

ELEKTRONIČNA INTEROPERABILNOST JAVNIH REGISTARA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Stručni rad

Alen Lalić, mag. iur., pred.¹

Načelo samo jednom je načelo koje mijenja paradigmu načina funkcioniranja uprave. Stranci u postupku stvara procesno pravo da upravnim tijelima ima obvezu samo jednom dostaviti podatke, dok istovremeno stvara obvezu upravnim tijelima da međusobno razmjenjuju i pribavljaju podatke kojima raspolažu. Međusobna razmjena i pribavljanje podataka među upravnim tijelima predstavljaju ključne faktore uspješnosti i učinkovitosti primjene načela samo jednom. Digitalna transformacija uprave utjecala je ne samo na način postupanja uprave već i na način pohrane i razmjene podataka upravnih tijela. Elektronični interoperabilni javni registri predstavljaju one digitalne javne registre koji su međusobno elektronično povezani u takav sustav koji omogućava njihovu međusobnu komunikaciju u onoj mjeri u kojoj jedno upravno tijelo može digitalno pristupiti javnom registru drugog upravnog tijela te dohvatiti i preuzeti podatke koji su mu potrebni bez suvišne interakcije među službenicima. U predmetnom radu autor teorijski obrazlaže pojam elektronične interoperabilnosti javnih registara te pojam temeljnog javnog registra. Uz navedeno, autor analizira i pravni okvir elektroničke interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj kao i na koji organizacijsko- tehnički način se ostvaruje. Cilj rada je kritički ispitati postojeći pravni okvir elektroničke interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj te dati prijedloge koji će poboljšati postojeći pravni okvir elektroničke interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj.

¹ Alen Lalić, mag. iur., pred., Veleučilište u Šibeniku, e-mail: alalic@vus.hr

Ključne riječi: *načelo samo jednom ; elektronična interoperabilnost javnih registara ; Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi ; Uredba o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu infrastrukturu*

1. UVOD

Način na koji upravna tijela prikupljaju i razmjenjuju podatke u pojedinačnim postupcima jedan je od pokazatelja uspješno provedene digitalne uprave. Primjenom suvremenih digitalnih tehnologija u upravi, građanima se omogućuje olakšan pristup podacima i uslugama upravnih tijela a što dovodi i do značajne uštede vremena (Musa, 2006:18). Time se stvara povećano povjerenje građana u rad upravnih tijela, ali i veći stupanj odgovornosti u radu, transparentnosti i učinkovitosti rada upravnih tijela (Čeko i Guštin, 2022:795). U jednom od provedenih anketnih istraživanja u Republici Hrvatskoj (Perec i Ravlić, 2021), osamdeset i dva od sto dvanaest ispitanih građana (73,2%) se izjasnilo da im odgovara digitalni način prikupljanja podataka od strane upravnih tijela, dok su se samo dva anektirana građanina (1,8%) izjasnili kako bi radije odabrali fizički odlazak u prostorije upravnih tijela radi dostave podataka (Perec i Ravlić, 2021: 361). Trend digitalizacije uprave ide u smjeru ne samo digitalizacije postupaka već i u smjeru digitalizacije pohranjivanja, razmjene i pribave podatka od strane upravnih tijela. Takav trend je opravdan jer upravna tijela već raspolazu s brojnim podacima građana i poslovnih subjekata te je nepotrebno da te podatke potražuju od istih. Mnogobrojni podaci upravnih tijela se nalaze već u digitaliziranim izvorima podataka pa je po prirodi stvari logičnije da upravno tijelo takve podatke digitalno prikuplja i razmjenjuje, a ne da iste ponovno traži od građana i poslovnih subjekata.

U takvim okolnostima u pravnoj teoriji razvijeno je novo postupovno načelo nazvano „načelo samo jednom“. Načelo samo jednom podrazumijeva da građani

i poslovnih subjekti u pojedinačnim postupcima podatke upravnim tijelima dostavljaju samo jednom, odnosno da upravna tijela one podatke koji su već u njihovom posjedu međusobno razmjenjuju. Ključni faktor u ostvarivanju tog načela predstavlja način razmjene podataka kao i pitanje mjerodavnosti i pouzdanosti podataka koji se razmjenjuju. Tako dolazimo do pojma elektronične interoperabilnosti javnih registara i do pojma temeljnog javnog registra. U strateškim dokumentima Republike Hrvatske kao jedan od ključnih ciljeva u ostvarivanju digitalne javne uprave određena je uspostava središnjeg sustava interoperabilnosti i primjena načela samo jednom. Prema Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine uspostava središnjeg sustava interoperabilnosti i apsolutna primjena načela samo jednom planirana je do zadnjeg kvartala 2026. godine (Nacionalni plan razvoja uprave: 2022). Unatoč tome, predmetna tema gotovo je neistražena u hrvatskoj pravnoj znanosti. Cilj rada je da se istraži pravno-teorijsko poimanje elektroničke interoperabilnosti javnih registara kao i postojeći pravni okvir u Republici Hrvatskoj, uz prijedlog autora zakonodavnih izmjena koje će unaprijediti postojeći koncept elektroničnih interoperabilnih javnih registara. U metodološkom okviru rada, predmet istraživanja je pravno-teorijsko poimanje pojma temeljnog javnog registra te elektroničkih interoperabilnih javnih registara. Predmet istraživanja je i postojeći pravni okvir temeljnih javnih registara i elektroničnih interoperabilnih javnih registara u Republici Hrvatskoj, a uz prijedlog autora zakonodavnih izmjena koji će poboljšati postojeći pravni okvir u Republici Hrvatskoj. Izvori istraživanja su postojeća pravna literatura, pravni izvori kao i dokumenti strateškog planiranja. Znanstvena metoda koju autor koristi u istraživanju jest metoda dokazivanja, a koja uključuje metodu deskripcije, kompilacije, komparacije, indukcije, dedukcije, sinteze i analize. U tu svrhu, početne hipoteze rada su sljedeće: da je elektronična interoperabilnost javnih registara bolji i precizniji pravno teorijski izraz u kontekstu primjene načela samo jednom u odnosu na općeniti izraz interoperabilnost, da u Republici

Hrvatskoj jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu obveznici primjene načela samo jednom i sustava elektroničnih interoperabilnih javnih registara, da u Republici Hrvatskoj ne postoji adekvatni sustav kojim bi se službenike u upravnim tijelima prisililo da primjenjuju načelo samo jednom i elektroničnu interoperabilnost javnih registara te da u Republici Hrvatskoj glede načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara, postoji nesklad između zakonodavnog i podzakonskog okvira, a koji nesklad iziskuje potrebno usklađenje.

2. POJAM ELEKTRONIČNE INTEROPERABILNOSTI JAVNIH REGISTARA

2.1. Načelo samo jednom

Načelo samo jednom usko je vezano uz elektroničnu interoperabilnost javnih registara te ga je potrebno prethodno definirati prije definiranja pojma elektronična interoperabilnost javnih registara. U pravnoj teoriji ne postoji unikatno poimanje načela samo jednom te ga pravna teorija definira ovisno o tome kako je isto ukomponirano u pravne sustave država (Krimmer i dr., 2017:6). U pojedinim zemljama načelo samo jednom zabranjuje pohranjivanje istog podatka u više javnih registara pa se u tom smislu načelo odnosi na obvezu upravnog tijela da iz tog jednog temeljnog (osnovnog, bazičnog) javnog registra preuzima podatke, a ne da iste podatke traži od građanina ili od poslovnih subjekata (Krimmer i dr., 2017:547). S druge strane, pojedine države dozvoljavaju mogućnost da se pojedini isti podaci pohrane u više javnih registara, ali da se u tim pravnim sustavima označe pojedini javni registri kao temeljni te da se odredi obveza upravnih tijela da iz takvih temeljnih javnih registara prikupljaju podatke (Mamrot i Rzyszczak, 2021:11). Razlika između navedenih poimanja načela jest u tome mogu li se isti podaci mogu pohranjivati u jednom ili više javnih registara. Ono što je zajedničko jednom i drugom poimanju jest da građani i poslovni

subjekti dostavljaju upravnim tijelima podatke samo jednom (Rashid 2020:6). Uz navedeno, kada govorimo o prikupljanju i međusobnoj razmjeni podataka, načelo samo jednom se ne odnosi isključivo samo na podatke kao takve već isti uključuje i prikupljanje i razmjenu dokumentacije u kojoj su ti podaci sadržani (Ljubanović i Lalić, 2023: 62).

2.2. Načelo samo jednom i izvori podataka

Način razmjene podataka između upravnih tijela ključni je aspekt u uspješnosti primjene načela samo jednom (Mamrot i Rzyzszak, 2021:9). Postavlja se pitanje: koje podatke i na koji način će upravna tijela podatke međusobno razmjenjivati? Glede odgovora na pitanje koji podaci se razmjenjuju, činjenica je da postoji opasnost da podaci budu netočni, nevjerodostojni i zastarjeli. Potrebno je da se pravnim normama određene države odredi skup podataka kao vjerodostojan, točan, pouzdan i koji sadrži zadnje uređene podatke (Tepandi i dr, 2021:142). Primjena načela samo jednom počiva na pouzdanim izvorima podataka koji su pravnom normom određeni kao takvi, a koji izvori podataka se nazivaju temeljnim javnim registrima (Boldrin i dr., 2021:126). Krimmer i dr. temeljne javne registre definiraju kao konsolidirani izvor podataka za specifične domene kao što su poslovanje, nekretnine, osobe, itd. (Krimmer i dr., 2021:2.). Prema Europskom okviru za interoperabilnost² temeljni registri su pouzdan i mjerodavan izvor podataka koji se mogu ponovno upotrebljavati a za prikupljanje, uporabu, ažuriranje očuvanje podataka odgovorno je upravno tijelo (Europski okvir za interoperabilnost, preporuka rbr.36). Iz ranijeg teorijskog poimanja i Europskog okvira za interoperabilnost, može se zaključiti da temeljni javni registar predstavlja onaj izvor podataka koji je pravnom normom određen

² Europski okvir za interoperabilnost je dio Komunikacije Europske Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija (COM (2017) 134), usvojen 23.03.2017. (u daljnjem tekstu: Europski okvir za interoperabilnost), a predstavlja skup preporukama državama članicama i kandidatkinjama kako ostvariti interoperabilne digitalne javne usluge.

kao mjerodavan i pouzdan izvor podataka i koji je pod kontrolom upravnog tijela. Isključivo je se od države očekuje da odredi svoje pojedine izvore podataka kao pouzdane i mjerodavne. Oni će se kao takvi pretpostavljati po sili propisa a hoće li imati taj kvalitet pouzdanosti i mjerodavnosti, ovisi će o tome koliko su ti podaci usklađeni sa stvarnim stanjem. Prema mišljenju autora, presumpcija o mjerodavnosti i pouzdanosti podataka iz temeljnog javnog registra je oboriva. Onaj tko tvrdi u postupku da je podatak drugačiji od onog podatka prikupljenog iz temeljnog javnog registra, ima pravo dokazivati suprotno, a na istom je i obveza dokazivanja.

2.3. Digitalna razmjena podataka iz temeljnog javnog registra

Način na koji će se vršiti razmjena podataka iz temeljnih javnih registara ovisi isključivo o pravnom okviru i propisanom načinu komunikacije između upravnih tijela prilikom primjene načela samo jednom (Ljubanović i Lalić, 2023: 63). Trend digitalizacije u javnom sektoru utjecao je i na način na koji upravna tijela međusobno komuniciraju. Vidljiv je trend napuštanja papirnatog te okretanje prema digitalnom načinu komuniciranja između upravnih tijela pa i glede načina razmjene podataka. Posljedično, digitalizacijom uprave dolazi i do digitalizacije velike količine podataka s kojima uprava raspolaže (Lulić i dr., 2020:52). Shodno navedenom, za uspješnu realizaciju načela samo jednom s tehničke strane bitno je ostvariti međusobnu digitalnu povezanost temeljnih registara koja će omogućiti pouzdanu i brzu razmjenu podataka (Krimmer i dr., 2021:2). Njihovo međusobno povezivanje je prirodna reakcija na dosadašnju izoliranost temeljnih registara koja je sa sobom povlačila nisku kvalitetu podataka, redundanciju prikupljenih podataka i dupliranje poslova upravnih tijela (Mamrot i Rzyszczak, 2021:10). Ovdje dolazimo do pojma elektronične interoperabilnosti javnih registara. Općeniti pojam interoperabilnost predstavlja sposobnost sustava za pružanje i primanje usluga od drugih sustava te uporabu

tako razmijenjenih usluga za učinkovito međusobno djelovanje (Interoperabilnost, 2024). Međutim, isti pojam ne daje odgovor na pitanje koje usluge se razmjenjuju, na koji način i putem kojeg sustava. Potrebno je ispitati pravno-teorijsko poimanje interoperabilnosti kao i odgovarajućih pravnih okvira s aspekta primjene načela samo jednom. Leosk i dr. definiraju interoperabilnost kao sustav razmjene podataka između različitih upravnih tijela i njihovih informacijsko komunikacijskih tehnologija (Leosk i dr., 2021: 42). Cave i dr. interoperabilnost definiraju kao sposobnost različitih registara da međusobno djeluju prema međusobno korisnim i dogovorenim zajedničkim ciljevima, uključujući dijeljenje podataka, a putem razmjene podataka između njihovih informacijsko komunikacijskih sustava (Cave i dr., 2017: 61). Europski okvir za interoperabilnost definira interoperabilnost kao sposobnost interakcije registara prema obostrano korisnim ciljevima, uključujući razmjenu podataka između upravnih tijela, razmjenjujući podatke između svojih sustava sve putem informacijske komunikacijske tehnologije. Iz pravnog teorijskog poimanja i Europskog okvira za interoperabilnost može se stvoriti zaključak kako interoperabilnost podrazumijeva sposobnost sustava javnog registra da omogući različitim upravnim tijelima da putem informacijskih komunikacijskih tehnologija preuzmu i razmjene podatke pohranjene u tim javnim registrima. Takva interoperabilnost podrazumijeva da upravno tijelo može digitalno pristupiti javnom registru drugog upravnog tijela bez ikakve interakcije između službenika (Ljubanović i Lalić, 2023: 63) a kojim se automatski dohvaćaju podaci iz javnog registra (Gorgerino, 2021:111). Zbog specifičnih karakteristika pojma elektronične interoperabilnosti javnih registara u odnosu na opći pojam interoperabilnosti, autor smatra da je potrebno napraviti pojmovno razlikovanje u odnosu na općeniti pojam interoperabilnost. Razlikovanje je potrebno napraviti na način da bi u kontekstu načela samo jednom trebalo koristiti naziv elektronična interoperabilnost javnih registara, kako u pravnoj teoriji, tako i u pravnim propisima. Na taj način će se omogućiti razlikovanje u odnosu na

općeniti pojam interoperabilnosti, a pod pojmom elektronične interoperabilnosti javnog registra točno će se podrazumijevati koja je interoperabilna osobnost javnog registra.

3. PRAVNI I ORGANIZACIJSKI OKVIR ELEKTRONIČNE INTEROPERABILNOSTI JAVNIH REGISTARA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Uspostava pravnog i organizacijskog okvira kao prvi korak u implementaciji načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara

Primjena načela samo jednom zahtjeva uspostavu složenog pravnog, organizacijskog i tehničkog okruženja kako bi se osiguralo da razmijenjeni podaci upravnih tijela zadrže svoju izvornu valjanost i značenje (Tepandi i dr., 2021:141). Uspješnost primjene načela samo jednom, odnosno ostvarivanje elektronične interoperabilnost javnih registara, s tehničke strane se može ostvariti i održati samo ako prethodno postoji jasna organizacijska i pravna osnova za suradnju između različitih upravnih tijela (Boldrin i dr., 2021: 138). Shodno tome, prvi korak u implementaciji načela samo jednom i sustava elektronične interoperabilnosti javnih registara jest uspostava jasnog i određenog pravnog i organizacijskog okvira (Gallo i dr., 2014:42). Kako je prvi korak u implementaciji načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara uspostava pravnog okvira, potrebno je prvo isti pravni okvir ispitati.

3.2. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi

3.2.1. Načelo samo jednom i temeljni javni registri

Pravni okvir načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara u Republici Hrvatskoj uspostavljen je posebnim Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi³(Ljubanović i Lalić, 2023: 69). ZDII predstavlja iznimno bitan korak u procesu informatizacije hrvatske državne uprave, a cilj mu je urediti područje elektronične uprave te stvoriti pravni okvir koji bi regulirao pristup izgradnje cjelovite državne informacijske infrastrukture (Staničić i Jurić, 2015: 642-643). Primjena načela samo jednom uspostavljena je kroz članak 10. ZDII koji određuje da tijela javnog sektora preuzimaju autentične podatke iz temeljnih registara, po službenoj dužnosti prilikom provedbe pojedinačnih postupaka i bez traženja istih podataka od građana ili poslovnih subjekata (Ljubanović i Lalić, 2023: 69). ZDII pravi razliku između javnih registara i temeljnih registara. Javni registar je službena evidencija koja se vodi u elektroničkom obliku, a sastoji se od strukturiranih, uređenih, međusobno povezanih i usklađenih podataka. Javni registar je ustrojen i vodi se na temelju zakona ili međunarodnog sporazuma te služi za prikupljanje i pohranu podataka u okviru obavljanja propisanih poslova tijela javnog sektora (čl. 2. st. 1. toč. 10. ZDII). Temeljni registar je onaj javni registar u kojem se prikuplja i vodi barem jedan autentični podatak, a koji je kao temeljni određen odlukom Vlade Republike Hrvatske (čl. 2. st. 1. toč. 18. ZDII). Autentični podatak je onaj podatak koji je izvoran i vjerodostojan te je kao takav određen zakonom ili proizlazi iz svrhe uspostave javnog registra određene zakonom (čl. 2. stavak 1. toč. 14. ZDII). Na osnovi analize prije navedenih odredbi ZDII-a , Ljubanović i Lalić točno zaključuju da su tijela javnog sektora prilikom vođenja postupka dužna

³ Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 92/14, u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi ili ZDII.

primjenjivati načelo samo jednom, odnosno preuzimati podatke isključivo iz onih temeljnih javnih registara koji se vode u elektroničnom interoperabilnom obliku (Ljubanović i Lalić, 2023:70). Upravo je i Vlada Republike Hrvatske na temelju ovlasti iz ZDII-a donijela Odluku o utvrđivanju javnih registara⁴ kojom je odredila sto dvadeset i devet javnih registara kao temeljnih javnih registara. Uzimajući u obzir da je prema Strategiji digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032.godine⁵ evidentirano stanje u kojem tijela javnih vlasti raspolažu s oko šest stotina javnih registara (Strategija digitalne Hrvatske, 2023), zaključuje se da je u Republici Hrvatskoj okvirno svaki šesti javni registar određen kao temeljni javni registar. Pri tom, suštinska razlika između temeljnog javnog registra i (običnog) javnog registra ovisi isključivo o tome jesu li Odlukom o utvrđivanju javnih registara određeni kao temeljni javni registar ili nisu.

3.2.2. Obveznici primjene načela samo jednom prema ZDII-u

Tko su obveznici primjene načela samo jednom prema ZDII-u? ZDII ih pojmovno određuje kao tijela javnog sektora u što spadaju tijela državne uprave i druga državna tijela (čl. 2.st.1.toč.20. ZDII). Druga državna tijela ZDII pritom primjerično nabraja navodeći da tu spadaju sva tijela koja se osnivaju za obavljanje državnih poslova (čl.2.st.1.toč.19. ZDII) te sve javne službe koje predstavljaju javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, odnosno iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (čl. 2.st.1.toč.9. ZDII). Iz tih odredbi ZDII-a može se zaključiti da jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu obvezne primjenjivati načelo samo jednom prilikom provedbe svojih pojedinačnih postupaka. Jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju pravo prikupiti

⁴ Odluka Vlade Republike Hrvatske o određivanju javnih registara, NN 21/24, u daljnjem tekstu: Odluka o određivanju javnih registara.

⁵ Strategija Digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032.godine, Hrvatski Sabor, NN 2/23, u daljnjem tekstu: Strategija digitalne Hrvatske

podatke iz temeljnih registara isključivo ako je to propisano posebnim propisima te ako postoji prethodna suglasnost voditelja temeljnog registra (čl.10.st.8. ZDII-a). Takvim nepotrebnim odstupanjem u postupcima koje vode jedinice lokalne i regionalne samouprave, stranke su stavljene u nepovoljni položaj u odnosu na stranke koje sudjeluju u postupcima koji se vode pred tijelima javne vlasti. U Republici Sjevernoj Makedoniji pravni okvir načela samo jednom uspostavljen je Zakonom o općem upravnom postupku⁶, a koji određuje da su obveznici primjene načela samo jednom i tijela jedinice lokalne i regionalne samouprave (čl.10.st.2. i st.3. u svezi s čl.4.st.1.toč.1. ZUP MKD). Na jednak način i Zakon o općem upravnom postupku Republike Srbije, Republike Crne Gore i Republike Albanije propisuje i da su jedinice lokalne i regionalne samouprave obvezni primjenjivati načelo samo jednom⁷. Prema ZUP RS predviđena je i prekršajna odgovornost službenika koji po službenoj dužnosti ne pribavi, ne zatraži ili u roku od 15 dana ne ustupi podatke iz temeljnog javnog registra (čl. 207. ZUP RS). S druge strane, ZDII ne predviđa nikakvu prekršajnu odgovornost kojom bi se odgovorni službenik prisilio na primjenu načela samo jednom. Mišljenje autora je da bi po uzoru na ranije navedene Zakone, ZDII trebao sadržavati odredbe i da su jedinice lokalne i regionalne samouprave obvezne primjenjivati načela samo jednom prilikom vođenja pojedinačnih postupaka. Također, autor je mišljenja da bi ZDII trebao sadržavati i odredbe o prekršajnoj odgovornosti službenika koji ne primjenjuje načela samo jednom.

⁶ Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije („Zakon za opštata upravna postapka“), Službeni vesnik na RSM br. 145, u daljnjem tekstu: ZUP MKD.

⁷ Čl.9.st.3.i st.4. u svezi s čl.1. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US, u daljnjem tekstu: ZUP RS., Čl.13. u svezi s čl.1. Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Službeni list Crne Gore, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 I 37/2017, u daljnjem tekstu: ZUP CG. Čl.3.st.1. toč.6. u vezi s čl.77.st.3. Zakon o općem upravnom postupku Republike Albanije („Kodi i procedurave administrative i Republikes se Shqiperise“), LIGJ Nr. 44/2015, u daljnjem tekstu: ZUP ALB.

3.2.3. Interoperabilnost prema ZDII-u

Interoperabilnost ZDII definira kao osobnost različitih sustava da međusobno komuniciraju (čl. 2.st.1.toč.8. ZDII) te u tu svrhu ustrojava metaregistar (čl.16.st.1. ZDII-a). Metaregistar je javni registar koji čini dio državne informacijske infrastrukture, a sadrži podatke o svim javnim registrima (čl.2.st.1.toč.6. ZDII-a). Metaregistar sadrži osnovne podatke o javnom registru, temelju ustrojavanja javnog registra, oznaku radi li se o temeljnom registru, naznaku vrste podataka koje prikuplja javni registar uz oznaku autentičnosti podataka, mogućnosti dostave podataka i primatelje kojima dostavlja podatke, pravni temelj dostave podataka, opis procesa prikupljanja podataka te pregled načina i uvjeta korištenja podataka (čl.16.st.2. ZDII). Uvidom na web stranicu Metaregistra (Metaregistar: 2024), vidljivo je da od procijenjenih šesto javnih registara u Republici Hrvatskoj samo devedeset i sedam javnih registara upisano u Metaregistar. Autor je mišljenja da bi ZDII trebao imati jasniju definiciju interoperabilnosti. Osobnost sustava da različito komunicira ne daje puno odgovora na pitanje što je interoperabilnost. Kao što je autor u prethodnom poglavlju zaključio, pojam elektronične interoperabilnosti javnih registara kao sposobnost sustava javnih registara da međusobno digitalno komuniciraju radi pristupa i pribavljanja podataka, jest bolji i precizniji izraz od općeg pojma interoperabilnosti. Shodno tome, na jednak način bi trebalo definirati i pojam interoperabilnosti prema ZDII.

3.3. Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu

3.3.1. Središnji sustav interoperabilnosti

Nakon donošenja ZDII-a, donesena je Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu⁸, kojom se propisuju organizacijski i tehnički standardi za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu. Prema Uredbi, metaregistar predstavlja (samo) dio središnjeg sustava interoperabilnosti (u daljnjem tekstu: SSI) kao jedinstven sustav pribave podataka između interoperabilnih javnih registara (čl.2.st.1.toč.6. Uredbe). Pored metaregistra, SSI se sastoji i od distribuirane arhitekture e-usluga i državnih platformi (kao što su primjerice e-građani, e poslovanje, e identifikacije, e-ovlaštenja, e- potpis) te Government Service Bus-a (u daljnjem tekstu: GSB). Prema Uredbi, GSB predstavlja središnju osnovicu za sigurnu razmjenu podataka koja prati sigurnosne uvjete za povezivanje sustava, sustave autorizacije s pripadajućim sigurnosnim mehanizmima zaštite i tijeka razmjene podataka (čl.2.st.1.toč.6. Uredbe). Pristup javnim registrima putem GSB-a, vrši se na način, da tijelo javne vlasti koje traži pristup postojećem registru izloženom na GSB-u šalje popunjeni zahtjev putem web servisa⁹. Predmetni zahtjev šalje Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva sa informacijom kojem registru želi pristupiti (GSB, 2023). Po odobrenju, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva zahtjev prosljeđuje Centru za dijeljenje usluga, koji korisniku otvara pristupne podatke za dohvaćanje tokena i sam pristup traženom servisu (GSB, 2023). Tijelu javne vlasti po otvaranju pristupnih podataka omogućen je pristup

⁸ Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, NN 60/17, u daljnjem tekstu: Uredba.

⁹ Obrazac zahtjeva za pristup GSB-u, [https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev_z_a_pristup_i_koristenje_gsb_\(2\).pdf](https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev_z_a_pristup_i_koristenje_gsb_(2).pdf), pristup: 24.03.2024.

na traženi javni registar (GSB, 2023). Uspostavom GSB kao središnjeg mjesta za sigurnu razmjenu podataka, postavljena je jedinstvena tehnička platforma putem koje se upravna tijela jednom konekcijom spajaju na GSB, kojom konekciju dohvaćaju podatke iz različitih javnih registara, ovisno o poslovnom procesu koje tijelo ima obvezu provoditi (Interoperabilnost sustava javne uprave, 2023). Na internetskim stranicama (CDU Dokumentacija: 2024) dostupne su GSB integracije iz kojih je vidljivo da se trenutno radi s sto šezdeset javnih registara, a od kojih osamdeset javnih registara su u funkciji primjene dok su ostali još uvijek u testnoj fazi ili u fazi izrade. ZDII za razliku od Uredbe ne sadrži nikakve odredbe niti o GSB-u niti o SSI-u, što prema mišljenju autora stvara određene poteškoće u razumijevanju načina na koji je uspostavljen sustav interoperabilnosti u RH. Uz navedeno, prema Uredbi metaregistar je (samo) dio SSI-a, u koji je ukomponiran i GSB, što također nije propisano u ZDII. Upravo su u tom dijelu potrebne zakonodavne izmjene i dopune, u kojima će se u ZDII uvesti odredbe o GSB-u, odredbe o SSI-u, a metaregistar će se definirati kao jedan od dijelova SSI-a.

3.3.2. Centar dijeljenih usluga

Centar dijeljenih usluga (u daljnjem tekstu: CDU) predstavlja organizacijsko-poslovni model pružanja dijeljenih usluga tijelima javnog sektora i drugim korisnicima (čl.2.st.1.toč.1. Uredbe). Temeljna svrha CDU-a je smještaj, odnosno povezanost svih informacijskih sustava i registara u jedan informacijski centralni umreženi prostor nazvan GSB (Ružić i Petrovčić, 2019:161). Jedan od poslova koji obavlja CDU jest pružanje dijeljenih usluga tijelima javnog sektora (čl. 3.st.7. Uredbe). Dijeljenje usluga označava funkcionalnost pružanja usluga zajedničkih poslovnih rješenja i zajedničkih informacijskih tehnoloških usluga svim korisnicima (čl.2. st.1. toč.4. Uredbe), a njegove minimalne usluge su među ostalim i tehničke usluge SSI-a

(čl.9.st.1.toč.3.Uredbe). Pružatelji usluga CDU su: Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Financijska agencija, Hrvatska akademska i istraživačka mreža Carnet i Agencija za komercijalnu djelatnost (čl. 3.st. 7. Uredbe). Obveznici korištenja usluga CDU-a su kao i prema ZDII-u tijela javnog sektora (čl. 7.st.2. i st.3. Uredbe). Ostali nisu obvezni primjenjivati usluge CDU, ali će im iste usluge biti dostupne pod jednakim uvjetima (čl.7.st.4. Uredbe). Opet, prema Uredbi, jedinice lokalne i regionalne samouprave nisu obvezni primjenjivati SSI, već isto ovisi isključivo o njihovo volji. ZDII ne sadrži odredbe o CDU, ni o njegovim nadležnostima a što uključuje i tehničke usluge SSI-a. Mišljenje autora je da bi ZDII trebao imati odredbe o upravljanju SSI-om kao i tko pruža tehničke usluge SSI-a.

4. ZAKLJUČAK

Uspješnost primjene načela samo jednom ovisi o tome koji se podaci i na koji način razmjenjuju. Podaci koji se razmjenjuju jesu oni podaci sadržani u temeljnim javnim registrima. Temeljni javni registri su oni javni registri koji su pravnom normom određeni kao pouzdan i mjerodavan izvor podataka, a pod kontrolom države. Autor zaključuje da osobine pouzdanost i mjerodavnost, temeljni javni registar ostvaruje isključivo pravnom normom. Dakle, isključivo se pravnom normom presumira njegova mjerodavnost i pouzdanost. Isto nužno ne dovodi do toga da je taj temeljni javni registar u stvarnosti pouzdan i mjerodavan izvor podataka. Primjerice Odlukom o utvrđivanju javnih registara, zemljišne knjige su određene kao temeljni javni registar. Koliko su zemljišne knjige u stvarnosti mjerodavan i pouzdan sustav izvora podataka je poprilično upitno. Međutim, država je ta koja je zemljišnim knjigama dala svojstvo kojim se presumira njegova pouzdanost i mjerodavnost dok se ne dokaže suprotno. Glede načina razmjene podataka, utjecajem digitalnih tehnologija došlo je i do digitalnog povezivanja temeljnih javnih registara. U pravnoj teoriji i pravnim okvirima određen je pojam interoperabilnosti kao osobnost određenog sustava da međusobno komunicira radi obavljanja različitih zadaća. Međutim, autor je

mišljenja da bi se u pravnoj teoriji i u pravnim okvirima trebao koristiti pojam elektronična interoperabilnost javnih registara. Elektronična interoperabilnost javnih registara podrazumijeva sposobnost javnih registara da međusobno digitalno komuniciraju na način da se istom može digitalno pristupiti i prikupiti podatke potrebne radi primjene načela samo jednom. Upravo je autor mišljenja da bi ZDII trebalo izmijeniti na način da se umjesto pojma interoperabilnost koristi pojam elektronična interoperabilnost javnih registara uz definiranje njegovih osobina upravo na način kako je ranije navedeno. Uz to ZDII ne predviđa obveznu primjenu načela samo jednom za jedinice lokalne samouprave kao što čine ZUP RS, ZUP MKD, ZUP CG i ZUP ALB. Autor je mišljenja da bi trebalo mijenjati ZDII i to na način da odredi primjenu načela samo jednom i za jedinice lokalne i regionalne samouprave. Uz to, po uzoru na ZUP RS bi trebalo i predvidjeti u ZDII-u prekršajnu odgovornost službenika za ne primjenu načela samo jednom. Analizom ZDII i Uredbe utvrđena je pravna neusklađenost između istih. Metaregistar je prema ZDII sustav putem kojeg se ostvaruje interoperabilnost dok je prema Uredbi interoperabilnost ostvaruje putem SSI-a a metaregistar je samo dio SSI-a. Uz to uredba sadrži odredbe i o sustav GSB-a za sigurnu razmjenu podataka. Pored toga što stvara određene nejasnoće u razumijevanju načina na koji se ostvaruje elektronična interoperabilnost javnih registara, postoji jasan nesklad jer ZDII ne sadrži odredbe o SSI niti o GSB. U uvodnom dijelu ovog autora, autor je istaknuo da je uspostava SSI jedan od strateških ciljeva Republike Hrvatske prema strateškim dokumentima. Logično bi bilo kao prvi korak uspostaviti adekvatni pravni okvir kojim bi se ZDII propisale odredbe o SSI-u i GSB- u i CDU-u. Adekvatnost pravnog okvira bi podrazumijevala jasnoću funkcioniranja sustava načela samo jednom i elektronične interoperabilnosti javnih registara. Možda je to i razlog zbog čega Vlada Republike Hrvatske pristupa izradi prijedloga novog ZDII-a. Naime, u tekstu obrazloženja prijedloga novog ZDII-a je navedeno da državna informacijska infrastruktura mora biti modernizirana, preciznije definirana s

jasnim i nedvosmislenim zakonskim odredbama (Savjetovanje s javnošću za prijedlog zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi: 2024). Zaključno, autor može utvrđuje da su sve hipoteze postavljene u uvodnom dijelu dokazane.

LITERATURA:*Znanstveni i stručni radovi:*

1. Boldrin, L., Sellitto, G.P., Tepandi, J., (2021), *TOOP Trust Architecture*, The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science, vol 12621. Springer, Cham, str.126-140
2. Cave, J., Botterman, M., Cavallini, S., Volpe, M., (2017), EU-wide digital Once-Only principle for citizens and businesses. policy options and their impacts. Final Report for the European Commission
3. Čeko, Đ., A., Guštin M., (2022), *Digitalizacija hrvatske javne uprave s posebnim osvrtom na sustav socijalne skrbi*, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 4/2022, Split, str. 793-821
4. Francesco G. (2021), *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science, Vol. 12621, Springer, str.104-125
5. Gallo, C., Giove, M., Millard J., Kåre R., Thaarup, V. (2014) Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden, Teknologisk instut, Taastrup.
6. Krimmer, R., Kalvet, T., Olesk, M., Cepilovs, A. (2017), *Position Paper on Definition of OOP and Situation in Europe (updated version)*, Project deliverable D2.14., Tallin University of tehnology, Tallin.
7. Krimmer, R., Prentza, A., Mamrot, S., Schmidt, C. (2021), *The Once-Only Principle: A Matter of Trust*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science, vol 12621. Springer, Cham. str.1-8
8. Krimmer, R., Kalvet, T., Toots, M., Cepilovs, A. and Tambouris, E.,(2017.), *Exploring and Demonstrating the Once-Only Principle: A European Perspective*, u Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research, Staten Island NY USA, str. 546-551
9. Leosk, N., Pöder, I., Schmidt, C., Kalvet, T., Krimmer, R. (2021), *Drivers for and Barriers to the Cross-border Implementation of the Once-Only Principle*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science(), vol 12621. Springer, Cham, str.38-60
10. Lulić, A.G., Markasović, D., i Sudarić, Ž., (2020), *Mreža digitalnih utvrda-korelacija utjecaja starosne dobi i digitalizirane javne uprave*, Zbornik radova razvoj javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar, str. 50-59.
11. Ljubanović B., Lalić A.(2023), *Pravni okvir načela samo jednom u zemljama Zapadnog Balkana*, u:Zbornik radova 36. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava – Slobodan Perović, Beograd, Kopaonička škola prirodnog prava-Slobodan Perović, Tom br.II., str.59-74.
12. Mamrot, S., Ryzyszczak, K. (2021), *Implementation of the 'Once-Only' Principle in Europe – National Approach*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science(), vol 12621. Springer, Cham, str.9-37.
13. Musa, A.,(2006), *Digitalna podjela: E-uprava i pitanje pristupa*, Informatopolis: Otvoreni dan suvremene javne uprave, Varaždin, Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu, str. 17-29.
14. Perec, K., Ravlić, A. (2021), *Digitalizacija javne uprave kao preduvjet povećanja povjerenja građanina i postizanja društvenog blagostanja*, Zbornik radova Razvoj javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar, str.358-367.

15. Rashid, N. (2020), *Deploying the Once-Only Policy: A Privacy-Enhancing Guide for Policymakers and Civil Society Actors*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Cambridge.
16. Ružić V., Petrovčić L., (2019), Digitalizacija kao imperativ javne uprave, Zbornik radova razvoja javne uprave, Vukovar, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ Vukovar, str.159-172.
17. Staničić, F. i Jurić, M. (2015). *Pravni okvir za implementaciju informacijsko-komunikacijskih tehnologija u hrvatsko upravno postupovno pravo*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 65 (5), Zagreb, Pravni fakultet Zagreb, str. 635-663.
18. Tepandi, J., Rotuna, C., Sellitto, G.P., Fieten, S., Prentza, A. (2021), *The Technical Challenges in OOP Application Across the European Union and the TOOP OOP Architecture*, u: The Once-Only Principle, Lecture Notes in Computer Science(), vol 12621. Springer, Cham, str.141-163.

Pravni izvori:

1. Odluka Vlade Republike Hrvatske o određivanju javnih registara, NN 21/24.
2. Uredba Vlade Republike Hrvatske o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, NN 60/17.
3. Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi, NN 92/14.
4. Zakon o općem upravnom postupku Republike Sjeverne Makedonije („Zakon za opštata upravna postapka“), Službeni vesnik na RSM br.145.
5. Zakon o općem upravnom postupku Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US.
6. Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Službeni list Crne Gore, 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017.
7. Zakon o općem upravnom postupku Republike Albanije („Kodi i procedurave administrative i Republikes se Shqiperise“), LIGJ 44/2015.

Strateški dokumenti:

1. Akcijski plan Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, preuzeto s:
https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Akcijski%20plan%20provedbe%20Nacionalnog%20plana%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%202022_2024.pdf, pristup: 08.05.2024.
2. Komunikacija Europske Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija (COM (2017) 134), Europski okvir za interoperabilnost – strategija provedbe, usvojen 23.03.2017.
3. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske, od ožujka 2022., preuzeto s:
https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf, pristup: 08.05.2024.
4. Strategija digitalne Hrvatske za razdoblje do 2032. godine, Hrvatski sabor, NN 2/23.

Web izvori:

1. CDU Dokumentacija, <https://wiki.cdu.gov.hr/hr/usluge/interoperability/gsb>, pristup: 05.04.2024.

2. GSB, Preuzeto s: <https://wiki.cdu.gov.hr/hr/usluge/interoperability/gsb>, pristup: 24.03.2023.
3. Interoperabilnost sustava javne uprave: <https://rdd.gov.hr/interoperabilnost-sustava-javne-uprave-drzavna-sabirnica-gsb/1873>, pristup: 24.03.2024.
4. Interoperabilnost. Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/clanak/interoperabilnost>, pristup: 05.04.2024.
5. Metaregistar, preuzeto s: <https://metaregistar.gov.hr/registers>, pristup: 05.04.2024.
6. Obrazac zahtjeva za pristup GSB-u, [https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev_za_pristup_i_koristenje_gsb_\(2\).pdf](https://wiki.cdu.gov.hr/cdu/zahtjev_za_pristup_i_koristenje_gsb_(2).pdf), pristup: 24.03.2024.
7. Savjetovanje s javnošću za prijedlog Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=26663>, pristup: 05.04.2024.

*Summary***ELECTRONIC INTEROPERABILITY OF PUBLIC REGISTRIES IN THE
REPUBLIC OF CROATIA***Professional paper*

The principle of "once-only" is a paradigm-shifting concept in the functioning of administration. It grants procedural rights to parties involved in the process to submit information to public bodies only once, while simultaneously creating an obligation for public bodies to exchange and provide data in their possession among themselves. The mutual exchange and provision of data among public bodies represent a key factor in the successful implementation and efficiency of the "once-only" principle. The digital transformation of administration has influenced not only the way it operates but also the way data is stored and exchanged within the administration. Electronic interoperable public registers are those digital public registers that are electronically interconnected in a system that enables their mutual communication to the extent that one public body can digitally access the public register of another body and retrieve the necessary data without any necessary interaction among officials. In this paper, the author analyzes the legal framework of electronic interoperability of public registers in the Republic of Croatia and the technical and institutional means by which it is achieved. The aim of the paper is to examine the existing legal framework of electronic interoperability of public registers in the Republic of Croatia and to provide suggestions for improving the existing legal framework of electronic interoperability of public registers in the Republic of Croatia.

Keywords: *only-once principle ; electronic interoperability of public registers ; Law on states information infrastructure ; Regulation on organizational and technical standards for connecting to state infrastructure*