# ZLOUPOTREBA SISTEMA

# PUTEM PRAVNIH PROPISA I NEDEFINISANIH ODNOSA

*Dubravka Komanović-Kesler*

Grad Beograd – Uprava grada Beograda

***Apstrakt:*** Zloupotreba podataka stalno prati razvoj ICT. Međutim, zloupotreba podataka na užem, obično nacionalnom, a ponekad i lokalnom području je mnogo češće posledica moralnog statusa društva, spremnosti da se individualno podredi kolektivnom kao cilj organizovanog reda i poštovanja propisa. Ispravne baze podataka kvalitetnih registara, unetih u ICT sisteme, defnisanih softverskih paketa saglasno međunarodnim standardima obezbeđuju prepoznatljivost, promet i zaštitu domaćih i stranih fizičkih i prvnih lica, pokretne i nepokretne imovine na nacionalnom prostoru.

***Ključne reči:*** zloupotreba podataka, osavremenjavanje države, harmonizacija propisa, standardizovani statusni podaci, elektronski potpis, sigurnosni sertifikat, zaštita privatnosti

## 1. UVOD

Osavremenjavanje komunikacija i poslovnih odnosa na svetskom tržištu zahteva kontinuirano praćenje i uvođenje savremenih sistema poslovanja i razmene podataka u lokalu (na celoj ili delu teritorije jedne države). Tako pravni subjekti na konkretnoj teritoriji učestvuju u razmeni informacija o prometu ljudi, robe, usluga i kapitala, pod ujednačenim, standardizovanim uslovima sa ostalim subjektima civilizovanog sveta.

Činjenica je da nagli razvoj tehnike, tehnologije i uzajamnih komunikacija predstavlja istovremeni dvosekli mač za učesnike na međunarodnom tržištu zbog neujednačeno prilagođenog kvaliteta ponude sa cenom i kvalitetom tražnje, ali svakako stvara okolnosti za upoznavanje sa nivoima tražnje, definisanim standardima i prilagođavanje zahtevima tržišta, uporedo sve više čak opstanak na tržištu. Ovaj individualizovani aspekt[1] zahteva definisanje tržišnog ambijenta na međunarodnom, regionalnom i nacionalnom nivou gde se omogućava nesmetan protok ljudi, roba, usluga i kapitala, saglasno adekvatnoj tehničko-tehnološkoj i pravnoj regulativi, definisanim procedurama i nadzoru nad svim elementima pravnog prometa.

Dugogodišnja odsutnost našeg nacionalnog ambijenta sa savremenog svetskog tržišta dovela nas je do marginalizacije, kako u tehničko-tehnološkom, tako i u pravnom, a krajnje - čak rizično zapušteno - u ekonomskom smislu. I pored velikog broja nedovoljno usklađenih propisa - Ustava, a posebno zakona, donetih u poslednjoj deceniji, sistemski nedostaje

[1] Poslovni subjekti u pravnom prometu

konkretna koordinirana primena struke, u potpunosti oslobođena ogromne političke hipoteke, ali sa jedinstvenim interesima opšte dobiti na tržištu.

## 2. PROCES POSLERATNOG UJEDINJAVANJA I OSAVREMENJAVANJA DRŽAVE

U posleratnom periodu tehničko-tehnološki uslovi života i rada ubrzano napreduju, tako da se paralelno studiozno i sistematično radi na regulatornom ujednačavanju propisa. Naime, da budemo precizniji, još se tokom Drugog svetskog rata u okviru Pokreta otpora vrlo ozbiljno počelo razmišljati o konceptu organizacije zajedničkog života na kontinentu koji bi mogao nadživeti nacionalne antagonizme. Ovakva politika evolutivno vodi do razvoja Evropske zajednice, da bi se februara 1992. godine u Holandiji potpisao Mastrihtski ugovor kojim se konstituiše Evropska unija. Oktobra 1997. godine u Amsterdamu se potpisuje novi ugovor koji prihvata i učvršćuje politiku i nadležnosti Evropske unije (EU), posebno u saradnji na polju pravosuđa, slobodnog kretanja ljudi, u spoljnoj politici i zdravstvu. Amsterdamski ugovor stupio je na snagu 1. maja 1999. godine.

EU se dokazala kao uspešni mirotvorni model i kao odlučujuća tačka stabilnosti u političkom i privrednom smislu. Zbog toga se zemlje Srednje, Istočne i Jugoistočne Evrope trude da se integrišu u strukture EU. Konkretno, na samitu u EU u Kopenhagenu 12-13. decembra 2002. godine je odlučeno da deset zemalja pristupi EU 2004. godine. To su: Češka, Kipar, Latvija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija, a 2007-01-01 pristupile su i Rumunija i Bugarska. Uz to, zemlje Jugoistočne Evrope (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora) približavaju se EU kroz Proces stabilizacije i pridruživanja[2].

## 3. "OSAVREMENJAVANJE" DRŽAVE NA NACIONALNOM PROSTORU

Ne ulazeći posebno u analizu perioda do kraja 80.-tih, u našoj zemlji gore pomenuta situacija, iako u relativno civilizovanom okruženju zemalja tada već članica ili kandidata za EU, izgleda sasvim suprotno. Tokom 90.-tih godina deo zemlje se uvodi u građanski rat, ostavljaju se dve jugoslovenske republike pod međunarodnim sankcijama, marginalizuje legitimacija jakih i dugi niz godina afirmisanih poslovnih subjekata, drastično obara nivo stručnosti – kako ogromnim iseljavanjem i nekontrolisanom pljačkom stanovništva, tako i ustanovljavanjem autoriteta koji jednostavno i organizovano dolaze do velikih novčanih sredstava i samim tim započinju procese iznošenja tog novca iz zemlje, a kasnije, kao relativno anonimni, učestvuju u postupcima privatizacije.

Takvom procesu svakako ne odgovora uređen sistem sa definisanim pravima, obavezama i odgovornostima u kome bi razvoj informacionih tehnologija usavršio i pojednostavio sve što

[2] U međuvremenu, viznom liberalizacijom Srbija je 2009-11-29 dobila beli šengen tipa C, što zapravo označava samo kratkotrajni boravak od ukupno 90 dana u periodu od šest meseci, bilo da je reč o kontinuiranom ili periodičnom boravku u nekoj zemlji šengenske zone.

je zatečeno u klasičnom evidentiranju, organizovanju, komunikacijama i generalnom projektno-razvojnom sistemu. Evidentno je da se forsiralo sistematično razgrađivanje zemlje.

Pojam razgrađivanja države uglavnom kod većine ljudi izaziva asocijaciju na nasilni, vojni pristup. Međutim, mnogo perfidnije se postiže razgrađivanjem postojećih registara (baza) podataka, sistema za komunikaciju, odnosno standardizovani prenos, pa je lakše kroz vreme više puta, da bi se dobijalo na vremenu, neadekvatnom i neblagovremenom harmonizacijom propisa izigravati "kretanje od neke nule", jer:

- "u sudovima je zbog poplave došlo do uništenja predmeta";
- "u organu uprave su tokom selidbe ili promene nadležnosti nestali neki predmeti";
- "na groblju je lice koje je otišlo u penziju sa sobom odnelo knjige sahranjenih", pa groblje nema podatke o licima koja su tu (bila) sahranjena (nekada živela u oblasti);
- "u katastru u knjizi nedostaju baš ti podaci koje stranka traži";
- "u banci nisu sigurni zbog promene registrature (imena) banke da će naći odgovarajuće hartije od vrednosti po zahtevu stranke";
- "u školi zbog promene propisa više ne znaju kakvo uverenje o obrazovanju da izdaju, ukoliko se i ti podaci u međuvremenu nisu izgubili"… i tako u nedogled

U ovakvoj situaciji ma koliko bili izvanredni propisi (koji to definitivno nisu), stručnjaci iz oblasti ITK, prava, ekonomije…, nisu u mogućnosti mnogo da pomognu, jer i prapočetak svake priče u državi, firmi, informacionom sistemu su registri podataka. Registar podataka je "škare i sukno" za svako dalje odelo o kome se želi razgovarati. Podatak je suštinski značajan za:

- rođenje, življenje, državljanstvo, brak, prebivalište, imovinu, smrt, nasledstvo od fizičkog lica;
- osnivanje, poslovanje, imovinu, prestanak pravnog lica i ostalih poslovnih subjekata bez statusa pravnog lica;
- registre akata pravosudnih, upravnih, ostalih državnih organa i organizacija i drugih poslovnih subjekata registrovanih po pravnom osnovu na području zemlje ili sa kojima domaći poslovni subjekti posluju…[3]

Supstrat bogatstva zemlje nalazi se u privredi dok radi i proizvodi – oplođava kapital, a kada taj proces zastane, ili nastupi njegovo raskomadavanje, što je naš slučaj, ostaju resursi u nepokretnostima[4], velikim sistemima i ponekom zanimljivom "preduzeću" za privatizaciju, a pre za preprodaju na osnovu već izvršenog interesantnog postupka privatizacije. Potvrda svemu ovome se najjednostavnije može dobiti u izostanku zakona o denacionalizaciji koji je za zemlje EU bio obaveza, s obzirom da su sve članice bile dužne da propisima izvrše *restitutio in integro*, odnosno povraćaj u pređašnje stanje na period od prestanka rata - 1945. godine. Izuzetak je samo težak ratni kriminal, takođe strogo definisan propisom.

[3] Naravno, ovde su izvučeni samo najosnovniji pokazatelji podataka, kako bi se ceo proces pojednostavio.

[4] Zgrade – u ovom slučaju i stambene i poslovne, zemljište, posebno pored saobraćajnica, odnosno sa odgovarajućim „potencijalima", imajući u vidu dalji razvoj zakonodavne platforme sa jedne strane, a siromaštvo vlasnika – građana, ukoliko o njima postoje podaci da su vlasnici, sa druge strane.

Odlaganjem donošenja zakona o denacionalizaciji, koji prethodno zahteva ogromne registre podataka, kako o imovini, zatim o načinu na koji je imovina od strane države oduzeta, zatim o vlasnicima o kojima postoje registri da su uopšte nekada postojali na teritoriji na kojoj je došlo do oduzimanja imovine, da bi se u međuvremenu legitimisali njihovi sledbenici u interregnumu dolazi do pokušaja da se pristupi svim gore navedenim bogatstvima na najrazličitije načine, počev od legitimnog nalaženja načina da se određena nepokretnost preuzme (uglavnom bez pravnog osnova), a onda čudnim daljim koracima, kroz institucije pronalaze se načini da se "zaboravi" ovaj proces, kako bi se "legalizovao" krajnji cilj i namera određenog subjekta.

## 4. ZLOUPOTREBA PROPISA U PRISVAJANJU NEPOKRETNOSTI

Konkretan primer ovakvog vida zloupotrebe ogleda se, između ostalog, tokom 90.tih godina članom 17. Zakona o stanovanju, kada je definisanjem uslova koji se objekti mogu izuzeti iz prava otkupa otvoren veliki broj slučajeva povrede ustavnih prava građana sa jedne strane, a lanca zloupotreba i otvaranja mogućnosti za nelegalno prisvajanje izuzetno vrednih objekata, sa druge strane. Samo ovaj član Zakona, zbog neblagovremenog donošenja zakona o denacionalizaciji, neadekvatektnih registara, baza podataka, pojedinačnih zloupotreba, vođenja postupaka pred (ne)nadležnim institucijama, skrivanja dokumentacije…, "košta", preciznije – nije unelo u državni i budžet lokalne samouprave svakako više od milijardu evra. Odredba precizira da su od otkupa, između ostalog, izuzeti stanovi:

- "čiji nosilac stanarskog prava, odnosno član njegovog porodičnog domaćinstva ima u svojini drugi stan koji je odgovarajući za to porodično domaćinstvo;
- čiji nosilac stanarskog prava, odnosno član njegovog porodičnog domaćinstva ima u svojini drugi stan koji se koristi po osnovu stanarskog prava, ako po ovom zakupu postoje uslovi za zamenu stana i njegovog vlasnika i nosioca stanarskog prava na tom stanu…;
- koji se nalazi u zadužbini, odnosno koji je pripadao zadužbini koja bi mogla da nastavi sa ciljevima radi kojih je osnovana…"

Ne ulazeći u posebnu analizu prve dve alineje koje svakako povređuju imovinska prava, prava na nasleđivanje i ostala građanska prava koja se stiču sklapanjem braka, usvojenjem i sl., zadržaćemo se na trećoj alineji, koja je posebno zanimljiva iz razloga što je zakonska odredba definisana u kondicionalu. "Bi mogle" nikako ne može biti zakonska odredba, jer zakonski tekst mora biti do kraja precizan i ne može ostaviti na slobodnu ocenu, pa makar to bio i državni organ, u ovom slučaju Ministarstvo kulture da procenjuje da li bi neki objekat mogao ili ne bi mogao… Organ mora da sprovede zakon tako što će jasnu zakonsku odredbu, sa zakonom utvrđenim uslovima izuzeća, obraditi kroz podzakonski akt i taj zakon iz njegove nadležnosti sprovesti.

Međutim, ovakvom pravnom situacijom se potvrđuje okolnost da postoji pokušaj da nepokretnosti izuzete iz otkupa, samo po "kondicionom zadužbinskom" osnovu obnavljanja od slobodne ocene "nadležnih" u okviru Ministarstva kulture, bez obzira na registre, podatke, bilo kakav prethodni osnov, "pod zakonskim okriljem" pređu u proces "mini denacionalizacije" – bolje rečeno, obnavljanjem u konstituisanje potpuno novih vlasničkih

odnosa. U pojedine postupke su se uključivali i Ministarstvo finansija i Direkcija za imovinu Republike Srbije, čak, svojevremeno i Vlada Republike Srbije, a po intervenciji građana niži sudovi, Vrhovni sud, Savezni Ustavni sud, Ustavni sud Republike Srbije, tužilaštva itd, što svakom pravniku, po vrsti institucije liči na uspostavljanje prava raspolaganja odnosno svojinskih prava, a zakonom je strogo zabranjeno, jer se samo korišćenje pominje kao pravo zadužbinskog statusa. Odatle se može ponovo utvrditi zašto je značajno izrazito precizno vođenje registara i baza podataka kao uslov sprečavanja haosa i "dokazivanja" neistine.

## ZLOUPOTREBA PRAVA ZADUŽBINARA,

## LJUDI KOJI SU ŽELELI NAPREDAK U SVOM ISTORIJSKOM TRENUTKU




Zadužbinarstvo kao pravni institut imalo je pozitivne i razvojne ciljeve u drugoj polovini XIX i početkom XX veka. Kada su se narodi - društva okretali zajedničkom prostoru, odlikama, udruživanju kapitala, došlo je do potrebe da se postigne napredak:

- da se ljudi školuju
- pojedine grupacije učitelja/profesora, naučnika, zanatlija, lekara, umetnika... podrže finansijski
- obezbede sredstva za izgradnju različitih objekata za stanovanje, obrazovanje podršku državnih i crkvenih imanja, aktivnosti.

Ovi humanitarni ciljevi su za svaku pohvalu, s obzirom da su u odgovarajućem istorijskom trenutku predstavljali pomoć i podršku svim ovim i mnogim drugim aktivnostima u vreme uspostavljanja države, njenih institucija, pravne regulative, fondova...

No, vremenom, posle Prvog svetskog rata, a posebno posle Drugog svetskog rata, u svetu, pa i kod nas dolazi do uspostavljanja novog uređenja države, gde se ustanovljavaju sistemi za centralizovano, jedinstveno, na zakonu zasnovano prikupljanje sredstava za različite namene u organizovanom društvu. Tako se obrazuju institucije i fondovi u koje se po zakonu uplaćuju sredstva od strane pravnih i fizičkih lica za različite namene:

- obrazovanje
- stambenu izgradnju
- zdravstvo
- radni odnosi
- penzijsko osiguranje
- socijalno osiguranje
- invalidsko-zdravstvena zaštita

Ovakva pravna situacija u potpunosti je usmerena na rešavanje svih ovih elemenata, tako da se istorijski prevazilazi potreba da se iz zadužbinskog statusa finansijski obezbeđuju bilo kakvi pomenuti ciljevi. Ipak, počev od 1992. godine dolazi do namere da se obnovi zadužbinarstvo koje može da "nastavi sa svojim ciljevima".

Naravno, reč je o objektima koji imaju priličnu građevinsku i kulturno-istorijsku vrednost, a posebno je značajno da se nalaze gotovo u samom centru, odnosno luksuznim četvrtima gradova Srbije. Inače, pravna nauka ne poznaje vaskrsnuće prava koje je istorijski prestalo da postoji. Tu može biti reči samo o uspostavljanju prava, s obzirom da, uz duboko poštovanje, samo religija poznaje institut vaskrsnuća. Taj pravni momenat je već nešto sasvim drugo i za njega apsolutno nema nikakvog uporišta u propisima u ovom slučaju. [5]

Takvo ponašanje bi apsolutno svaki originalni zadužbinar osudio u potpunosti i borio se da spreči zloupotrebu svog dela i namere.

## 5. DONOŠENJE PROPISA KOJI REGULIŠU SAVREMENE TEHNOLOGIJE KOMUNIKACIJA

Drugi problem iz domena propisa kao osnov za zloupotrebu su propisi koji regulišu delove elektronskog poslovanja. Jedan od njih je Zakon o elektronskoj trgovini, usvojen maja 2009. godine. Zakon već u samom prvom članu ni jednom rečju ne navodi išta iz domena trgovine - tržišta, pa onda tehnološkog aspekta u kome se taj oblik razmene robe i usluga odvija. "Informaciono društvo", "informisanje korisnika usluga", "odgovornost pružaoca usluga informacionog društva", pa čak i samo "zaključenje ugovora u elektronskom obliku", iako može biti vezano za trgovinu, nije pojmovno razjašnjenje osnova za ovaj zakon. Ugovor postoji i u odnosu usvojenja, bankarskih, transportnih usluga …, što apsolutno nikakve veze nema sa predmetom trgovanja[6].

[5] U takvoj situaciji, Ministarstvo kulture Republike Srbije donosi najčudnija rešenja o obnavljanju rada zadužbina i njihovim ciljevima. Kroz sudske postupke neka od rešenja bivaju poništena, no, ipak se nalaze kanali preko kojih se ova namera sprovodi. U međuvremenu se donose zanimljivi akti o nadgradnji, dodeli pojedinih stambenih jedinica od preko 100m$^2$ "svojim ljudima", preziđivanju, zaziđivanju ulaza, dodeli poslovnog prostora čak strancima (uz vrlo sumnjivo poreklo novca tih stranaca koji najverovatnije istorijski potiče sa ovih prostora) i mnoge slične kombinacije. Stanari i korisnici poslovnog prostora su dovedeni u neravnopravan položaj zbog onemogućavanja realizacije otkupa, a objekti propadaju. O njima se apsolutno ne vodi računa, čak se poremećuje statika zgrada zbog dodatnog opterećenja, dolazi do prskanja zidova, prodora, pojave vode u pukotinama i slične nedopustive aktivnosti.

[6] Pojedine ugovore isključuje Zakon o elektronskom potpisu, no, nedovoljno da bi ovakva pravna situacija u elektronskom okruženju u oblasti trgovine u potpunosti bila izregulisana.

Pored toga, koncepcijski, nije donet nov zakon o trgovini kao sistemska osnova za ovakav propis, tako da ovaj Zakon pravno "lebdi", nema odgovarajuću savremenu platformu, postoji samo formalno, bez ikakve materijalne upotrebljivosti - primene[7].

Zakon o elektronskom poslovanju, čijoj izradi se pristupilo još 1997. godine, nije "propušten" za izradu. Prošao je samo Zakon o elektronskom platnom prometu (1997.), Zakon o elektronskom potpisu (2004.), Zakon o elektronskom dokumentu (2009.) i nekolicina propisa sa izmenjenim ili dopunjenim odredbama koje se odnose na suštinu osnovnih odredbi zakona u elektronskom okruženju. Nedostaje sistem koji je jednostavno mogao da "okupi" zakon o elektronskom poslovanju, koji bi čitavom savremenom tehničko-tehnološkom okruženju stvorio jedinstven osnov za:

- centralni elektronski registar firmi sa standardizovanim statusnim podacima i periodičnim podacima o poslovanju;
- pomoć međusobnoj saradnji Internet firmi u Srbiji, kroz inicijativu za formiranje "Udruženje RS Internet biznisa";
- sređivanje i komercijalizacija registra (rs domen) odnosno RS-NIC-a; unapređenje domaće Internet infrastrukture kroz pomoć u uspostavljanju tačke razmene domaćeg saobraćaja i pokretanje projekta Telehouse;
- uspostavljanje zakonske regulative neophodne za primenu e-commerce rešenja – (zaštita autorskih prava - elektronski potpis - sigurnosni sertifikati - zaštita od Internet kriminala itd, u lančanom sistemskom nizu;
- pomoć države pri suzbijanju monopola i mere za zaštitu privatnosti u oblasti Interneta kroz zakonska rešenja...

---

[7] Za vreme izrade najstručniji eksperti u zemlji su davali svoje primedbe i sugestije, no, nažalost, nijedna nije usvojena, već je otišao onako "sirov" tekst radne verzije i takav definitivno usvojen. Naime, prevedena je izvesna direktiva "iz davnina" za ovu vrstu tehnologija (2.000.), pogotovo, što je reč o anglosaksonskom pravu koje ima potpuno drugačiji osnov od evropske – rimske pravne platforme, tako da se na tekstu nije radilo studiozno, kako bi se postigla unifikacija sa nacionalnim sistemom, pa onda harmonizacija sa propisima EU.

***Apstract:*** *Data misuse is permanently following the ICT development. However, the data misuse is often a consequence of moral status of society, readiness to subordinate individual to collective as an aim of the organized order and respecting of regulation, on national, rarely local area. Correct data bases of high-class registers, implanted in ICT systems and defined software packages in accordance with international standards ensures recognition, circulate and protection of domestic and foreign physical persons and legal entities, mobile and immobile property upon national territory.*

## 6. POGLED ODOZGO

Sve ovo i mnogo šta drugo jednostavno bi se moglo isprojektovati da se pristupi takvoj politici u zemlji. Na osnovu ispravnih baza podataka kvalitetnih registara, unetih u ITK sisteme, definisanih softverskih paketa saglasno međunarodnim standardima bi naša fizička i pravna lica, pokretna i nepokretna imovina bila jedinstveno prepoznata, samim tim njihov promet u potpunosti pojednostavljen, a istovremeno zaštićen, kao i stranih lica i stvari kroz našu teritoriju.

Sistemski propisi, unificirani, pa harmonizovani sa propisima EU, naravno i ostali zakonski i podzakonski propisi, legalizovali bi sve okolnosti navedene u prethodnom stavu, i samim tim izopštile do masksimuma mogućnosti zloupotreba, kako na individualnom, tako i na institucionalnom nivou.

Posao svakako nije mali. Traži veliki broj terenaca u prikupljanju podataka, znalaca u vođenju evidencija, registara iz najrazličitijih oblasti, ozbiljnih stručnjaka u tehničko-tehnološkoj, pravnoj (posebno normativnoj), ekonomskoj struci, da bi se "sakupili" elementi državnosti na pravi način, kako to čine civilizovane države, barem našeg evropskog okruženja, a svakako i šire.

## 7. LITERATURA


1. Evropska unija – Pridruživanje – Priručnici, (Dragan Vujčić), 2007. COBBISS.SR

2. Ka Evropskoj uniji: Vodič za predstavnike lokalne samouprave, Stalna konferencija gradova i opština, 2007.