



HRVATSKI SABOR

KLASA: 022-02/22-01/24

URBROJ: 65-22-02

Zagreb, 15. travnja 2022.



Hs**NP*022-02/22-01/24*65-22-02**Hs

ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA

PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA

Na temelju članka 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Prijedlog zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi*, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske, aktom od 14. travnja 2022. godine.

Za svoga predstavnika, koji će u njezino ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva Bernarda Gršića.

PREDSJEDNIK

Gordan Jandroković



P.Z. br. 272

VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

KLASA: 022-03/21-01/104

URBROJ: 50301-21/32-22-5

Zagreb, 14. travnja 2022.



Hs**NP*022-02/22-01/24*50-22-01**Hs


REPUBLIKA HRVATSKA		
95 - HRVATSKI SABOR		
ZAGREB, Trg Sv. Marka 3		
Prijeto:		15-04-2022
Klasifikacijska oznaka:	Org. jst.	
022-02/22-01/24	65	
Uradžbeni broj:	Prih.	Vrij.
50-22-01	1	-


PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Prijedlog zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi

Na temelju članka 85. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) i članka 172. Poslovnika Hrvatskoga sabora („Narodne novine“, br. 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 123/20.), Vlada Republike Hrvatske podnosi Prijedlog zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi.

Za svoga predstavnika, koji će u njezino ime sudjelovati u radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva Bernarda Gršića.

2
PREDSJEDNIK

mr.sc. Andrej Plenković



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

**PRIJEDLOG ZAKONA O PRESTANKU VAŽENJA
ZAKONA O ELEKTRONIČKOJ ISPRAVI**

Zagreb, travanj 2022.

PRIJEDLOG ZAKONA O PRESTANKU VAŽENJA ZAKONA O ELEKTRONIČKOJ ISPRAVI

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje Zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Donošenjem Zakona o elektroničkoj ispravi („Narodne novine“, broj 150/05., u daljnjem tekstu: Zakon) 2005. godine je uvažen utjecaj informacijske tehnologije na društvo i osvijestila se potreba za modernizacijom regulacije elektronički potpisanih dokumenta. Pristup koji je uzet prilikom izrade Zakona zauzeo je kao temeljni stav (paradigm) da dokument koji je elektronički potpisan treba regulirati u našem pravnom sustavu kao poseban pravni institut. Taj pristup je zamijenjen novom premisom Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (dalje u tekstu: Uredba eIDAS) da se pravna valjanost i važnost elektroničkih dokumenata postiže odredbama o zabrani njihove diskriminacije u usporedbi s onima na papiru pod uvjetom upotrebe elektroničkog potpisa koji kroz kriptografske metode jamči autentičnost sadržaja i autora i ostale mehanizme razrađene samom Uredbom (Usluge povjerenja) i ta paradigma je uvedena u nacionalno zakonodavstvo Zakonom o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ („Narodne novine“, broj 62/17., dalje u tekstu: Zakon o provedbi Uredbe eIDAS).

U pregledu ocjene stanja ističe se neusklađenost Zakona s temeljnim postavkama Uredbe eIDAS, dok su oba propisa na snazi. Zakon od adresata traži taksativno zadovoljenje elemenata elektroničke isprave koji su u tehnološkom smislu zastarjeli te koristi terminologiju iz Zakona o elektroničkom potpisu koji je van snage od kolovoza 2017. godine i prilikom definiranja pojedinih pojmova (napredni elektronički potpis) ne prati suvremeni tehnološko pravni okvir. Uredba eIDAS se s druge strane oslanja na usluge povjerenja, poput kvalificiranog elektroničkog potpisa i kvalificiranog elektroničkog pečata i vremenskog žiga, čijom primjenom se u elektroničkoj komunikaciji omogućuju prekogranično korištenje i priznavanje u svim državama članicama te su temeljeni na tehnološko suvremenim rješenjima na području EGP.

Također, unatrag tri godine doneseni su i propisi koji se odnose na dokumentacijski ciklus elektroničkih dokumenta, ali i iz područja arhivistike u smislu postupanja s elektroničkim dokumentima. Dokumentacijski ciklus elektroničkog dokumenta je reguliran Zakonom o arhivskom gradivu i arhivima („Narodne novine“, br. 61/18. i 98/19.) koji regulira/definira trajno čuvanje sadržaja zapisanog u digitalnom obliku kao i pretvorbu gradiva u digitalni oblik. Na snazi je i Pravilnik o upravljanju dokumentarnim gradivom izvan arhiva („Narodne novine“, broj 105/20.) koji regulira postupanje s gradivom u elektroničkom obliku, mehanizme (prije) predaje gradiva u elektroničkom formatu kao i ulogu kvalificiranog elektroničkog potpisa u navedenim procesima.

Uredba o uredskom poslovanju koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 1. srpnja 2021. u potpunosti obuhvaća elemente dokumentacijskog ciklusa elektroničkih dokumenata u okviru Uredbe eIDAS, a koji su navedeni ovim Zakonom te propisuje pravila i mjere uredskog poslovanja u obavljanju poslova državne uprave, usklađene s navedenom Uredbom eIDAS.

Nastavak procesa usklađivanja s Uredbom eIDAS je vidljiv i iz Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 110/21.) koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 1. listopada 2021. godine i koji je stupio na snagu 1. siječnja 2022. Odredbe Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku propisuju upotrebu elektroničkog potpisa upravo na način da se traži kvalificirani elektronički potpis na podnescima koji se dostavljaju javnopravnom tijelu elektroničkim putem (a ne više elektronička isprava), a koje stranke u fizičkom obliku vlastoručno potpisuju, s obzirom da je kvalificirani elektronički potpis izjednačen s vlastoručnim potpisom (na papiru) odnosno ima jednak pravni učinak kao vlastoručni potpis te pruža najvišu razinu sigurnosti elektroničkog pismena i njegovu neporecivost. Ovim Zakonom se izbacuju odredbe predmetnog Zakona koje se pozivaju na elektroničku ispravu i uvodi se nomenklatura iz Uredbe eIDAS.

Odredbe Uredbe eIDAS, članka 25., izbacile su iz praktične primjene odredbe Zakona. Pojavom kvalificiranih certifikata elektroničkog potpisa i elektroničkog pečata kao Usluge povjerenja koje imaju jednaki pravni učinak kao vlastoručni potpis i priznaju se u svim državama članicama dovelo je do toga da tijela javne vlasti u Hrvatskoj temeljem propisa donesenih u području njihovog djelokruga rada primjenjuju Uredbu eIDAS i Zakon o provedbi Uredbe eIDAS umjesto predmetnog Zakona.

Donošenjem Zakona posljedično će se otkloniti zbunjujuće situacije za obveznike/adresate Zakona i Uredbe eIDAS. Smanjiti će se pravno-faktične nedoumice o uvjetima potrebnim za priznavanje elektroničkih dokumenata u pravnom prometu i izvršiti usklađenje s Uredbom eIDAS odnosno nacionalno zakonodavstvo uskladiti će se s europskom pravnom stečevinom.

Predviđa se „odgođeno“ stupanje na snagu Zakona sa danom 1. svibnja 2023. godine kako bi se izbjegao nastanak eventualnih pravnih praznina odnosno kako bi se tijelima ostavilo dovoljno vremena za prilagodbu postojećih odnosno donošenje novih propisa kojima će se predmetna materija u potpunosti regulirati u skladu sa Uredbom eIDAS.

Stoga je nesporna potreba uklanjanja iz pravnog poretka Zakona kao nepotrebnog s obzirom da je donesena Uredba eIDAS i Zakon o provedbi Uredbe eIDAS, čija primjena je obvezujuća, a koji na drugačiji način od Zakona reguliraju predmetnu materiju. Navedeni propisi predstavljaju pravni temelj za korištenje u nacionalnom zakonodavstvu elektroničkog kvalificiranog potpisa i elektroničkog pečata, kao Usluge povjerenja koje imaju jednaki pravni učinak kao vlastoručni potpis i priznaju se u svim državama članicama.

Sve odredbe Zakona koji se želi staviti izvan snage su zastarjele i u praksi zamijenjene u provedbi prednje navedenim propisima.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provedbu ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske.

**PRIJEDLOG ZAKONA O PRESTANKU VAŽENJA
ZAKONA O ELEKTRONIČKOJ ISPRAVI**

Članak 1.

Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o elektroničkoj ispravi („Narodne novine“, broj 150/05.)

Članak 2.

Ovaj Zakon objavit će se u „Narodnim novinama“, a stupa na snagu 1. svibnja 2023.

OBRAZLOŽENJE**Uz članak 1.**

Ovim člankom se navodi da danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o elektroničkoj ispravi („Narodne novine“, broj 150/05.)

Uz članak 2.

Odredbom ovog članka propisuje se stupanje na snagu Zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi na način da se ostavi dovoljno vremena tijelima za donošenje novih propisa odnosno izmjenu postojećih.

PRILOG - Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću

OBRAZAC IZVJEŠĆA O PROVEDENOM SAVJETOVANJU SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU	
Naslov dokumenta	Izvešće o provedenom javnom savjetovanju o Prijedlogu Zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi
Stvaratelj dokumenta, tijelo koje provodi savjetovanje	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
Svrha dokumenta	Izvešće o provedenom javnom savjetovanju o Prijedlogu Zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi
Datum dokumenta	14.3.2022.
Verzija dokumenta	Prva
Vrsta dokumenta	Izvešće
Naziv nacrtu zakona, drugog propisa ili akta	Prijedlog Zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi
Jedinstvena oznaka iz Plana donošenja zakona, drugih propisa i akata objavljenog na internetskim stranicama Vlade	/
Naziv tijela nadležnog za izradu nacrtu	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti bili uključeni u postupak izrade odnosno u rad stručne radne skupine za izradu nacrtu?	/
Je li nacrt bio objavljen na internetskim stranicama ili na drugi odgovarajući način? Ako jest, kada je nacrt objavljen, na kojoj internetskoj stranici i koliko je vremena ostavljeno za savjetovanje? Ako nije, zašto?	Da, na središnjem državnom portalu za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću „e-Savjetovanja“ te na internetskoj stranici Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, u trajanju od 24. veljače do 11. ožujka 2022. godine.
Koji su predstavnici zainteresirane javnosti dostavili svoja očitovanja?	Odvjetničko društvo Vukina & Partneri d.o.o.

ANALIZA DOSTAVLJENIH PRIMJEDBI	Odgovori na pristigle primjedbe objavljeni su u popratnom izvješću o provedenom savjetovanju.
Primjedbe koje su prihvaćene	
Primjedbe koje nisu prihvaćene i obrazloženje razloga za neprihvatanje	
Troškovi provedenog savjetovanja	Nije bilo troškova provedenog savjetovanja.

Izvešće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje s javnošću o Prijedlogu Zakona o prestanku važenja Zakona o elektroničkoj ispravi

Redni broj	Korisnik	Isječak	Komentar	Status odgovora	Odgovor
1	Odvjetničko društvo Vukina & Partneri d.o.o.	TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA, S OBRAZLOŽENJEM, Članak 1.	<p>Uredba Eidas uređuje elektronički potpis, dok Zakon o elektroničkoj ispravi uređuje sve elektroničke isprave kao takve.</p> <p>Nadalje, čl. 9. do 12. Zakona o elektroničkoj ispravi nisu preneseni u odgovarajuće propise. Naime, u određenim postupcima s međunarodnim elementima potrebno je određene elektroničke isprave pribaviti u fizičkom obliku. Zbog toga ovlaštenje javnog bilježnika da takve isprave prebaci u ovjereni fizički primjerak je nužno i korisno za međunarodno poslovanje (čl. 10. st. 2. ZEI). Također, čl. 9. st. 3. ZEI pridonosi pravnoj sigurnosti jasno propisujući tretman isprava izdanih u fizičkom i elektroničkom obliku.</p> <p>Ukidanjem odredbe čl. 11. st. 2. ZEI povećava se pravna nesigurnosti u vidu smiju li se javnobilježničke ovjere zamijeniti kvalificiranim elektroničkim potpisom.</p> <p>čl. 12. propisuje korištenje elektroničkih isprava kao dokaza pred javnim tijelima vlasti i arbitražama. Ukidanjem ovakve odredbe partikularizama se primjenjivost elektroničkih isprava u postupcima pred tijelima javne vlasti i arbitražama.</p> <p>Slijedom svega navedenoga, predlažemo da se navedene odredbe uvrste u odgovarajuće zakone prije ukidanja ZEI-a.</p>	Nije prihvaćen	<p>Uredba eIDAS i Zakon o elektroničkoj ispravi se zasnivaju na različitim pravnim temeljima, različiti su i načini priznavanja pravne valjanosti elektroničkog dokumenta te se ova dva propisa se ne mogu koristiti istovremeno.</p> <p>Također ističemo kako se Zakon o elektroničkoj ispravi trebao uskladiti s eIDAS Uredbom, kao i brojni drugi propisi koji se pozivaju i propisuju uporabu ePotpisa, a što u konačnici nije učinjeno. Uredba eIDAS postiže/propisuje pravnu valjanost i važnost elektroničkih dokumenata odredbama o zabrani njihove diskriminacije u usporedbi s onima na papiru pod uvjetom upotrebe elektroničkog potpisa (ili druge usluge povjerenja iz eIDAS-a) koji kroz kriptografske metode jamči autentičnost sadržaja i autora.</p> <p>Zakon o elektroničkoj ispravi (donesen 2005. prije propisivanja standardiziranih Usluga povjerenja) zauzeo je stav da dokument koji je elektronički potpisan treba regulirati u našem pravnom sustavu kao poseban pravni institut.</p> <p>Uredba eIDAS svojim stupanjem na snagu 2017. uvodi kvalificirane certifikate usuglašene na EU razini kao standardizirane usluge povjerenja za elektroničku komunikaciju, dok isti nisu prepoznati Zakonom o elektroničkoj ispravi, nisu priznati na razini EU te sam Zakon o elektroničkoj ispravi koristi zastarjele tehnološke elemente u definiranju elektroničke isprave (osim što nisu prepoznati na EU razini).</p> <p>Nadalje, člankom 1. eIDAS Uredbe, propisano je kako se istom između ostaloga uspostavlja pravni okvir za elektroničke potpise, elektroničke pečate,</p>

elektroničke vremenske žigove, elektroničke dokumente, usluge elektroničke preporučene dostave i usluge certificiranja za autentikaciju mrežnih stranica (usluge povjerenja). Članak 1. eIDAS Uredbe glasi: „Članak 1. Predmet: S ciljem osiguravanja ispravnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, istodobno težeći primjerenj razini sigurnosti sredstava elektroničke identifikacije i usluga povjerenja, ovom se Uredbom: (a) utvrđuju uvjeti pod kojima države članice priznaju sredstva elektroničke identifikacije fizičkih i pravnih osoba koja su obuhvaćena prijavljenim sustavom elektroničke identifikacije druge države članice; (b) utvrđuju pravila za usluge povjerenja, posebno za elektroničke transakcije; i (c) uspostavlja pravni okvir za elektroničke potpise, elektroničke pečate, elektroničke vremenske žigove, elektroničke dokumente, usluge elektroničke preporučene dostave i usluge certificiranja za autentikaciju mrežnih stranica.“

Nadalje, člankom 3. eIDAS Uredbe, koja je izravno primjenjiva u svim državama članicama, nedvosmisleno je propisano u točki 35. definicija: „elektronički dokument“ znači svaki sadržaj koji je pohranjen u elektroničkom obliku, a posebno kao tekstualni ili zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis; Stoga navod komentara da odredbe eIDAS Uredbe ne mogu nadomjestiti odredbe Zakona o elektroničkoj ispravi budući da se isto Uredbom ne uređuje, nije točan. Uredba eIDAS spominje elektroničke dokumente koji su širi pojam i sadrži odredbu da se istima ne smije odreći valjanost samo zbog toga što su elektronički. eIDAS Uredba i njezine odredbe primjenjuju se upravo na elektroničke dokumente, ista ih pritom definira te upućuje na adekvatno korištenje usluga povjerenja i elektroničke identifikacije s istima. Ovdje ističemo da se u Zakonu o elektroničkoj ispravi

pri definiranju same građe el. isprave (čl. 7) koristi zastarjela terminologija i definicija elektroničkog potpisa (kao sastavnog djela el. isprave) i poziva se na Zakon o elektroničkom potpisu koji je van snage od stupanja na snagu Uredbe eIDAS, budući nije usklađen s eIDAS Uredbom, kao što smo ranije naveli, a što je slučaj i s brojnim drugim propisima koji se još uvijek pozivaju na akt koji je van snage.

Također, ističemo kako će se izmjenama i dopunama Zakona o provedbi Uredbe EU 910/2014 koje predstoje zbog revizije eIDAS Uredbe, urediti pobliže pitanje izvornika i preslike elektroničkog dokumenta.

Mišljenja smo kako, u današnje digitalno doba, kada se elektroničkom dokumentu ne smije uskratiti valjanost kao dokaza u sudskim, ali i drugim npr. upravnim postupcima, članak 46. eIDAS Uredbe:

Pravni učinci elektroničkih dokumenata
Elektroničkom dokumentu se kao dokazu u sudskim postupcima ne smiju uskratiti pravni učinak i dopuštenost samo zbog toga što je on u elektroničkom obliku., nije potrebno razdavanje pojmova na elektronički dokument i elektroničku ispravu, dapače isto smatramo suvišnim budući je pojam elsprave po Zakonu o elspravi zastario i donošenjem eIDAS Uredbe je izgubio svoj smisao što dokazuje praksa.

Pojam elsprave je ujedno i kontradiktoran Uredbi eIDAS i definira elektronički dokument tj ispravu drugačije od Uredbe eIDAS, budući nije usklađen sa eIDAS propisima.

Na navod da bi se ukidanjem odredbe čl. 11. st. 2. ZEI povećava se pravna nesigurnosti u vidu smiju li se javnobilježničke ovjere zamijeniti kvalificiranim elektroničkim potpisom, možemo istaknuti kako su sukladno članku 25. Uredbe eIDAS propisani pravni učinci elektroničkih potpisa:

1. Elektroničkom potpisu se kao dokazu u sudskim postupcima ne smiju uskratiti pravni učinak i dopuštenost samo zbog toga što je on u elektroničkom obliku ili zbog

toga što ne ispunjava sve
zahtjeve za kvalificirani
elektronički potpis.

2. (Jedino) Kvalificirani
elektronički potpis ima jednak
pravni učinak kao vlastoručni
potpis.

3. Kvalificirani elektronički
potpis koji se temelji na
kvalificiranom certifikatu
izdanom u jednoj državi
članici priznaje se kao
kvalificirani elektronički potpis
u svim ostalim državama
članicama.

Stoga nema zapreke da javni
bilježnici koriste kvalificirane
elektroničke potpise i
kvalificirane elektroničke
pečate, što prema našim
informacijama i čine.