт. Ако услугите ги исполнуваат условите предвидени во подзаконски акт, не би биле потребни билатерални договори што содржат обврска да бидат достапни информациите во основните регистри, коишто ќе претставуваат основа за услугите. Така може да се постигне целта сите органи да бидат обврзани да ги направат своите информации достапни. Органите-учесници се силно заинтересирани да можат да се потпрат на достапноста на информациите/услугите.

Во естонскиот Закон за јавни информации²⁹ се уредува дека секоја база на податоци пред нејзиното воведување се регистрира во административниот систем на државниот информациски систем - еден од системите за поддршка воспоставени согласно чл. 43 од Законот (чл. 43). Покрај тоа, се уредува дека „пред да се регистрира база на податоци што е дел од државниот информациски систем, службеник или вработен во естонскиот орган за информациски системи што има соодветно овластување ја проверува и усогласува техничката сообразност на базата на податоци и сообразноста на податоците што се собираат и изворите на тие податоци со условите утврдени во закон или во подзаконски акт донесен врз основа на закон“ (чл. 43).

3.3.8 Безбедносни стандарди

Моментална состојба

Според Правилникот за стандардите и правилата за безбедност на информациските системи кои што се користат во органите за комуникација по електронски пат, донесен врз основа на член 32 (3) и член 33 (2) од Законот за електронско управување, примената на сродните стандарди EN ISO/IEC 27000 е регулирана.

Со исклучок на Законот за заштита на личните податоци (член 5), законите коишто беа обезбедени за анализа не пропишуваат никаква обврска за јавните органи во однос на квалитетот на податоците коишто треба да се разменуваат во рамките на јавниот сектор.

Препораки

Имајќи го предвид фактот дека во 2013 г. Меѓународната организација за стандардизација усвои нови верзии на ISO/IEC27001 и ISO/IEC27002, се препорачува да се усогласат македонските правила за информациска безбедност со најновата верзија на овие стандарди.

Во продолжение на тоа, во моментот кога ќе се донесе Директивата на Европскиот парламент и на Советот за мерки за гарантирање на високо општо ниво на мрежна и информациска безбедност во Унијата³⁰, таа ќе стане релевантна.

Во однос на заштитата на личните податоци во ЕУ, може да се консултира новата нацрт-регулатива за заштита на личните податоци. Клучните промени се однесуваат на следното: (а) право на заборавање; (б) право на преносливост на податоци, т.е. полесен пренос на лични

²⁹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522122014002/consolide>

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013PC0048>



податоци од еден обезбедувач на услуги до друг; (в) поголема одговорност и отчетност за страните коишто ги обработуваат личните податоци, вклучувајќи и обврска за информирање на релевантниот орган во случај на хакирање на личните податоци во рок од 24 часа; (г) суштински принципи „заштита на податоците во дизајнот“ и „стандардна заштита на податоците“ - ова значи дека факторите за заштита на податоци треба да се инкорпорираат во продуктите и услугите од најраната фаза на развој, и дека како норма треба да се воспостават стандардни параметри коишто ја штитат приватноста; (д) експлицитна согласност секогаш кога е потребно; итн.³¹

³¹ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm



4 АНЕКС

4.1 ПРАВНА РАМКА НА ПЈРМ ОБЕЗБЕДЕНА ЗА АНАЛИЗА

Експертите со краток престој (ЕКП) им се благодаруват на експертите од ЗК за доставувањето на следните правни акти за анализа. За подетални информации ве молиме осврнете се на проценката на тековната правна рамка и на горе наведените препораки.

1. Законодавни акти:
 - 1.1. Закон за електронско управување (07-3641/1)
 - 1.2. Закон за класифицирани информации
 - 1.3. Закон за податоците во електронски облик и електронски потпис
 - 1.4. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер
 - 1.5. Закон за заштита на личните податоци
 - 1.6. Закон за матичниот број на граѓанинот
 - 1.7. Закон за матичната евиденција
 - 1.8. Закон за општата управна постапка
 - 1.9. Закон за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност
2. Подзаконски акти
 - 2.1. Правилник донесен врз основа на член 13, став (2) и член 19, став (2) од Законот за електронско управување за формата и содржината на основните елементи на барањето за доставување на административни услуги по електронски пат и за форматот на документот во електронска форма
 - 2.2. Правилник донесен врз основа на член 36, став (2) од Законот за електронско управување за начинот на сертифицирање на информациските системи и за формата и содржината на сертификатот
 - 2.3. Правилник донесен врз основа на член 34, став (2) и (4) и член 35, став (2) од Законот за електронско управување за формата и содржината на евиденцијата на базите на податоци на органите кои меѓусебно комуницираат по електронски пат, начинот на нејзиното водење, форматот и содржината на образецот за известување за воспоставување на базата, за нејзиното одржување и чување, како и за промените што се однесуваат на нејзиниот статус, начинот на известувањето, како и начинот на користењето, запишувањето, пристапот и чувањето на евиденцијата на базите на административни услуги по електронски пат
 - 2.4. Правилник донесен врз основа на член 32, став (3) и член 33, став (2) од Законот за електронско управување за стандардите и правилата за безбедност на информациските системи кои што се користат во органите за комуникација по електронски пат



- 2.5. Правилник донесен врз основа на член 16, став (1) од Законот за електронско управување за техничките барања за обезбедување на пристап до административните услуги по електронски пат и политиката на давателот за користените графички и други портали на информацискиот систем
- 2.6. Правилник донесен врз основа на член 32, став (2) од Законот за електронско управување за унифицирани номенклатури при комуникација по електронски пат
- 2.7. Правилник донесен врз основа на член 8, став (2) и член 31, став (2) од Законот за електронско управување за начинот на препознавање на единствената околина и за начинот на комуникацијата меѓу органите по електронски пат преку единствената околина за размена на документи и податоци по електронски пат

3. Насоки

- 3.1. Насоки за техничките барања, начин на работа и функционирање на комуникацискиот клиент и препораки за користење на системот за интероперабилност
- 3.2. Насоки за нивоа на доверливост на информациите и нивоа на пристап до нив
- 3.3. Насоки за следење и управување на инциденти поврзани со информациска безбедност
- 3.4. Насоки за начинот на користењето, запишувањето, пристапот и чувањето на евиденцијата на базите на административни услуги по електронски пат
- 3.5. Насоки за дејствија по оценка и управување на ризикот
- 3.6. Процедура за размена на податоци и документи во електронска форма преку системот за интероперабилност