

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 20.12.2019.

UDK: 331.101.52:35.077.3:34.047

**IZAZOVI UVOĐENJA INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH
TEHNOLOGIJA U UPRAVNE POSTUPKE – NUŽNOST REFORME
UPRAVNIH POSTUPAKA**

**CHALLENGES OF INTRODUCING INFORMATION AND
COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN ADMINISTRATIVE
PROCEDURES – THE NECESSITY OF ADMINISTRATIVE
PROCEDURES REFORM**

Faris Godinjak, mr.iur.

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Sarajevo
faris.godinjak@mvteo.gov.ba.

Selma Horić, dipl.iur.

Ministarstvo pravde BiH, Sarajevo
selma.horic@mpr.gov.ba.

doc. dr. Emir Mehmedović

Fakultet za upravu
Univerziteta u Sarajevu
emir.mehmedovic@fu.unsa.ba.

Sažetak

U ovom članku autori se bave izazovima u uspostavljanju odgovarajućeg pravnog okvira u Bosni i Hercegovini, koji će omogućiti uspostavljanje e-Uprave, odnosno upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija u djelovanju javne uprave. Propisi iz seta e-propisa, iako su doneseni na različitim nivoima vlasti, imaju dosta sličnih elemenata, dok se takav pristup ne može očekivati u oblasti upravnih postupaka. Autori analiziraju izazove sa kojima se Bosna i Hercegovina suočava u pogledu uspostavljanja pravnog okvira za informaciono-komunikacione tehnologije u upravnim postupcima, kao i izazove sa kojima se bh. društvo suočava u pogledu reformi upravnih postupaka i uvođenje e-postupaka uopšte.

Ključne riječi: upravni postupak, e-Uprava, informaciono-komunikacione tehnologije, reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini,

Summary

In this article, the authors examine the challenges in establishing an appropriate legal framework in Bosnia and Herzegovina that will enable the establishment of E-Government, i.e. the use of information and communication technologies in the activities of public administration. Legal regulations from e-regulations set, although adopted at different levels of government, have many similar elements, while such approach can not be expected in the area of administrative procedures. The authors analyze the challenges that Bosnia and Herzegovina is facing in terms of establishing the legal framework for information and communication technologies in administrative procedures, as well as the challenges that the society of Bosnia and Herzegovina is facing in terms of administrative procedures reforms and introduction of e-procedures in general.

Keywords: administrative procedure, E-Government, information and communication technologies, public administration reform in Bosnia and Herzegovina

UVOD

Tranzicija bivših socijalističkih država, uključujući i zemlje bivše SFRJ, iz socijalističkog sistema i planske, državno kontrolisane ekonomije u demokratski politički sistem sa otvorenom tržišnom ekonomijom predstavljala je dug i složen proces. Napori da se postigne značajniji napredak nailazili su na prepreke prvenstveno zbog toga što umjesto urušenog prijašnjeg sistema vrijednosti nije došlo do pravovremene promjene političke i upravne kulture¹, čime je nastao svojevrzni vrijednosni vakum². Posebno otežavajući faktor u provođenju tranzicije je bio u tome što su upravo one snage koje su trebale poticati društvene promjene (politička vlast i uprava) i same bile predmet

¹ Koprić I. et al. (2014), „Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 39.

² Đulabić V. (2014), „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi“ u „7. forum za javnu upravu - Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga“ (A. Musa, ur.), Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 12.

reformi³. Kao rezultate tranzicije možemo identificirati manje ili više uspješne demokratizacije država i uspješan prelazak na tržišnu ekonomiju⁴. Međutim, taj tranzicioni put svake od država je (bio) specifičan, i svaka od njih se na tom putu, pored mnoštva sličnosti, suočavala sa svojim posebnim izazovima⁵.

Kako se odnos između političke vlasti i javne uprave može definisati jednim od temeljnih pitanja tranzicije, reforma javne uprave se neumitno nameće (i) kao značajno tranziciono pitanje. A uspješna reforma javne uprave, orijentirane prema građanima, nije moguća bez modernizacije upravnog postupanja.

1. STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

U kontekstu Bosne i Hercegovine, prva Strategija reforme javne uprave⁶ (u daljem tekstu: Strategija) donesena je 2006. godine, najavljujući krupne promjene u filozofiji te načinu rada i postupanja javne uprave. Strategiju su sinhronizovano usvojili državna⁷, entitetske⁸, i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine⁹, a ista se provodila kroz akcione planove¹⁰. Nakon isteka rokova postavljenih akcionim planovima, 2015. godine, svaka od navedenih vlada je usvojila zaključke kojima su podržali nastavak reforme javne uprave „*kroz nastavak započetih, a nerealiziranih projekata i drugih aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne uprave i RAP1*“¹¹. Shvatajući da je reforma javne uprave pretpostavka za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku

³ I. Koprić et al., (2014), op. cit., str. 39.

⁴ Ibid, str. 222.

⁵ V. Đulabić (2014), op. cit., str. 11.

⁶ Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (Dostupno na: <http://rju.parco.gov.ba/wpcontent/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave-1.pdf>).

⁷ Vijeće ministara BiH je usvojilo Strategiju 27.07.2006. godine.

⁸ Vlada FBiH je usvojila Strategiju 03.08.2006. godine, a Vlada RS 31.08.2006. godine.

⁹ Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine je Strategiju usvojila 24.07.2006. godine.

¹⁰ Akcioni plan 1 - AP1 (za period 2006.-2010. godina) i Revidirani Akcioni plan 1 - RAP1 (za period 2011.-2014. godina).

¹¹ Informacija o aktivnostima u procesu reforme javne uprave, koju su usvojili Vijeće ministara BiH: Odlukom br. 05-07-1-1724-15/15 od 10.7.2015. godine, Vlada FBiH: Odlukom br. 865/2015 od 9.7.2015. godine, Vlada RS: Zaključkom br. 04/1-012-2-2523/15 od 5.11.2015. i Vlada Brčko distrikta BiH: Aktom br. 01.11-1031DS-02/15 od 05.06.2015. godine.

uniju, kao i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju¹², vlade u Bosni i Hercegovini su svojim odlukama podržale izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za period 2018.-2022. godina (u daljem tekstu: Strateški okvir). Uz podršku brojnih međunarodnih subjekata¹³, Strateški okvir je izrađen ali još uvijek nije usvojen na svim nivoima vlasti¹⁴, što ga čini (još uvijek) neprimjenjivim na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.

Vizija i ključni cilj reforme javne uprave je razvoj učinkovitije, djelotvornije i odgovornije javne uprave koja „*bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih Europskim integracijama, a time bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj*“¹⁵. Radi ispunjenja postavljenih ciljeva utvrđeno je pet ključnih reformskih oblasti, među kojima se, kao zasebna, navodi oblast upravnog postupka. Strategija ističe da je upravni postupak „*ključna komponenta interakcije između uprave i građana*“ te da je upravo njegova reforma „*centralni osnov za osiguranje efikasnosti, učinkovitosti i predvidljivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu*“. Fokus reforme u ovoj oblasti je na unaprijeđenju kvaliteta upravnog odlučivanja, uključujući pojednostavljenje i unaprijeđenje upravnog postupka, u skladu sa modernim evropskim standardima upravnog odlučivanja¹⁶.

¹² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, potpisan u Luksemburgu 26.6.2008. godine, ratificiran odlukom Predsjedništva BiH 6.11.2008. godine („Sl. glasnik BiH“ - Međ.ugovori, broj 10/08), a stupio je na snagu 01.06.2015. godine.

¹³ npr. Ambasada Velike Britanije u BiH kroz Fond za dobro upravljanje (GGF Fund); Njemačko društvo za međunarodnu saradnju (GIZ) kroz Program jačanja javnih institucija (SPI program); Delegacija EU u BiH, SIGMA, kao i drugi donatori Fonda za reformu javne uprave.

¹⁴ Strateški okvir je usvojilo Vijeće ministara BiH, odlukom broj: VM-211/18 od 25.09.2018. godine.

¹⁵ Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, op. cit.

¹⁶ Među evropskim standardima upravnog odlučivanja naglašavaju se: uključivanje minimuma procesnih zahtjeva primjenjivih u praksi u zakone o upravnom postupku; osiguranje jače uloge drugostepenih organa u ocjenjivanju činjenica prilikom odlučivanja o zahtjevu stranke; uvođenje elektronske komunikacije između organa uprave i stranaka; povećanje pritiska na organe uprave da što brže donose odluke, što bi trebalo smanjiti broj slučajeva „šutnje uprave“; ukidanje ili prilagodbu sistema vanrednih pravnih lijekova i usklađivanje legislative sa standardima u zemljama EU te za smanjenje upotrebe posebnih upravnih postupaka u materijalnim zakonima.

Reformi je pristupljeno dosta optimistično, međutim, njenu realizaciju nije pratio početni entuzijizam¹⁷, budući da punu deceniju nakon isteka rokova postavljenih Strategijom (2017. godine), SIGMA¹⁸ u svom Izvještaju o monitoringu¹⁹ navodi da su u Bosni i Hercegovini „...*pružanje usluga i upravno ponašanje nedosljedni zahvaljujući paralelnim pravnim okvirima za upravne postupke. Različiti Zakoni o opštem upravnom postupku (ZOUP) se primjenjuju na nivoima države, oba entiteta i BD. Ovi zakoni pružaju opšte zaštitne mjere protiv loše uprave, ali im nedostaju snažne odredbe o elektronskoj komunikaciji i 'samo jedanput' principu pružanja informacija.*“²⁰.

2. POTREBA UVOĐENJA INFORMACIONO – KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA U UPRAVNE POSTUPKE

Povećanje količine informacija i dostupnih znanja u društvu, a posebno razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija, jedan je od najznačajnijih faktora koji pridonosi promjeni društvenog okruženja u kojem živimo i djelujemo²¹. Masovna upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija je unijela značajne promjene u sve sfere života, uključujući i oblasti poslovanja, ali i uprave²². Uvođenje informaciono-komunikacionih tehnologija predstavlja jedno od značajnih sredstava za unaprijeđenje efikasnosti, ali i demokratskog

¹⁷ Prvobitno je planirano da reforma javne uprave u BiH bude provedena u tri vremenske faze, sa ciljem da se do kraja 2014. godine dostigne nivo kvaliteta evropskog upravnog prostora. Tako je prema tekstu Strategije, do 2007. godine trebala biti oformljena zajednička komisija (sastavljena od predstavnika vlada) koja bi, nakon izvršene analize postojećih zakona o upravnom postupku, izradila prijedlog za njihovo međusobno usklađivanje i usklađivanje sa savremenim evropskim standardima, dok je do 2010. godine u upravni postupak trebala biti uvedena elektronska komunikacija sa strankama.

¹⁸ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) čiji je cilj da podrži reformu uprave zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

¹⁹ SIGMA, Izvještaj o monitoringu: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, 2017. godina, str. 114.

²⁰ Ibid.

²¹ Ljubanović, D. (2009), „Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi zakon o općem upravnom postupku“, „Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj“, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, str. 123.

²² Radovanović, S. M., Mišćević, N. B. (2018), „O elektronskoj formi ugovora u domaćem pravu“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, god. LII, br. 4, str. 1642.

sadržaja javne uprave²³. Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u javnoj upravi može značajno unaprijediti postojeće radne metode te u velikoj mjeri doprinijeti povećanju njene efikasnosti i produktivnosti. Ukoliko javna uprava želi ispuniti svoju ulogu društveno korisne i potrebne službe u funkciji društvenog napretka mora se prilagoditi novonastaloj situaciji²⁴.

Barem deklarativno, svi nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini su saglasni da uspješna reforma javne uprave nije moguća bez reforme i modernizacije upravnog postupka, te da se o reformi upravnog postupka ne može govoriti ako se u njegovoj provedbi ne omogući primjena savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija²⁵. U tom kontekstu, Strateški okvir naglasak stavlja na uvođenje e-uprave, uz poštivanje principa „sve na jednom mjestu“. Transformacijajavneupraveupravcuintenzivneiširokeprimjeneinformaciono-komunikacionih tehnologija je jedan od ključnih segmenata procesa izgradnje informacionog društva. Ovim bi uprava omogućila građanima, poslovnim partnerima, nevladinim i drugim institucijama permanentan pristup svojim servisima, te jednostavno, efikasno i jeftino obavljanje poslova.²⁶ Upotreba informaciono-komunikacione tehnologije u odnosu između organa uprave i građana i pravnih lica jedan je od bitnih faktora modernizacije javne uprave te bi trebala postati uobičajen način komunikacije između ovih subjekata. Za ispunjenje ovog cilja potrebno je ispuniti određene pretpostavke, kao prvo, uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira koji uređuje mogućnosti upotrebe informaciono-komunikacione tehnologije u upravnim postupcima te, drugo, razvijanje i implementaciju specifičnih tehnoloških rješenja iz područja informaciono-komunikacione tehnologije, kako na strani javne

²³ Golić, D. P. and Matijašević - Obradović, J. D. (2014), „Informacione tehnologije kao sredstvo demokratizacije javne uprave“, Singidunum Journal of Applied Sciences, str. 105.

²⁴ Ljubanović, D., op. cit., str. 123.

²⁵ Prema definiciji Svjetske banke „informatijsko-komunikacijske tehnologije sastoje se od hardvera, softvera, mreža i medija za skupljanje, pohranjivanje, procesuiranje, prosljeđivanje i prezentaciju informacija (glasovnih, podatkovnih, tekstualnih i slikovnih)“. - Information and communication technologies: A World Bank Group Strategy - ([http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Re sources/SSPwithAnnexes.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Re%20sources/SSPwithAnnexes.pdf) (20-08-2012).

²⁶ Strategija razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovine, (Dostupno na: <http://www.mkt.gov.ba/bos/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=1500&langTag=bs-BA>), str. 79.

uprave, tako i na strani korisnika²⁷. Primjena informaciono-komunikacione tehnologije u društvu utiče na promjenu niza klasičnih pravnih instituta, kao što je npr. svojeručni potpis u elektronski potpis.

3. ZNAČAJ I POJAM E - UPRAVE

Digitalizacija, koja je posljednjih nekoliko decenija zahvatila skoro sve segmente društva, zauzima svoje mjesto i kada je u pitanju funkcionisanje organa uprave i javnog sektora općenito. Digitalna (četvrta industrijska) revolucija je dubljeg intenziteta i većih efekata na društvo i ekonomiju u odnosu na sve prethodne revolucije, tako da eventualno zaostajanje u istoj može pojedine države učiniti zaostalim.

Povećana upotreba informaciono-komunikacione tehnologije od strane institucija dramatično utiče na pružanje javnih usluga putem internet stranica i portala, pametnih telefona, društvenih mreža, što se ogleda u povećanom broju korisnika i smanjivanju troškova za vlade koje se odluče da uvedu njihovu upotrebu. Informaciono-komunikacione tehnologije, takođe, omogućavaju da pružanje javnih usluga bude ciljano, personalizovano i na vrijeme, što korisniku omogućava mnogo više prednosti od tradicionalnog pružanja usluga, u pogledu pristupa, praktičnosti kroz dostupnost 24 sata dnevno, uštede vremena i troškova putovanja u prostorije, odnosno urede²⁸. Internet i savremene tehnologije imaju veliki potencijal za reformisanje tradicionalnog viđenja uprave kao hijerarhijski ustrojenog “instrumenta uticaja države na društvo” u moderan servis građana i privrede, u čijem su fokusu potrebe korisnika i čiji se legitimitet mjeri ne samo zakonitošću postupanja, već i efikasnošću i kvalitetom pruženih usluga²⁹. Iako su usluge koje pruža javni sektor brojne i veoma raznovrsne, sve se one mogu svrstati pod pojam

²⁷ Staničić F., Jurić M. (2015), „Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, str. 635-663.

²⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018), United Nations E-Government Survey 2018 – Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies, New York, str. 17. (Dostupno na: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf).

²⁹ Dimitrijević P. (2009), “Umrežena javna uprava”, Pravni život, Beograd, broj 11/2009, str. 113-117.

e-Uprava u najširem smislu, a mogućnosti koje se pružaju digitalizacijom, odnosno uvođenjem e-Uprave su mnogobrojne.

Institucije iz javnog sektora koje se nose sa izazovima kao što su dugo vrijeme obrade zahtjeva, nedostatak fleksibilnosti i preveliki fokus na sam postupak umjesto na ishod postupka, suočavaju se sa zahtjevima za smanjenjem troškova i poboljšanjem efikasnosti. Nadolazeća „digitalna generacija“ zahtijeva bolje pružanje javnih usluga u pogledu praktičnog pristupa i interakcije, kao i stalne mogućnosti personalizacije i prilagođavanja. Da bi se oslobodili tih sve većih pritisaka, institucije se moraju odmaknuti od tradicionalne birokratije i preći na postupanje koje je fokusirano na korisnike usluga: građane, nevladine organizacije i ostale institucije iz javnog sektora. Ova tranzicija veoma je zahtijevna, s obzirom da podrazumijeva ostavljanje iza sebe dugogodišnje kulture rada u javnom sektoru i suočavanje sa novim modelom koji se zasniva na otvorenoj, transparentnoj i brznoj digitalnoj interakciji svih uključenih strana³⁰. Ipak, ključna korist od takvih procesa jeste jačanje osnovnih načela na kojima počiva ustavni poredak jedne države, kao što su načelo vladavine prava, zatim načela proporcionalnosti, efikasnosti, transparentnosti, postupanja u razumnom roku, ekonomičnosti, itd.. čime značajno biva unaprijeđeno funkcionisanje same javne uprave u cjelosti.

Koncept e-Uprave podrazumijeva, u najširem smislu, upotrebu informaciono-komunikacione tehnologije od strane javnih organa u obavljanju njihovih poslova. U funkcionalnom smislu, e-Uprava je usmjerena na tri sfere: prema građanima, prema pravnim licima i kompanijama, a u trećoj sferi podrazumijeva međusobnu interakciju između samih javnih organa³¹. Definicije pojma e-Uprave su brojne i različite³², a razlikuju se po obimu koji obuhvataju, subjektima na koje se odnose, kao i tehnologiji koje koriste³³. Suštinski, pojam e-Uprava podrazumijeva upravljanje administracijom i demokratskim procesima, putem informaciono-komunikacione tehnologije,

³⁰ Writz B., Daiser P. (2015), „E-Government - Strategy Process Instruments“, German University of Administrative Sciences, Speyer, str. 4.

³¹ Dimitrijević P. (2009), „Elektronska uprava i informaciono društvo“, Moderna uprava, broj 2/2009, Banja Luka, str. 127.

³² Vidi više: B. Writz and P. Daiser, str. 8.

³³ Ibid, str. 9.

s ciljem izvršavanja javnih dužnosti efikasno i djelotvorno³⁴. Posljednji dio definicije ukazuje na to da e-Upravu nije moguće svesti na puku informatizaciju procesa koje vode javni organi, već da je to kompleksan proces koji se zasniva na institucionalnim promjenama čiji je cilj sposobnost javnih institucija da se prilagode novim tehnologijama, uslovima i potrebama kroz veću djelotvornost, efikasnost, transparentnost, odgovornost i inkluzivnost³⁵.

3.1. Proces uvođenje e-Uprave u Bosni i Hercegovini

Uvođenje e-Uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja poseban izazov. Složeno državno uređenje i nehijerarhijski uređen sistem vlasti u odnosu između države i entiteta, kao i FBiH i kantona značajno komplikuju situaciju. Javne usluge građanima pruža javna uprava u 141 općini³⁶, deset kantona, dva entiteta, Brčko Distriktu i na nivou države. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, postavlja se pitanje da li je, u ovim okolnostima, uopšte moguće uspostaviti efikasnu e-Upravu?

Bosna i Hercegovina je još 2002. godine pokazala svoju opredijeljenost za uvođenje informaciono-komunikacione tehnologije u oblast uprave, kada se, prihvatanjem eSEE Agende za razvoj Informacionog društva³⁷, obavezala na usvajanje i implementaciju pravne infrastrukture za informaciono društvo, što je podrazumijevalo donošenje zakona o elektronskoj trgovini, elektronskim ugovorima i elektronskom potpisu, u skladu sa okvirom relevantnih direktiva Evropske unije. Obzirom da navedene obaveze nisu realizovane, 2004. godine je uz podršku Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) pokrenut projekat pod nazivom „Strategija razvoja informacionog društva Bosne i Hercegovina“ u okviru koje je sačinjena „Politika razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini“. Ovaj dokument je predstavljao ambiciozan plan reformi koje bi uključivale, između ostalog, i reinžinjering uprave, tj. transformaciju uprave na bazi primjene informaciono-komunikacione tehnologije, odnosno e-Upravu, čime bi se osiguralo približavanje uprave i

³⁴ Ibid, str. 10.

³⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs (2018), op. cit., str. 14.

³⁶ Od čega je, prema podacima Agencije za statistiku Bosne i Hercegovine 79 općina u FBiH, a 62 općine u RS. (Dostupno na: http://www.bhas.ba/?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=80&lang=ba).

³⁷ Dostupno: http://www.mkt.gov.ba/dokumenti/informatizacija/ostali_propisi/default.aspx?id=3547&lang=bs-BA.

javnih servisa potrebama građana, poslovnih sistema i nevladinih organizacija te povećala efikasnost rada i kvalitet usluga uprave uz istovremeno smanjenje troškova. Takođe, cilj je bio da se cjelokupan koncept razvoja i implementacije e-Uprave zasniva na savremenim tehnološkim trendovima i tehnologijama, uspostavi savremena komunikaciona infrastruktura, ustanovi tehnički okvir za međuoperativnost, izvrši harmonizacija, povezivanje i integracija fundamentalnih javnih podataka, osigura sigurno okruženje za elektronsko poslovanje administracije, izvrši standardizacija programskih rješenja i opreme, itd. Na ovaj način, uprava bi svoj rad učinila transparentnijim, te postala bliža građanima, koji bi postali učesnici u upravljanju u lokalnim i državnim strukturama³⁸.

U tom dokumentu je naveden veliki broj aktivnosti čija realizacija je zavisila od političke volje, tehničkih kapaciteta, raspoloživih kadrova, koji u to vrijeme često nisu bili dostupni, a problem su predstavljala i finansijska sredstva za realizaciju istih. Za implementaciju strategije su postavljeni kratki rokovi, uz visoke procijenjene troškove. Značajan dio tih sredstava su trebale osigurati entitetske vlade, koje, pak tako ambiciozan akcioni plan nisu prihvatile³⁹, čime je on ostao mrtvo slovo na papiru. I pored toga, određeni koraci su preduzeti i vlade svih nivoa vlasti upustile su se u procese koji su imali za cilj uvođenje elektronske uprave, makar i u ograničenom obimu.

S tim u vezi, usvojeni su zakoni o elektronskom potpisu na nivou Bosne i Hercegovine⁴⁰ i Republike Srpske⁴¹, zakoni o elektronskom dokumentu na nivou Bosne i Hercegovine⁴², Federacije Bosne i Hercegovine⁴³ i Republike

³⁸ Više: Politika razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini (2004), Vijeće ministara BiH, Sarajevo, str. 16-17.

³⁹ Delić A. (2017), „Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-Uprave“, Uprava, broj 16, Sarajevo, str. 74.

⁴⁰ „Sl. glasnik BiH“, broj 91/06.

⁴¹ „Sl. glasnik RS“, broj 106/15; Radi se o novom zakonu čijim je donošenjem stavljen van snage Zakon o elektronskom potpisu Republike Srpske („Sl. glasnik RS“, br. 59/08 i 68/13).

⁴² „Sl. glasnik BiH“, broj 58/14.

⁴³ „Sl. novine FBiH“, broj 55/13.

Srpske⁴⁴ te Zakon o elektronskom pravnom i poslovnom prometu⁴⁵ na nivou Bosne i Hercegovine. Među kantonima, ističe se Kanton Sarajevo, koji je usvojio Okvirni plan za razvoj e-Uprave⁴⁶, s tim da ni danas, sedam godina od njegovog usvajanja, još uvijek nisu preduzeti značajniji koraci na njegovoj provedbi.

3.2. Trenutno stanje i budući izazovi u oblasti e-Uprave

Strateški okvir predstavlja dokument kojim se otklanja ključna prepreka za dalji razvoj e-Uprave. Naime, Strateški okvir sa svojim akcionim planovima, sadrži presjek stanja, odnosno, šta su i u kojoj mjeri različiti nivoi vlasti uradili na uspostavljanju elektronskih usluga. U oblasti e-Uprave predvidio je kratkoročne i srednjoročne reforme u šest reformskih stubova: 1) Strateško planiranje, kapaciteti za izradu politika i koordinaciju; 2) Javne finansije; 3) Upravljanje ljudskim resursima; 4) Upravni postupak i upravne usluge; 5) Institucionalna komunikacija i 6) Informacijske tehnologije/e-Uprave. Prema podacima iz posljednjeg polugodišnjeg izvještaja o napretku koji je sačinio Ured koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini (PARCO), a koji se odnosi na period januar-juni 2018. godine, realizacija ciljeva iz šestog stuba (e-Uprava) je na najnižem nivou, sa realizacijom od 75 %, pri čemu je RS realizovala najveći broj ciljeva, dok je na drugom mjestu FBiH, koja je, i pored najsloženije ustavne strukture, iza sebe ostavila Brčko Distrikt i državni nivo vlasti.⁴⁷

U Strateškom okviru konstatuje se, takođe, da je potencijal za e-Upravu u Bosni i Hercegovini relativno zadovoljavajući sa više od dvije trećine građana koji imaju pristup internetu. Taj podatak sam po sebi, ipak, ne mora mnogo da znači, s obzirom da je jako teško pouzdano procijeniti nivo osposobljenosti i spremnosti građana da koriste e-Usluge. Sistem jedinstvenog upravnog

⁴⁴ „Sl. glasnik RS“, broj 106/15.

⁴⁵ „Sl. glasnik BiH“, broj 88/07.

⁴⁶ Okvirni plan za razvoj e-Uprave Vlada Kantona Sarajevo je usvojila na 3. sjednici održanoj 13.12.2012. godine (Dostupno na: https://vlada.ks.gov.ba/sites/vlada.ks.gov.ba/files/okvirni_plan.pdf).

⁴⁷ Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini) za 2018. godinu, str. 14, (dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Polugodisnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf> (25.08.2019.)).

mjesta (*One-stop shop*), virtuelnog ili fizičkog, jasan je i očigledan izbor vlada koje namjeravaju izgraditi kulturu usluga u javnoj upravi i koje su orijentisane prema korisniku. Postoji nekoliko One-stop shop rješenja na pojedinim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini koja se uglavnom odnose na određene prioritetne usluge, poput izdavanja boravišnih dozvola, ličnih karata, pasoša i vozačkih dozvola, registracije poslovnih subjekata, uplata doprinosa pri poreskim upravama i sl. Elektronski katalog dostupnih usluga, kao početna osnova uspostavljanja virtuelnih jednošalterskih sistema, postoji na nivou Bosne i Hercegovine i RS, ali bez mogućnosti vršenja transakcija⁴⁸.

Jedan od ključnih koraka na putu uvođenja e-Uprave koji je načinilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine jeste usvajanje Okvira interoperabilnosti Bosne i Hercegovine⁴⁹ čime su ostvarene institucionalne pretpostavke za realizaciju ostalih aktivnosti iz Operativnog plana za uspostavljanje Okvira za interoperabilnost, koji je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine prihvatilo u januaru 2016. godine. Pored toga, izrađen je i Nacrt zakona o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije, koji je usklađen sa Uredbom Evropske unije broj 910/2014⁵⁰, a završena je i provedba projekta „Implementacija zajedničkih servisa za eUsluge“.

U FBiH Predstavnički dom je usvojio Nacrt Zakona o elektronskom potpisu u FBiH, te je potrebno da ovaj zakon usvoji još Dom naroda Parlamenta FBiH. Generalni sekretarijat Vlade FBiH pokrenuo je aktivnosti s ciljem formiranja privatnog cloud-a Vlade FBiH, čiji je cilj racionalizacija i optimizacija dostupnih hardverskih resursa (korištenjem virtualizacije), kao i standardizacija sistema, dok je Vlada FBiH donijela Odluku o uspostavi web portala e-Uprava FBiH⁵¹. Projektom „Nadogradnja i uspostava sistema e-sjednica vlada“, kojim je kreiran sistem e-Sjednica Vlade RS, uspostavljen je sistem koji zadovoljava potrebe poslovnog procesa organiziranog u vezi sjednica vlade, a takođe je usvojen i novi Pravilnik o sistematizaciji u Generalnom sekretarijatu Vlade RS gdje je formiran Odjel za strateško planiranje koji je jednim dijelom preuzeo aktivnosti u vezi strateškog planiranja i razvoja politika.

⁴⁸ Odluka o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, („Sl. glasnik BiH“, broj 85/18).

⁴⁹ „Sl. glasnik BiH“, broj 53/18.

⁵⁰ „Sl. list EU“, L 257/73.

⁵¹ „Sl. novine FBiH“, broj 29/18.

Posljednje aktivnosti provedene u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine odnose se na proširivanje nadležnosti PARCO-a unutar kojeg je formirana nova organizaciona jedinica zadužena za koordiniranje i pomaganje razvoja e-Uprave, čiji je zadatak briga o interoperabilnom informacionom sistemu i pitanjima interoperabilnosti. Takođe, projektom „Implementacija zajedničkih servisa za eUsluge“ realizovana je pilot usluga koja se odnosi na provođenje konkursne procedure za zapošljavanje, a očekuje se puštanje u produkciju portala za eUsluge koji bi se odnosio na životne događaje⁵².

Bez obzira na to koliku važnost ima donošenje Odluke o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, iz koje je jasno vidljiv plan aktivnosti i prioriteta koje je neophodno realizovati u narednom periodu i dalje su prisutni brojni rizici i izazovi koje je nužno prevazići prilikom njenog provođenja. Prije svega, to je mogućnost da se aktivnosti svih nivoa vlasti odvijaju partikularno i bez koordinacije, uz odsustvo strateškog usmjerenja na nivou cijele Bosne i Hercegovine. Na ovaj način, određeni nivo vlasti bi mogao biti fokusiran na jedna rješenja, dok bi drugi bio fokusiran na druga, čime bi nastao nesklad i došlo do toga da, i pored provođenja određenih reformi, zbog različitih rješenja koja su usvojena, sistem i dalje ostane nefunkcionalan. Da bi se izbjegao takav scenarij, neophodno je postojanje političke volje, angažovanost svih nivoa vlasti, a posebno PARCO-a, kako bi se osigurala efikasna i dosljedna realizaciju aktivnosti koje imaju za cilj uspostavljanje funkcionalnog sistema e-Uprave na području cijele Bosne i Hercegovine.

3.3. Primjena postojećih propisa u oblasti e-Uprave

Iako je Zakon o elektronskom potpisu na nivou Bosne i Hercegovine usvojen još 2006. godine, tek nedavno su stvorene pretpostavke za njegovu punu primjenu. Tri godine nakon usvajanja Zakona, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijelo je Odluku o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja⁵³, ali je istu stavilo van snage osam godina poslije⁵⁴. Ured za nadzor i akreditaciju ovjerilaca, koji, u skladu sa Zakonom,

⁵² Polugodišnji izvještaj o napretku ..., op. cit., str. 51-56.

⁵³ „Sl. glasnik BiH“, broj 21/09.

⁵⁴ Odluka o stavljanju van snage Odluke o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja („Sl. glasnik BiH“, broj 53/17).

vrši nadzor nad njegovim provođenjem, formiran je 2015. godine⁵⁵, ali su tek 2017. godine usvojeni Pravilnik o evidenciji povjerilaca⁵⁶, Pravilnik o mjerama i postupcima upotrebe i zaštite elektronskog potpisa, sredstava za formiranje elektronskog potpisa i sistema certificiranja⁵⁷ i Pravilnik o bližim uvjetima za izdavanje kvalificiranih potvrda⁵⁸. Ipak, primjena Zakona još uvijek nije zaživjela, s obzirom da je tek u oktobru 2019. godine izvršen odabir akreditovanog ovjerioca kvalificiranih potvrda, čime su stvoreni uslovi za primjenu elektronskog potpisa u praksi.

Republika Srpska je usvojila Zakon o elektronskom potpisu 2015. godine, a stupio je na snagu 31. decembra 2015. godine. Ovim zakonom van snage je stavljen raniji Zakon o elektronskom potpisu iz 2008. godine. Pored Zakona, usvojeni su sljedeći pravilnici koji omogućavaju njegovo provođenje: Pravilnik o posebnim uslovima koje moraju da ispunjavaju certifikaciona tijela⁵⁹, Pravilnik o evidenciji certifikovanih tijela⁶⁰, Pravilnik o tehničko-tehnološkim postupcima za izradu kvalifikovanog elektronskog potpisa i drugih usluga povjerenja i mjerama zaštite elektronskog potpisa i drugih usluga povjerenja⁶¹, Pravilnik o postupku izdavanja dozvole i upisa u registar certifikovanih tijela za izdavanje kvalifikovanih elektronskih certifikata⁶² i Pravilnik o izdavanju vremenskog žiga⁶³. Analizirajući sadržaj državnog i entitetskog zakona, dolazi se do zaključka da je zakon donesen na entitetskom nivou mnogo precizniji i sveobuhvatniji. Opće odredbe državnog zakona veoma su šture, pa se u članu 1. navodi tek da se ovim zakonom uređuju osnove formiranja i upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, dok u članu 2. stoji da se njegove odredbe primjenjuju u zatvorenim sistemima, koji

⁵⁵ Izvještaj revizije učinka - Elektronsko poslovanje u institucijama BiH, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2017. godine.

⁵⁶ „Službeni glasnik BiH“, broj 14/17.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ „Sl. glasnik RS“, broj 78/16.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ „Sl. glasnik RS“, broj 112/16.

su u potpunosti uređeni ugovorima između poznatog broja ugovornih strana, ako je njihova primjena ugovorena, te u otvorenoj elektronskoj komunikaciji sa sudom i drugim institucijama, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno⁶⁴. S druge strane, Zakon o elektronskom potpisu RS mnogo je jasniji i detaljniji u pogledu toga šta je njegov predmet, na kojoj teritoriji se primjenjuje i ko su njegovi subjekti, pa u njegovom članu 1. stoji da se njime uređuje pravo fizičkih i pravnih lica na upotrebu elektronskog potpisa u upravnim, sudskim i drugim postupcima, poslovnim i drugim radnjama, te prava, obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica koja pružaju usluge izrade, verifikacije i validacije elektronskog potpisa, vremenskog žiga, elektronskog pečata i certifikata za autentifikaciju mrežnih stranica na teritoriji Republike Srpske, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Iz prethodno navedenog, vidljivo je da zakon pravi razliku između fizičkih i pravnih lica koja imaju pravo da koriste elektronski potpis, te fizičkih i pravnih lica koja pružaju usluge njegove izrade, verifikacije i validacije⁶⁵.

U samim tekstovima zakona moguće je uočiti određene terminološke razlike, kao i razlike u pogledu definicija pojmova. S tim u vezi, državni zakon pravi razliku između elektronskog potpisa i sigurnog elektronskog potpisa, dok entitetski zakon pravi razliku između elektronskog i kvalifikovanog elektronskog potpisa. Ipak, ako se analiziraju odredbe koje sadrže definiciju ovih pojmova, jasno je da je njihovo značenje suštinski isto. Oba potpisa zamjenjuju svojeručni potpis, povezani su isključivo sa potpisnikom, cilj im je identifikacija korisnika, itd. Državni zakon pravi razliku između općeg i posebnog pravnog djelovanja i propisuje u koje svrhe se može koristiti elektronski potpis, a kada se ne može isključiti njegovo pravno djelovanje i njegova upotreba kao dokaznog sredstva. Slične odredbe sadrži i entitetski zakon, a ponovo se javljaju terminološke razlike, gdje državni zakon sadrži odredbe o kvalificiranoj potvrdi, dok entitetski sadrži odredbe o kvalificiranom elektronskom certifikatu, iako je ponovo riječ o suštinski istim dokumentima. Oba zakona propisuju sličnu proceduru kada je riječ o registraciji ovjerilaca, odnosno certifikacijskih tijela koji izdaju potvrdu, odnosno certifikat. Naime, po definiciji iz člana 3. državnog zakona, ovjerilac je fizičko ili pravno lice koje izdaje potvrde ili vremenski pečat ili obavlja druge usluge u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, a da bi mogao izdavati kvalificirane potvrde, mora biti akreditovan od strane Instituta za akreditiranje Bosne i Hercegovine, nakon

⁶⁴ „Sl. glasnik BiH“, broj 91/06.

⁶⁵ „Sl. glasnik RS“, broj 106/15

podnošenja zahtjeva. Nadzorni organ je Ured za nadzor i akreditaciju ovjerilaca pri Ministarstvu prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, koji vodi elektronski registar ovjerilaca sa sjedištem u Bosni i Hercegovini, akreditiranih ovjerilaca i ovjerilaca sa sjedištem u trećim državama za čije potvrde garantuje ovjerilac sa sjedištem u Bosni i Hercegovini. S druge strane, Ministarstvo za naučnotehnoški razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo Republike Srpske izdaje dozvolu certifikacionom tijelu na njegov zahtjev i upisuje ga u Registar certifikacionih tijela u Republici Srpskoj, ukoliko to tijelo želi izdavati kvalifikovane elektronske certifikate. Nadzor nad primjenom ovog zakona i radom certifikacionih tijela vrši Republička uprava za inspeksijske poslove posredstvom nadležnih inspektora. Kao što je već ranije navedeno, Zakon o elektronskom postupku Republike Srpske se već primjenjuje, a u proceduri su i njegove izmjene, dok se kod primjene Zakona o elektronskom potpisu Bosne i Hercegovine još uvijek čeka na akreditovanje ovjerilaca koji bi mogli pružati usluge u vezi s izdavanjem elektronskog potpisa.

Osnovni problem koji bi se mogao pojaviti u primjeni ovih zakona je da institucije različitih nivoa vlasti međusobno ne budu priznavale potpise koje ovjere, odnosno certificiraju ovlaštena fizička ili pravna lica sa drugog nivoa vlasti. Mnogo jednostavnije rješenje bi bilo da postoji jedinstven registar ovjerilaca, odnosno certifikacionih tijela na državnom nivou, koji bi se primjenjivao na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ipak, za ovakav vid uspostave funkcionisanja sistema ne postoji politička saglasnost, a problemi trenutno ne postoje isključivo zbog toga što su tek u oktobru 2019. godine stvoreni uslovi za njegovu punu primjenu.

Zakoni o elektronskom dokumentu usvojeni su i na državnom i na entitetskim nivoima.⁶⁶ Sva tri zakona imaju veoma sličnu strukturu i sadržaj, te im je cilj uređenje upotrebe elektronskog dokumenta u radnjama i djelatnostima nadležnih organa i fizičkih i pravnih lica, kao i postupcima koji se vode pred nadležnim organima u kojima se elektronska oprema i programi mogu primjenjivati u izradi, prenosu, prijemu i čuvanju informacija u elektronskom obliku, pravna valjanost elektronskog dokumenta, te upotreba i promet elektronskog dokumenta. Odredbe zakona koje se odnose na elektronski dokument i njegovu upotrebu i promet skoro su identične. Razlike se javljaju u odredbama koje se odnose na organe koji vrše nadzor nad provođenjem zakona, što je i očekivano, te se kao nadzorni organi pojavljuju Inspektorat Ministarstva komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine na nivou Bosne

⁶⁶ „Sl. glasnik BiH“, broj 58/14, „Sl. novine FBiH“, broj 55/13, „Sl. glasnik RS“, broj 106/15.

i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republička uprava za inspeksijske poslove na nivou Republike Srpske. Razlike se, takođe, javljaju i u odredbama koje se tiču kaznenih odredaba, kao i prelaznim i završnim odredbama. Naime, za razliku od entitetskih zakona, koji su stupili na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenim novinama FBiH, odnosno Službenom glasniku RS, državni zakon je, takođe, stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja, ali je njegova primjena bila uslovljena uspostavom Ureda za nadzor i akreditaciju ovjerilaca osnovanog Zakonom o elektronskom potpisu⁶⁷. Iako su navedeni zakoni formalno-pravno na snazi i primjenjuju se, ipak će njihova puna primjena sačekati određeno vrijeme. Naime, njihovo provođenje zahtijeva, pored informacijskog i komunikacijskog osposobljavanja, kako organa, tako i stranaka, značajna finansijska sredstva kako bi se uspostavila informacijska i komunikacijska infrastruktura. Kada će se to desiti, pogotovo na državnom nivou, trenutno je jako teško reći.

4. POSTOJEĆE STANJE U OBLASTI UPRAVNIH POSTUPAKA

Upravni postupak je najznačajniji i osnovni postupak vezan za rad uprave⁶⁸, te predstavlja osnovnu garanciju zaštite prava i pravnih interesa građana i pravnih lica, kao i kvalitete javnih usluga⁶⁹. Uređenje načina postupanja upravnih organa prilikom primjene materijalnih propisa, te posebno njihovih ovlaštenja vrlo je bitno u svakoj zajednici u kojoj se ti postupci vode, bila ona državna, regionalna, lokalna ili čak nadnacionalna⁷⁰. Stoga, on jeste i mora biti u središtu reformskih procesa kao pokretačka snaga evropeizacije i modernizacije uprave, ali i društva u cjelini. U kontekstu reforme javne uprave i procesa evropskih integracija, upravni postupak treba posmatrati u širem okviru donošenja odluka, osmišljavanja politika i pojednostavljenja upravnih procedura, a u cilju poboljšanja pretpostavki za

⁶⁷ „Sl. glasnik BiH“, broj 91/06

⁶⁸ Lilić S. (2016), „Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu“, Sarajevo-Banja Luka, str. 7. (Dostupno na: <http://www.tap-eu.ba/doc/Materijali-sa-provedene-obuke-final.pdf> (25.8.2019.)).

⁶⁹ Đerđa D. (2011), „Pravila upravnog postupka u evropskom pravu“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 109-110.

⁷⁰ Ibid.

investiranje i ekonomski razvoj, te usklađivanje sa upravnim standardima i praksom Evropske unije⁷¹. Upravni postupak predstavlja skup procesnih pravila o načinu djelovanja i postupanja organa uprave prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica odnosno pri donošenju upravnih akata.

Centralno mjesto u okviru reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zauzima pitanje upravnog odlučivanja⁷². U Strategiji se navodi da je opći cilj reforme u ovoj oblasti ojačati upravno odlučivanje i učiniti ga funkcionalnim, efikasnim, pouzdanim, transparentnim i odgovornim sredstvom javne uprave koja je sposobna za pridruživanje Evropskom upravnom prostoru. Fokus reforme u ovoj oblasti bi trebao biti na pojednostavljenju upravnog postupka, poboljšanju kvalitete usluga, kontroli, izvršenju i jačanju kapaciteta. Cilj i fokus reforme uslovljeni su prvenstveno očekivanjima građana i poslovnih subjekata koji opravdano očekuju isti ili sličan nivo kvaliteta u pružanju javnih usluga u svakoj državi članici Evropske unije. Taj kvalitet je neophodan kako zbog kvaliteta svakodnevnog života tako i zbog redovnog odvijanja poslovnih aktivnosti.

(Opće) upravno-procesno postupanje u Bosni i Hercegovini je normativno uređeno na četiri nivoa (na nivou države⁷³, dva entiteta - FBiH⁷⁴ i RS⁷⁵ te Brčko Distrikta BiH⁷⁶). Svi ti zakoni o (općem) upravnom postupku navedenu materiju uređuju na sličan način te koriste identične institute. Ipak, iako vrlo slični ovi zakoni nisu i identični, a najveći broj intervencija je bio u Zakonu o upravnom postupku Bosne i Hercegovine. Oni su suštinski i sadržajno, u bitnim odredbama i institutima, ostali vjerni, pa čak i identični rješenjima bivšeg jugoslovenskog Zakona o općem upravnom postupku. Naime, Bosna i Hercegovina ima dosta dugu pravnu tradiciju uređenja

⁷¹ Lilić S. (2016), op. cit, str. 7..

⁷² Strategija reforme javne uprave (poglavlje 4.4. – Upravni postupak), op. cit., str. 40.

⁷³ „Sl. glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16.

⁷⁴ „Sl. novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99.

⁷⁵ „Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07 i 50/10.

⁷⁶ „Sl. glasnik BD BiH“ - prečišćeni tekst, broj 48/11.

oblasti upravnog postupanja⁷⁷, a već više od pola stoljeća važi, u koncepciji i važnijim institutima, nepromjenjen zakonski tekst kojim se uređuje upravni postupak. Tokom tog dugog perioda primjene upravno-procesnog zakonodavstva značajno su se promjenile društveno-političke i pravne prilike, kao i očekivanja građana i pravnih subjekata.

Prije svega, Bosna i Hercegovina je zemlja u tranziciji iz socijalističkog u demokratski politički sistem⁷⁸. Tokom dugog perioda primjene zakona o (općem) upravnom postupku temeljno su se izmjenile društveno-političke i pravne prilike u Bosni i Hercegovini, a suštinski se i promijenilo razumijevanje javne uprave. Upravno odlučivanje se više ne smatra posebnim vidom „vršenja vlasti“ kao posebnoj „naredbodavnoj funkciji“ prema kojoj se na osnovu slobodne (subjektivne) procjene odlučuje o priznavanju nekog prava ili utvrđivanja neke obaveze⁷⁹, nego se, u skladu sa savremenim koncepcijama, kao osnovni zadatak države i uprave postavlja vršenje „javnih službi“ u korist građana i društva u cjelini⁸⁰. Stoga, prema savremenim koncepcijama javna uprava ima zadatak da kao „javni servis građana“ obavlja javne službe u interesu građana i društva u cjelini. Zahtjevi za kvalitetnim upravnim praksama postali su sve jači i izraženiji, a građani i pravni subjekti su, sve češće i sve glasnije, počeli ukazivati na složenost, formalizam i dugotrajanost upravnih postupaka, skupoću, te posebno na korupciju u javnoj upravi.

Drugo, Bosna i Hercegovina je u procesu pristupanja Evropskoj uniji koja, kao jedan od temeljnih uslova, zahtijeva sveobuhvatnu reformu javne uprave, što nužno uključuje reformu upravnog odlučivanja. S obzirom na to da je odlučivanje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica najveći i najosjetljiviji zadatak javne uprave neophodno je upravni postupak urediti na adekvatan način. Reforma se može promatrati i u okviru procesa evropeizacije kao institucionalnog

⁷⁷ Naime, sve države nastale na teritoriju bivše SFRJ, pa tako i Bosna i Hercegovina, su po sticanju nezavisnosti, u svoj pravni sistem preuzele i nastavile primjenjivati tada važeći savezni Zakon o općem upravnom postupku. Navedeni zakon je donesen još u FNRJ 1956. godine kao savezni zakon i kao takav važio za najobimniji zakon te vrste u svijetu (sadržavao je 303 člana). Mijenjan je i dopunjavao četiri puta, i to 1965., 1977., 1978. i 1986. godine. U pravni sistem zemalja nastalih na tlu bivše Jugoslavije preuzet je u verziji prečišćenog teksta zakona iz 1986. godine.

⁷⁸ Đulabić V. (2014), op. cit., str. 10.

⁷⁹ Lilić S. (2016), op. cit., str. 7.

⁸⁰ Ibid, str. 8.

prilagođavanja zahtjevima Evropske unije⁸¹. Naime, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosna i Hercegovina preuzela je obavezu usklađivanja svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, te je u tom cilju otpočela odgovarajuće reformske procese. U procesu evropskih integracija javna uprava ima ključnu ulogu jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u Evropsku uniju, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja⁸². Stoga je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini ne samo obaveza koja proizilazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, nego istovremeno i preduslov za uspješnu integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Osnovni cilj reforme javne uprave je „*razvoj javne uprave koja bi bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih evropskim integracijama, čime bi zaista postala sredstvom za kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.*“⁸³. Shodno navedenom, Bosna i Hercegovina ima obavezu da uskladi svoje upravno-procesno zakonodavstvo sa brojnim evropskim standardima i principima⁸⁴.

Treće, vremenom su se značajno izmjenile društvene prilike i okolnosti. Došlo je do brzog i snažnog razvoja informaciono-komunikacione tehnologije, a građani i pravni subjekti su, sve češće i sve glasnije, počeli ukazivati na složenost, formalizam i dugotrajnost upravnih postupaka, skupoću te posebno, na korupciju u javnoj upravi. Javnu upravu i njeno postupanje treba približiti građanima, kao korisnicima njenih usluga. U savremenoj javnoj upravi se upravni postupak ne tretira samo kao formalizovan pravni postupak u kojem nadležni organ rješava o pravima i obavezama, već i kao „*usluga*“ koja se pruža „*korisniku*“ tj. građaninu⁸⁵.

Konačno, na nedostatke važećeg upravno-procesnog zakonodavstva ukazuje nedorečenost pojedinih zakonskih odredi odnosno njihova neprimjenjivost

⁸¹ Musa A. (2014), „Europeizacija i novi upravni modeli: agencije u Hrvatskoj“ u: „Europeizacija hrvatske javne uprave“ (I. Koprić, ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 169.

⁸² Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine (2015), Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, Sarajevo. (Dostupno na: <http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/07/Reforma-javne-uprave-u-Bosni-i-Hercegovini2.pdf> (25.08.2019.)).

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Više vidi u: Đerđa D. (2011), op. cit.

⁸⁵ Blažić Đ. (2015), „Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku“, „Strengthening the management of EU funds and General Administrative Procedures“, str. 13 (Dostupno na: <http://www.mup.gov.me/vodici/publikacije> (25.08.2019.)).

na trenutne društvene tokove, kao i sveprisutan pretjeran formalizam i detaljisanje, koji nerijetko vode ka nepridržavanju zakonskih odredbi od strane službenika. Nepridržavanje zakonskih odredbi često može biti uslovljeno i nedovoljnom educiranošću službenika koji upravne postupke provode. Iako se može ustvrditi da je Zakon o općem upravnom postupku bio dobar zakon 1956. godine, pa čak i 1986. godine kada uprava još nije bila tehnički i vrijednosno složena kao danas, on više ne korespondira u cijelosti sa promjenjenim društvenim okolnostima i ostalim pravnim normama⁸⁶.

Stoga reformu važećih zakona o općem upravnom postupku zahtijevaju podjednako evropski standardi javne uprave, dobra praksa evropskih zemalja, široko prihvaćeni naponi prema upravnom pojednostavljenju, unaprijeđenje i učvršćenje novih standarda zakonodavne tehnike u Evropskoj uniji, kao i korjenito izmjenjene unutarnje društveno-političke i pravne prilike te snažan razvoj informaciono-komunikacione tehnologije. Istovremeno, reformu zakona o upravnom postupku zahtijeva njihova zastarjelost i neusklađenost sa postojećim društvenim potrebama i tokovima.

Uvažavajući potrebu i nužnost modernizacije pravila upravnog postupka u skladu sa evropskim standardima te vlastitu pravnu tradiciju, sve države Zapadnog Balkana, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, donijele su nove zakone o (općem) upravnom postupku⁸⁷. Najznačajniji motivi za temeljne izmjene zakona o upravnom postupku država Zapadnog Balkana su evropeizacija javne uprave, a naročito evropeizacija sistema pravne zaštite građana⁸⁸. Do temeljnih izmjena zakona o upravnom postupku u regionu došlo je, sa jedne strane zbog širenja pravne zaštite u skladu sa standardima evropskih konvencija i regulativa, praksom Evropskog suda i *soft law*-om koji se razvija pod uticajem različitih evropskih aktera, a s druge strane zbog izražene potrebe za smanjenjem formalnosti, omogućavanjem razvoja e-uprave, reduciranja administrativnog opterećenja te težnji za maksimalnom administrativnom efikasnošću unutar okvira vladavine prava⁸⁹.

⁸⁶ Derđa D. (2007), „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 410.

⁸⁷ Crna Gora je novi Zakon o upravnom postupku donijela 2014. godine, Albanija i Makedonija 2015. godine, " Srbija i Kosovo 2016. godine.

⁸⁸ Koprić I. et al. (2016), *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA, Danilovgrad, str. 158.

⁸⁹ *Ibid*, str. 159.

Načela evropskog upravnog prava i evropski standardi se djelimično mogu ostvariti kroz važeće zakone o (općem) upravnom postupku u Bosni i Hercegovini, što ne korespondira sa intenzivnim euro-atlanskim integracijskim procesima. Stoga je upravnu kulturu i tradiciju u Bosni i Hercegovini potrebno čim prije uskladiti sa elementima evropskog upravnog prava i prakse. Sumarno, reforma upravno-procesnog zakonodavstva u kontekstu evropskih integracija treba da obezbjedi standardizaciju upravnog postupka, te da doprinese: 1) modernizaciji upravnog postupka, njegovom pojednostavljenju i povećanju efikasnosti; 2) djelotvornijem ostvarivanju javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima - lakšem i potpunijem ostvarenju i zaštite kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primjene propisa u upravnoj materiji; 3) uspostavljanju javne uprave koja je orijentisana prema građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, a garantujući kvalitet i pristupačnost; 4) povećanje pravne sigurnosti i unaprijeđenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; 5) pojednostavljenje formulacije normi i logičniju sistematiku zakonskih odredbi.

Brz razvoj informaciono-komunikacione tehnologije doprinjeo je promjeni društvenog okruženja, što su promjene kojima se javna uprava neminovno mora prilagoditi. Važeći upravno-procesni zakoni, međutim, ne osiguravaju pravni okvir za e-Upravu te se opravdano može konstatovati da postoji potreba za osavremenjavanjem upravnog postupka, posebno u pogledu elektronske komunikacije i mogućnosti korištenja informacionih tehnologija. Ovo je naročito značajno za unaprijeđenje privrednog ambijenta jer je efikasnost uprave jedan od važnijih parametara pri donošenju odluka o investiranju i pokretanju poslovnih aktivnosti. Modernizacija upravnog postupka treba da doprinese uspostavi savremene, stručne i efikasne uprave čiji je osnovni cilj da na adekvatan način izađe u susret građanima i privredi, te osigura i zaštititi njihova prava i interese. Time se ujedno mijenja i odnos države prema građanima i privredi, i to na način da se javna uprava istinski transformiše u servis građana i privrede. Gledano iz ugla evropskih integracija, bitno je još jednom istaći da građani i poslovni subjekti opravdano očekuju isti ili sličan nivo kvaliteta u isporuci javnih usluga u svakoj državi članici Evropske unije, te da je taj kvalitet neophodan kako zbog kvaliteta svakodnevnog života, tako i zbog redovnog odvijanja poslovnih aktivnosti.

Važeći zakoni o upravnom postupku predviđaju relativno komplikovan, dugotrajan i skup upravni postupak opterećen brojnim formalnostima. O pretjeranom formalizmu može svjedočiti bogata sudska praksa budući da

najveći broj upravnih akata biva poništen upravo zbog formalnih povreda postupka. Dugotrajnost u upravnom rješavanju dovodi do gubitka povjerenja u javnu upravu i razvoja korupcije, dok pretjerano administrativno opterećenje povećava troškove života i poslovanja, što se negativno odražava na život građana i poslovanje privrede.⁹⁰ Pored toga u Bosni i Hercegovini postoji jako velik, trenutno neutvrđen broj posebnih upravnih postupaka, kojima su pojedina pitanja postupka (često nepotrebno) regulisana na drugačiji način u odnosu na opći upravni postupak. Postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka dodatno usložnjava već složeno upravno postupanje te smanjuje nivo pravne sigurnosti.

U Izvještaju Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, u dijelu 2.2. Reforma javne uprave - Pružanja usluga građanima i poslovnim subjektima se navodi da „...*važeci pravni okvir na različitim nivoima garantira ključna načela dobrog upravnog ponašanja, ali ima prostora za daljnje pojednostavljenje upravnih postupaka. Posebne upravne postupke treba preispitati i ukinuti ili uskladiti za Zakonom o upravnom postupku. Izuzetke treba svesti na minimum i dozvoliti samo kada su propisno obrazloženi*“. Istovremeno se u navedenom izvještaju navodi da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave te da institucionalno uređenje i sredstva za zaštitu prava građana na dobru upravu nisu dovoljni.⁹¹

5. IZAZOVI U BOSNI I HERCEGOVINI – ZAJEDNIČKI I SPECIFIČNI

Bosna i Hercegovina u procesu suočavanja sa izazovima korištenja informaciono-komunikacionih tehnologija u upravi, te posebno upravnim postupcima, susreće se, kao i ostale država regiona, sa određenim izazovima. Neki od njih se mogu nazvati zajedničkim, budući da su iste, u većem ili manjem obimu, imale i druge države regiona, dok se neki mogu smatrati „specifičnim“ budući da su posebno karakteristični za Bosnu i Hercegovinu. U nastavku ćemo izložiti specifične izazove, cijeneći da je o „zajedničkim izazovima“ već dosta pisano.

⁹⁰ Tomić Z., Milovanović D. i Cucić V. (2017), „Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku“ Beograd, str. 69.

⁹¹ Detaljnije vidi u: Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu. (Dostupno na: http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17658&langTag=bs-BA (25.8.2019.))

Ono što se u kontekstu Bosne i Hercegovine može postaviti kao pitanje je da li je donošenje seta e-propisa dovoljno za efektivno uvođenje informaciono-komunikacione tehnologije u upravni postupak. Da bi se e-propisi oživotvorili u upravnom postupku neophodno je u upravno-procesnom zakonodavstvu načiniti određene intervencije. Obzirom na naprijed navedeno, postavlja se pitanje da li se to treba uraditi kroz sveobuhvatnu reformu upravnih postupaka ili pak, kroz noveliranje, možemo slobodno reći, zastarjelih propisa.

U skladu sa ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine, kao što je već ranije navedeno, upravno-procesno zakonodavstvo je regulisano na četiri nivoa: državnom, entitetskom (FBiH i RS) i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Iako se radi o različitim jurisdikcijama, s obzirom na to da navedeni zakoni predstavljaju recepciju zajedničkog (bivšeg saveznog) zakona, oni po svom sadržaju i formi su vrlo slični. Ta sličnost zakona je istovremeno i njihova prednost, ali, paradoksalno, i jedan od glavnih razloga zbog kojeg se reformi upravnih postupka u Bosni i Hercegovini nije pristupilo.

Naime, činjenica da se na istoj teritoriji primjenjuju ista ili slična upravno-procesna pravila stvara osjećaj sigurnosti i povjerenja građana u pravni sistem. Mogućnost da se na istoj teritoriji (gradu, općini i sl.) primjenjuju dva suštinski različita procesna zakona (npr. Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine i zakon o upravnom postupku entiteta), sa različitim institutima i zaštitom, kod građana može stvoriti osjećaj nesigurnosti i nepovjerenja u pravni sistem i državu. Zbog toga, iako odavno postoji potreba za osavremenjavanjem upravno-procesnog zakonodavstva, posebno u pogledu elektronske komunikacije i mogućnosti korištenja informacionih tehnologija, rizik od uspostavljanja različitih zakonskih rješenja je jedan od osnovnih razloga zbog kojeg se navedenoj reformi još uvijek nije pristupilo. Ne postoji garancija da bi reforma zakona o upravnom postupku bila istovremena, niti da bi obim intervencija i uspostavljanje novih upravnopravnih instituta bilo isto ili slično.

Svijest predstavnika svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini da je neophodno ući u proces reformi upravnih postupaka postoji, kao i svijest o tome da ti zakoni moraju biti međusobno komplementarni⁹². Postoji svijest o potrebi donošenja potpuno novih i usklađenih zakona o upravnom postupku, koji će se zasnivati na ideji zaštite prava i zakonskih interesa građana i drugih društvenih subjekata, koji će općenito pojednostaviti upravni postupak.

⁹² Horić, S., Mehmedović, E. (2017), Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, *Sui Generis*, vol. 4, br. 4, str.153.

U tom smislu, trenutna prednost Bosne i Hercegovine u pogledu reforme upravnih postupaka jesu iskustva država regiona, koje, što je takođe značajno, uglavnom imaju slična pravna rješenja. Iskustva država regiona u procesu pripremanja, donošenja i primjeni novih zakona mogu i trebaju biti dobar osnov za reformu upravno-procesnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini.

ZAKLJUČAK

Ovim radom nastojalo se ukazati na specifični izazov Bosne i Hercegovine u pogledu uvođenja informaciono-komunikacione tehnologije u upravne postupke, a koji se odnosi na nespornost na usaglašen pristup reformi upravnih postupaka različitih nivoa vlasti.

Nesporna je potreba za reformom upravno-procesnih pravila, koju, u cilju njihove modernizacije i usklađivanja sa evropskim standardima, podjednako zahtijevaju i proces evropskih integracija, kao i domaće prilike. Na potrebu reforme pravila upravnog postupanja u skladu sa evropskim standardima, ukazuje i činjenica da su isto izvršile sve države Zapadnog Balkana, izuzev Bosne i Hercegovine. Ti reformisani zakoni se u značajnoj mjeri razlikuju od odredbi zakona koji su prethodno bili na snazi, što predstavlja izazov u njihovoj primjeni, jer je osim normi potrebno mijenjati i mentalitet uprave (konkretno postupajućih državnih službenika), ali i građana. Ipak, kada se stvore pretpostavke jedinstvenog pristupa reformi upravnih pravila iskustva koja imaju države regiona u reformi upravnog postupanja će predstavljati komparativnu prednost Bosne i Hercegovine. Ovakva iskustva u pripremi, donošenju i primjeni novih zakona mogu i trebaju biti dobar osnov za reformu upravnog postupka u Bosni i Hercegovini.

Rizik koji sa sobom nosi reformisanje postojećeg upravno-procesnog okvira predstavlja mogućnost različitog pristupa reformi, neprihvatanje istih ili sličnih instituta te različito normiranje istih instituta. Najveći rizik je neprovođenje reforme na svim nivoima vlasti, što bi moglo imati značajne pravne, ali i društveno-političke posljedice. Zbog potreba građana i privrede nužna je, ako ne istovjetnost, onda barem komplementarnost donesenih propisa. Treba istaći da i u državama koje ovakav izazov nisu imale, proces reforme upravnog postupka trajao je značajno dugo (od izrade nacрта zakona do početka njegove primjene).

Literatura:

1. Blažić Đ. (2015), *Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku*, „Strengthening the management of EU funds and General Administrative Procedures“ Europe Aid/134253/C/SER/ME.
2. Delić A. (2017), Preduslovi reforme upravnog postupka u kontekstu praksi i standarda e-Uprave, *Uprava*, Sarajevo.
3. Dimitrijević P. (2009), Elektronska uprava i informaciono društvo, *Moderna uprava*, broj 2/2009, Banja Luka.
4. Dimitrijević P. (2009), Umrežena javna uprava, *Pravni život*, broj 11/2009, Beograd.
5. Divljak, D. Lj. (2018), Harmonizacija pravila o elektronskoj trgovini pravo Srbije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, god. LII, br. 3, str. 909-924.
6. Đerđa D. (2007), Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka.
7. Đerđa D. (2011), Pravila upravnog postupka u europskom pravu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka.
8. Đerđa D., Pičuljan Z. (2009), Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 30, br. 1, Rijeka.
9. Đulabić V. (2014), Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi u: *7. forum za javnu upravu - Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, (A. Musa, ur.), Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, Zagreb.
10. European Ombudsman (2005), *The European Code of Good Administrative Behavior*, European Communities, Luxemburg.
11. Golić, D. P., Matijašević - Obradović, J. D. (2014), Informacione tehnologije kao sredstvo demokratizacije javne uprave, *Singidunum Journal of Applied Sciences*, str. 105-110.
12. Horić, S., Mehmedović, E. (2017), Zajedničke karakteristike reforme upravnih postupaka država regiona u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, *Sui Generis*, vol. 4, br. 4, str.139-155.
13. Koprić I. (2010), *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, Zagreb.

14. Koprić I. (2011), *Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unaprjeđenje uprave*, *Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu*, broj LVII, Niš.
15. Koprić I. et al., (2014), *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
16. Koprić I. et. al. (2016), *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*, ReSPA, Danilovgrad.
17. Lilić S. (2013), *Kontraverze u vezi sa novom radnom verzijom nacрта Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (u kontekstu evropskih integracija), Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, *Zbornik radova*, Beograd.
18. Lilić S. (2016), *Edukacija voditelja upravnih postupaka i inspektora u Bosni i Hercegovini: Materijali sa provedene obuke sa modelima obrazaca za praktičnu primjenu*, Sarajevo-Banja Luka, (<http://www.tap-eu.ba/doc/Materijali-sa-provedene-obuke-final.pdf>).
19. Ljubanović. D. (2009), *Izazovi upotrebe sredstava elektroničke komunikacije i novi zakon o općem upravnom postupku*, u: *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
20. Musa A. (2014), *Europeizacija i novi upravni modeli: agencije u Hrvatskoj* u: *Europeizacija hrvatske javne uprave* (I. Koprić, ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
21. Radovanović, S. M., Miščević, N. B. (2018), *O elektronskoj formi ugovora u domaćem pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, god. LII, br. 4 (2018), pp. 1641-1661.
22. Staničić, F., Jurić, M. (2015), *Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65, (5), str. 635-663.
23. Tomić Z., Milovanović D. i Cucić V. (2017), *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd.
24. Veinović, M., Stojadinović, S. (2010), *Kvantifikacija rezultata E-uprave u Srbiji i zemljama u okruženju*, *Singidunum Scientific Review / Singidunum Revija*, 7(1), pp. 82-91.
25. Writz B., Daiser P. (2015), *E-Government - Strategy Process Instruments*, German University of Administrative Sciences, Speyer.

Dokumenti:

1. Inicijativa za monitoring evropskih integracija Bosne i Hercegovine (2015), *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo (<http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/uploads/2015/07/Reforma-javne-uprave-u-Bosni-i-Hercegovini2.pdf>).
2. Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu (http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=17658&langTag=bs-BA).
3. Izvještaj revizije učinka - Elektronsko poslovanje u institucijama BiH, Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2017. godine.
4. Odluka o stavljanju van snage Odluke o osnovama upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga ovjeravanja („Sl. glasnik BiH“, broj 53/17)
5. Odluka o usvajanju Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018-2022, („Sl. glasnik BiH“, broj 85/18).
6. Politika razvoja informacionog društva u Bosni i Hercegovini, Vijeće ministara BiH, 2004. godine, Sarajevo.
7. Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje Revidiranog Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini) za 2018. godinu, (<http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/Polugodisnji-izvjestaj-o-napretku-2018.pdf>).
8. SIGMA Izvještaj o monitoringu: Principi javne uprave, Bosna i Hercegovina, novembar 2017. godina
9. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“ - Međ. ugovori, broj 10/08)
10. Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, (<http://rju.parco.gov.ba/wpcontent/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave-1.pdf>).
11. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management (2018), *United Nations E-Government Survey 2018 – Gearing E-Government to support transformation towards sustainable and resilient societies*, New York.