

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Електронско гласање као облик партиципације
грађана у обављању послова јавне управе**
(мастер рад)

Ментор:
Проф.др Дејан Вучетић

Студент:
Александар Јовановић
Број индекса: М001/24-ИТ

Ниш, 2025. године

САДРЖАЈ

1. УВОД.....	4
1.1. Актуелност и значај теме	5
1.1.1. Дигитализација јавне управе у Републици Србији	6
1.1.2. Програм развоја електронске јавне управе у Републици Србији за период 2020-2022. ..	7
1.2. Прописи ЕУ и Савета Европе за отворену електронску управу и учешће грађана	12
1.3. Електронска партиципација у вршењу послова јавне управе.....	15
1.3.1. Облици електронске партиципације	15
1.3.1.1. Е-партиципација као инструмент модерне јавне управе	16
2. ТЕОРИЈСКО-ПОЈМОВНИ ОКВИР: ПАРТИЦИПАЦИЈА ГРАЂАНА У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА ЈАВНЕ УПРАВЕ	17
2.1. Јавна управа и учешће грађана.....	17
2.1.1. Појам јавне управе и „обављање послова јавне управе“	18
2.1.2. Место органа управе у државној организацији, подела на државну и локалну управу	18
2.1.3. Зашто се грађани укључују (легитимитет, квалитет одлука, превенција).....	20
2.2. Нормативни извори и стандарди	21
2.3. Електронска управа vs. електронска демократија	23
2.3.1. Е-управа	23
2.3.2. Е-демократија	24
2.3.3. Е-партиципација.....	25
3. ЕЛЕКТРОНСКО ГЛАСАЊЕ: ПОЈАМ, ВРСТЕ, ПРАВНИ ЗАХТЕВИ	27
3.1. Појам електронског гласања	27
3.1.1. Е-гласање као технички потпомогнуто давање гласање.....	28
3.1.2. Е-гласање у референдумском/изборном контексту.....	29
3.1.3. Е-гласање у управном контексту.....	30
3.2. Врсте електронског гласања	31
3.3. Основни правни принципи које електронско гласање мора да испоштује.....	33
3.3.1. Идентитет гласача.....	33
3.3.2. Тајност гласа	34
3.3.3. Једнакост и једнак приступ.....	35
3.3.4. Интегритет процеса	36
3.3.5. Правна сигурност и могућност накнадног управног или судског надзора	37

3.4. Техничко-правна инфраструктура.....	38
3.4.1. Државни портали, јединствена управна места, регистри и системи за електронску идентификацију	38
4. УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ.....	40
4.1. Естонија.....	40
4.2. Руска Федерација	45
4.3. Савезна Република Немачка	48
5. МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	51
5.1. Нормативни оквир Србије за е-управу и учешће грађана	51
5.1.1. Закон о општем управном поступку	51
5.1.2. Закон о електронској управи.....	52
5.1.3. Закон о локалној самоуправи	53
5.2. Модели у којима би електронско гласање било најреалније.....	55
5.2.1. Локалне иницијативе и анкете	55
5.2.2. Јавне расправе.....	56
5.2.3. Партиципативно буџетирање	57
5.3. Правна питања и ризици	61
5.3.1. Заштита података о личности	61
5.3.2. Питање тајности гласа на супрот праву на увид и контролу.....	61
5.3.3. Неједнак технички приступ грађана	62
5.4. Институционални оквир	64
5.4.1. Који орган би био надлежан за техничко одржавање система	64
5.4.2. Који орган врши контролу/инспекцијски надзор	65
5.4.3. Органи државне управе наспрам органа локалне самоуправе	66
6. ЗАКЉУЧАК	68
7. ЛИТЕРАТУРА.....	70
Књиге и чланци на страном језику:.....	70
8. БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	78

1. УВОД

У последњим деценијама свет сведочи интензивном развоју информационо-комуникационих технологија (ИКТ), које су постале незаменљив део свакодневног живота и кључан инструмент у модернизацији јавне управе. Дигитална трансформација јавног сектора подразумева не само увођење савремених технологија у административне процесе, већ и стварање нових могућности за активно укључивање грађана у доношење одлука. Овакве промене означавају прелазак са традиционалног модела јавне управе, заснованог на хијерархији и бирократији, ка моделу **е-управе**, који промовише транспарентност, ефикасност и партиципацију.¹

Један од основних циљева е-управе јесте јачање **демократског учешћа грађана** кроз дигиталне канале комуникације. Овај концепт, познат као *е-партиципација* или *електронска партиципација*, обухвата различите начине на које грађани могу учествовати у раду органа власти, изражавати своје ставове, предлагати решења и доносити одлуке путем интернета. Најразвијенији и најосетљивији облик електронске партиципације јесте **електронско гласање (е-гласање)**, које омогућава бирачима да на изборима, референдумима или јавним консултацијама гласају електронским путем, користећи рачунаре, мобилне телефоне или специјализоване електронске терминале.²

Електронско гласање се у савременим демократским друштвима посматра као логичан корак у развоју дигиталне демократије (*e-democracy*). Његова примена има потенцијал да значајно повећа излазност бирача, посебно међу младима, особама са инвалидитетом и грађанима који живе у иностранству. Истовремено, е-гласање може допринети ефикаснијем спровођењу избора, бржем пребројавању гласова и смањењу трошкова изборног процеса.³ На тај начин, електронско гласање не представља само техничку иновацију, већ и инструмент који може допринети већој инклузивности и јачању поверења грађана у институције система.

Ипак, поред бројних предности, електронско гласање носи и одређене изазове. Питања безбедности, заштите личних података и поверења у дигиталне системе представљају кључне препреке његовој пуној имплементацији. Бројне земље, укључујући Естонију и Швајцарску, увеле су или тестирале е-гласање уз високе стандарде заштите и транспарентности, док друге државе још увек развијају правне и техничке оквире који би омогућили његово безбедно спровођење⁴. Савет Европе у својим препорукама наглашава да свака држава која уводи електронско гласање мора обезбедити да овај процес буде једнако сигуран, тајан и поуздан као традиционално гласање⁵.

¹ OECD Publishing, Digital Government Review: Shaping the Future of Digital Government., Paris, 2021.

² Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2017)5 on Standards for E-voting. Strasbourg, 2017.

³ United Nations, E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York, 2022.

⁴ European Commission.. eGovernment Benchmark 2020: Empowering Europeans through Digital Public Services. Brussels, 2020.

⁵ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2017)5 on Standards for E-voting. Strasbourg, 2017.

У контексту Републике Србије, питање дигитализације јавне управе постаје све важније у оквиру процеса европских интеграција. Стратегије развоја е-управе препознају потребу за унапређењем електронских сервиса и повећањем учешћа грађана у доношењу одлука. Иако електронско гласање још увек није уведено у изборни процес, дискусија о његовим могућностима и ризицима постаје све актуелнија, посебно у светлу опште дигиталне трансформације друштва.

Предмет овог мастер рада је испитивање електронског гласања као облика учешћа грађана у обављању послова јавне управе, са посебним освртом на управни контекст. Рад анализира начин на који електронско гласање омогућава грађанима да директно учествују у процесима одлучивања и врше контролу над јавним пословима, као и правне и организационе механизме који подржавају или ограничавају ову форму партиципације. Посебна пажња посвећена је поређењу различитих правних система у циљу идентификације најбољих пракси и могућности примене у Републици Србији. У управном контексту, предмет рада обухвата:

- **Улогу грађана** у управним процесима и механизме њихове партиципације.
- **Електронско гласање као инструмент управе**, који омогућава директно учешће грађана у одлучивању и остваривању јавних политика.
- **Правне, техничке и организационе захтеве** који омогућавају или ограничавају ову форму учешћа.

Циљ овог рада је да пружи детаљну анализу електронског гласања као облика партиципације грађана у обављању послова јавне управе. У раду ће бити размотрени теоријски аспекти е-гласања, његове предности и недостаци, као и правни, технички и друштвени услови који су неопходни за његову успешну примену. Посебна пажња биће посвећена искуствима земаља које су већ имплементирале електронско гласање и могућностима да се слични модели примене у Србији.

1.1. Актуелност и значај теме

Актуелност ове теме произлази из глобалног тренда дигитализације јавне управе и све већег интереса држава да омогуће грађанима једноставнији приступ изборима и одлучивању⁶. Посебно током последњих година, када су пандемија COVID-19 и убрзани развој дигиталних сервиса показали потребу за алтернативним, безбедним и доступним начинима партиципације грађана, електронско гласање постало је предмет бројних стручних и политичких расправа⁷.

Значај теме огледа се и у чињеници да електронско гласање не утиче само на техничку модернизацију изборног процеса, већ и на унапређење демократије у целини. Омогућавањем већег учешћа грађана, посебно оних који живе у иностранству, особа са

⁶ OECD Publishing, Digital Government Review: Shaping the Future of Digital Government., Paris, 2021.

⁷United Nations Department of Economic and Social Affairs, E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York, 2022.

инвалидитетом или младих који су дигитално писмени, е-гласање доприноси већој инклузивности и легитимитету изабраних органа власти.

Поред тога, примена електронског гласања отвара питања безбедности, заштите података и поверења јавности у дигиталне системе. Управо зато, истраживање ове теме има двоструки значај: с једне стране, указује на могућности и предности које технологија доноси, а с друге стране, упозорава на изазове и ризике који се морају решити пре пуне имплементације.

1.1.1. Дигитализација јавне управе у Републици Србији

Што се тиче реформе јавне управе из 2014. године, ова реформа јавне управе је пред собом поставила готово идентичне циљеве као и Стратегија реформе јавне управе из 2004. године, а то су пре свега:

- **Децентрализација јавне управе**- Влада је основала Национални савет за децентрализацију Републике Србије и поверила му израду Стратегије децентрализације Републике Србије. Октобра 2013. године Савет је реконституисан и редефинисана је његова улога у процесу израде и примене Стратегије. Очекује се да ове измене и јачање Савета, утичу на интензивирање процеса израде Стратегије децентрализације Републике Србије. У овој области су усвојени неки од кључних закона усмерених ка развоју децентрализације, а пре свега се мисли на Закон о локалној самоуправи, којим се уређују посебне области свим ЈЛС (понекад уз прављење разлика између општина, градова и града Београда) поверени су значајни послови из надлежности Републике Србије. У појединим ЈЛС, услед недовољног броја запослених, или недовољних знања и вештина, недостатка опреме или финансијских средстава, поједини послови нису у потпуности реализовани или нису обављани у складу са жељеним квалитетом, као и Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе који мења начин расподеле пореза на зараде и расподеле трансфера по појединим ЈЛС⁸.

- **Професионализација и деполитизација**- У области стручног усавршавања усвојена је „Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији”. Документ предвиђа и оснивање Централне националне институције која би обављала послове спровођења програма општег стручног усавршавања државних службеника, док ће министарство у чијем су делокругу послови државне управе који се односе на стручно усавршавање државних службеника, бити задужено за обављање послова који се односе на припрему, утврђивање и надзор над спровођењем програма стручног усавршавања државних службеника, као и за управљање процесом реализације Стратегије. Поред тога, у јануару 2014. године очекује се усвајање Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, са Акционим планом за период 2014–2016. године која, заједно са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, предвиђа успостављање јединственог система стручног усавршавања запослених у ЈЛС. Овај документ уважава специфичности које постоје у односу на државне

⁸ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији: 9/2014-4, 42/2014-11 (исправка), 54/2018-4

органа, а пре свега у погледу разликовања општих и посебних програма стручног усавршавања и специфичних потреба ЈЛС као посебног послодавца⁹.

- **Рационализација**- подразумева укидање непотребних послова, поједностављење процедура, смањивање броја запослених за којима не постоји потреба и друге уштеде трошкова, а да се при томе не умањи делотворност и ефикасност обављања управних послова. Извршено је линеарно смањивање броја службеника најпре у судовима и јавним тужилаштвима, а потом и у свим органима државне управе за одређени проценат, али без претходне анализе потребе за вршењем одређених послова и њиховог обима, постојања преклапања или дуплирања послова, анализе начина обављања послова и могућности за њиховом модернизацијом¹⁰.

- **Модернизација државне управе**- У планском периоду донето је неколико кључних системских закона који регулишу ову област – Закон о електронском потпису, Закон о електронском документу, Закон о електронским комуникацијама и Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података. Затим, донете су стратегије развоја ове области од којих су најзначајније Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године и Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године.

1.1.2. Програм развоја електронске јавне управе у Републици Србији за период 2020-2022.

Поред овог кључног документа, Влада Републике Србије је за период од 2020. године до 2022. године усвојила Програм развоја електронске јавне управе у Републици Србији за наведени период, а поред тога усвојила је и Акциони план за његово спровођење. У овом програму усвојена су и планска документа која су релевантна за развој саме електронске управе. За потребе израде Програма израђена је Анализа Стратегије развоја електронске управе за период од 2015. до 2018. године и других докумената јавних политика од значаја за развој електронске управе³⁵. Анализа је спроведена у циљу конзистентног и усклађеног планирања јавних политика у области еУправе, и била је усмерена на документа јавних политика (у наставку текста: ДЈП), којима су планиране мере и активности за које је процењено да могу утицати на развој електронске управе.

Спроведена анализа је показала да анализирани ДЈП углавном нису израђивани у складу са методолошким правилима прописаним Законом и Уредбом, што је било очекивано, обзиром да су доношени пре усвајања ове регулативе. По правилу ти ДЈП садрже превелики број циљева, а нејасна је разлика између појединих циљева. Мера и активности су измешане, а тип мера углавном није одређен. Показатељи учинка у тим ДЈП или нису били квантитативно дефинисани или су били неадекватни, имајући у виду конкретан природу

⁹ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији: 9/2014-4, 42/2014-11 (исправка), 54/2018-4

¹⁰ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији: 9/2014-4, 42/2014-11 (исправка), 54/2018-4

самих мера или дефиницију циљева. Због тога је евалуација спровођења јавних политика утврђиваних тим ДЈП била или немогућа или знатно отежана.

Такође је приметно да су у различитим ДЈП постављани слични циљеви, као и да су за њихово остварење планиране сличне, а некада и контрадикторне мере. Тако се у више ДЈП појављују мере и активности у вези са:

- доношењем **Закона о електронској управи и пратећих подзаконских аката;**
- **развојем ИКТ инфраструктуре** – Сервисна магистрала органа, различити информациони системи, електронски шалтерски системи и електронски сервиси јавне управе, независне софтверске инфраструктуре, портали и слично;
- имплементацијом **Метарегистра, као и централизованих регистара и евиденција у надлежности различитих имаоца јавних овлашћења;**
- успостављањем стандарда за разне електронске размене података;
- успостављањем бољег информисања у вези са електронском управом;
- унапређењем плаћања у вези са електронским услугама и слично.

Анализом различитих ДЈП, релевантних за развој еУправе, уочено је да су мере планиране тим документима често комплементарне али да нису координисане, чиме се нарушава начело економичности планског система Србије. Такође је уочено да су понекад мере у различитим ДЈП контрадикторне, чиме се нарушава начело конзистентног планирања. Поменута два начела су кључна начела прописана чланом 3. Закона, па је евидентна потреба да се Програмом планирају мере усмерене на превазилажење ових проблема, које ће обезбедити да се у наредном периоду обезбеди јединствено и методолошки ујединачено планирање развоја еУправе.

Анализа је обухватила и евалуацију имплементације мера и активности релевантних за развој еУправе, пре свега на основу података прибављених од органа надлежних за њихову имплементацију, као и из других извора. Називи мера у Анализи су редефинисани, у складу са методолошким правилима Закона. Редифинисањем су неким мерама искључиво прецизирани називи, а тамо где су мере биле формулисане на нивоу активности, исте су обједињене на нивоу једне мере. У Анализи је дати предлог да ли конкретна мера треба да буде преузета у Програм или не, уз навођење разлога. Називи мера, статус њиховог спровођења и препоруке у вези преузимања су у Анализи презентовани у оквиру табеле, коју преузимамо, али је ревидирамо у складу са накнадно прикупљеним информацијама о спровођењу мера. Анализа је указала да се материја од значаја и за електронску управу уређује бројним општим и посебним прописима. На поједина питања електронске управе се истовремено примењују одредбе више прописа, а због убрзане дигиталне трансформације друштва и јавне управе неретко су иста питања сукцесивно уређивана одредбама различитих прописа, због чега је регулаторни оквир неујединачен, а одредбе различитих прописа у колизији. За дигиталну трансформацију у одређеним областима јавне

управе било је неопходно донети тзв. „lex specialis” (нпр. за поступак изградње, поједине пореске поступке, поступке регистрације у Агенцији за привредне регистре и др.). Исти процеси, као што су електронска идентификација странке, подношење захтева, електронска достава, су уређени на другачији начин у различитим поступцима, што отежава њихову стандардизацију, оптимизацију и повећава трошкове дигитализације.

Методолошки је Анализа структурирана према темама које се односе на практичне ситуације – питања у процесу рада органа јавне управе и предлозима за измену регулаторног оквира.

Имајући у виду да је приступање Европској унији главни стратешки циљ Републике Србије, односно да сам процес европских интеграција представља један од кључних приоритета Владе Републике Србије, усклађивање са правним оквиром Европске уније је свакако представљало један од кључних руководећих принципа.

Са тим у вези, током израде стратешког оквира за развој електронске управе у Републици Србији, настојало се да се формулишу циљеви, мере и активности на такав начин да омогуће већу отвореност, ефикасност, и инклузивност јавне управе, као и пружање комплетних (end-to-end), персонализованих, и прекограничних електронских услуга грађанима и привреди.

Акциони план за еУправу у Европској унији за период од 2016. до 2020. године, дефинисани су и основни принципи на којима треба да се заснивају све будуће иницијативе у области електронске управе. То су :

1. **Принцип „дигитални канал као стандард”**, који подразумева истовремено постојање више канала за пружање услуге, с тим што се дигиталном каналу даје предност.
2. **Принцип „само једном”**, који подразумева, са једне стране, да корисници услуга само једном достављају исте податке о којима се води службена евиденција, а са друге стране обавезу органа да по службеној дужности међусобно размењују податке корисника.
3. **Принцип инклузивности и приступачности**, који подразумева да инклузивност и приступачност електронских услуга морају бити обезбеђени већ у фази пројектовања.
4. **Принцип отворености и транспарентности**, који подразумева да корисницима услуга мора бити омогућен приступ подацима који се односе на њих, контрола над тим подацима и могућност њихове исправке. Такође, предвиђа успостављање система који ће корисницима омогућити праћење управних поступака у које су укључени.
5. **Принцип „прекограничност као стандард”**, који подразумева да је потребно обезбедити прекогранично пружање релевантних услуга, како би се олакшала мобилност унутар јединственог дигиталног тржишта.
6. **Принцип „интероперабилност као стандард”**, који подразумева да је при пројектовању потребно обезбедити могућност за реализацију услуге на читавом јединственом тржишту.

7. Принцип поузданости и сигурности, који подразумева да се заштита података о личности и приватности и информациона безбедност осигуравају већ у фази пројектовања.

Поред Акционог плана за еУправу у Европској унији за период од 2016. до 2020. године, Програм је усклађен и са Талинском декларацијом која, поред тога што понавља приврженост горе наведеним принципима, садржи и смернице за формулисање и спровођење ових принципа у конкретне активности. Такође је неопходно, у смислу усаглашавања са правним оквиром ЕУ уважити и следеће принципе изложене у анексу Талинске декларације „Принципи за кориснички оријентисан приступ пројектовању и пружању електронских услуга :”

- Дигитална интеракција која подразумева могућност дигиталне интеракције са управом;
- Приступачност, безбедност, доступност у употребљивост подразумева да услуге буду приступачне, сигурне и да могу да их користе сви без дискриминације уз одговарајућу подрчку уколико је потребна. Овде се подразумева и примена принципа универзалног дизајна;
- Смањење административног оптерећења, подразумева да јавна управа учини напор са смањим административним оптерећењем којем су изложени грађани и привреда кроз оптимизацију и креирање дигиталних процеса и услуга тамо где су релевантне и могуће уз што већи ниво персонализације услуга и њихову проактивност;
- Дигитализација јавних услуга, подразумева да се услуге у што већој мери, а нарочито на захтев корисника, пружају on-line односно дигитално (са могућношћу провере статуса у коме се налази услуга) укључујући и могућност прибављања потврде и доказа који се могу појавити као услов са испуњавање обавеза;
- Партиципација грађана, подразумева употребу савремених технологија у циљу омогућавања грађана и провредe да искажу своје виђење приликом креирања нових услуга;
- Подстицање коришћења дигиталних услуга, подразумева уклањање свих препрека у коришћењу дигиталних услуга и промовисање њихових позитивних ефеката као што су веће поверење, брзина, ефикасност и смањење трошкова појединаца који их користе;
- Заштита кључних података и приватности, подразумева руковање личним подацима на начин који је у складу са општом регулативом о заштити података и заштитом приватности у Европској унији и на националном нивоу. Тамо где је применљиво потребно је омогућити грађанима да буду информисани о томе где се налазе и како се користи њихови подаци као и могућност да траже исправку података и њихово брисање тамо где је то прикладно;
- Механизам за правну заштиту и притужбе, подразумева да грађани и привреда имају приступ овим механизмима као и приступ на друге начине у складу са њиховим избором.

Програм садржи мере усмерене на усклађивање на успостављање еУправе у складу са принципима 1, 2, 3, 4. и 7, а мере Програма су усмерене и на обезбеђивање

интероперабилности (принцип 6) на националном нивоу. Поштовање техничких стандарда и усвајање најбољих пракси при развоју конкретних решења, уз уважавање и прихватање поменутих стратешких принципа, принципа кориснички оријентисаног приступа пројектовању и пружању јавних услуга изнетих у анексу Талинске декларације, као и пажљиво разматрање и примена, када год је могуће, препорука изнетих у Оквиру европске интероперабилности, требало би да створе основ и за прекогранично пружање услуга.

Из свега наведеног, дефинисали су се циљеви Програма развоја електронске јавне управе у Републици Србији за период од 2020. године до 2022. године, а то су пре свега:

1. Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности- Ради постизања овог циља Програмом су планиране мере усмерене на изградњу материјалних и персоналних ресурса неопходних за функционисање еУправе и унапређење њене интероперабилности. Успешну и одрживу дигиталну трансформацију јавне управе у Републици Србији није могуће постићи ако се не обезбеди пуна правна сигурност у коришћењу електронских услуга, а пре свега у спровођењу управних поступака електронским путем. Дакле, да би грађани и привреда прихватили електронску управу, неопходно је предузети мере које ће довести до остварења правне сигурности у овој области, па смо као други по важности посебан циљ Програма дефинисали:

2. Унапређење правне сигурности у коришћењу електронске управе- Када је реч о мерама за унапређење правне сигурности у коришћењу електронске управе, напомињемо да су кључне оне мере које треба да доведу до тога да електронску управу, у свим сегментима дигиталне трансформације, прихвати и подржи правосуђе. Ово како кроз равноправан третман електронских докумената и електронске доставе као доказа у судским поступцима, тако и кроз спровођење самог судског поступка на начин који омогућава преузимање тих докумената и података из електронских база. Без планирања и спровођења адекватних мера у односу на правосуђе, електронска управа нема шансу јер може бити компромитована како недоследном судском праксом Управног суда и судова опште надлежности, тако и накнадно заузетим ставовима Уставног суда Србије. Због тога су ради остварења овог посебног циља, у сарадњи са министарством надлежним за правосуђе, Програмом планиране мере усмерене на прихватање еУправе од стране правосуђа и постизање интероперабилности између ИКТ система управе и правосуђа, потом за успостављање инспекцијског надзора над квалитетом пружања услуга еУправе, као и квалификованог електронског чувања е-документа, обзиром да је то од суштинске важности за имплементацију еУправе.

3. Повећање доступности електронске управе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса- Када је реч о повећању доступности еУправе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса, тај циљ треба да се постигне спровођењем мера усмерених како на оптимизацију и дигитализацију процедура, услуга, регистара и евиденција, тако и на унапређење функционалности и дизајна портала еУправа и интернет страница органа јавне управе, као и мера усмерених на унапређење имплементације сертификације, квалификоване електронске доставе, електронских плаћања, популаризације еУправе и сл.

4. **Отварање података у јавној управи-** Програмом се за наредни период планирају врло значајне и специфичне мере ради постизања овог изузетно битног квалитета модерне управе. Те мере су: Унапређење генерисања, ажурирања и објављивања отворених података; Унапређење портала отворених података (интеграција паметних градова); Подршка коришћењу отворених података; и Увођење концепта „паметног града”/еГрад. Да се не планира спровођење поменутих мера Отворени подаци у електронској управи би се заштитили бар на нивоу принципа у складу са којима би се планирале и спроводиле мере планиране у оквиру осталих посебних циљева.

Како би се сагледала логика структуре Програма, која се базира на конзистентности општег и посебних циљева Програма, њихов приказ је дат у формату који најбоље указује на то у оквиру ког посебног циља ће се надаље развијају мере које се односе на изградњу темеља еУправе, а у оквиру којих посебних циљева се развијају мере усмерене на надоградњу еСервиса и подизање квалитета еУправе.

1.2. Прописи ЕУ и Савета Европе за отворену електронску управу и учешће грађана

Ово поглавље је од велике важности за имплементацију е-партиципације у оквиру електронске јавне управе. Самим тим, и стратешки циљ наше државе усмерен је на чланство у Европској Унији, тако је за државу Србију од велике важности усвајања Закона и смерница које Европска Унија примењује. Што се тиче односа Србије и Савета Европе, Србија је чланица Савета Европе од 2003. године, што значи да закони и сви правни стандарди у Републици Србији морају бити усклађени са стандардима држава чланица Савета Европе. Европска унија већ дужи низ година спроводи политику дигиталне трансформације јавне управе кроз низ стратегија и прописа. Најзначајнији документи који се односе на отворену управу и електронско учешће су:

- **Стратегија дигиталне Европе 2020–2030 (Digital Europe Programme)** — усмерена је на развој дигиталних технологија и инфраструктуре, са циљем да се ојача дигитална писменост, безбедност и приступ јавним услугама. Ова стратегија подстиче државе чланице да омогуће већу транспарентност и директну комуникацију између грађана и институција Европске уније¹¹.
- **Европска повеља о основним правима (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000)** — у члану 8. истиче се право сваког грађанина на заштиту личних података, што је посебно важно за безбедност електронског гласања и дигиталних услуга јавне управе.¹²
- **Декларација из Талина (Tallinn Declaration on eGovernment, 2017)** — један од најзначајнијих докумената у области е-управе у ЕУ, којим се државе потписнице обавезују на развој „отворене, инклузивне и транспарентне управе“, засноване на принципу „само једном“ (*once-only principle*) и дигиталној доступности свим грађанима.¹³

¹¹ European Commission, Digital Europe Programme, 2021.

¹² European Parliament, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000.

¹³ European Union, Tallinn Declaration on eGovernment, Brussels, 2017.

- **Уговор о Европској унији**- у члану 10 овог Уговора, Европска Унија дефинише демократско устројство Уније и афирмише право грађана да „директно учествују у демократском животу Уније“, при чему се институције обавезују на одржавање „отвореног, транспарентног и редовног дијалога са цивилним друштвом“. Ова одредба поставља нормативни темељ за развој различитих облика дигиталне партиципације, укључујући и потенцијалне облике електронског гласања¹⁴.
- **Регулатива (ЕУ) бр. 910/2014**- позната као eIDAS, успоставља оквир за електронску идентификацију и услуге поверења, омогућавајући прекогранично признавање националних електронских идентитета. У домену е-гласања, овај оквир има двоструки значај: прво, обезбеђује поуздан механизам идентификације бирача који може служити као основ за приступ изборним сервисима; друго, дефинише стандарде за електронске потписе и сервисе поверења, који су кључни за безбедно управљање аутентикацијом, шифровањем и транспарентношћу поступка. Надоградња овог оквира представљена је у eIDAS 2 регулативи (у процедури усвајања), која уводи Европски дигитални идентитет (EU Digital Identity Wallet). Овај инструмент, уколико буде широко примењен, може постати стандардни механизам за сигурну идентификацију бирача у будућим системима електронског гласања на нивоу држава чланица¹⁵.
- **Општа уредба о заштити података (GDPR)**- представља темељни правни акт који регулише обраду личних података у дигиталном окружењу. У изборном контексту, GDPR намеће обавезу минимизације података, ограничења сврхе обраде, техничке и организационе мере заштите и високе стандарде транспарентности. Сваки систем електронског гласања у Европској унији мора се развијати у складу са овим принципима, што утиче на архитектуру софтверских решења, управљање бирачким списковима и процедуре верификације гласа. Општа уредба о заштити података (GDPR) има кључну улогу у управном третману изборних поступака, јер изборни процеси подразумевају обраду великих количина личних података: од података о бирачком праву, до верификације приступа, идентификације и техничке обраде гласа. У управном контексту GDPR упућује јавну управу да: обрађује само неопходне податке (принцип минимизације), обезбеди безбедносне мере високог нивоа, транспарентно информише грађане о начину обраде података, гарантује ограничен приступ осетљивим подацима, омогући реализацију права лица на жалбу и надзор¹⁶.
- **NIS директива бр. 2016/1148 и њена ревидирана верзија NIS2 бр. 2022/2555**- Ове директиве обавезују државе чланице да успоставе механизме управљања ризицима, мере заштите мрежа и система, као и обавезу пријављивања безбедносних инцидената. Усложњеност сајбер претњи указује да е-гласање може функционисати само ако је интегрисано у шири безбедносни систем који укључује мониторинг, криптографске механизме, редовне независне провере и јавност кода¹⁷.
- **Регулатива (ЕУ) бр. 2019/788 о Европској грађанској иницијативи**- представља најразвијенији инструмент дигиталне партиципативне демократије на нивоу Уније. Овом регулативом омогућено је електронско прикупљање изјава подршке, употреба

¹⁴ Уговор о Европској Унији („Сл. Лист ЕЗ“, бр. Ц 325/2002), 2002.

¹⁵ European Parliament, Regulation (EU) No 910/2014, 2014.

¹⁶ Европски парламент, Општа Уредба о заштити података о личности, бр.2016/679

¹⁷ European Parliament, Directive 2016/1148 and Directive 2022/2555, 2016. I 2025.

стандардизованих онлајн платформи и прекогранично верификовање потписа. Иако овај инструмент не представља е-гласање у строгом смислу, он показује како УЕ може развити безбедне, контролисане и транспарентне дигиталне механизме који омогућавају грађанима директно учешће у процесу доношења одлука¹⁸.

Ови документи показују да Европска унија подстиче државе чланице, али и кандидате за чланство, да граде јавне управе које су транспарентне, дигитално развијене и усмерене ка грађанима.

Савет Европе, као најстарија паневропска организација за заштиту демократије и људских права, такође је усвојио бројне документе који промовишу учешће грађана и примену дигиталних технологија у демократским процесима.

- **Препорука CM/Rec(2017)5 о стандардима за електронско гласање** — један је од најзначајнијих докумената у области е-демократије. Овом препоруком се утврђују принципи тајности гласања, једнакости, транспарентности и поузданости у свим облицима е-гласања. Савет Европе наглашава да е-гласање мора бити подједнако сигурно као и традиционално гласање¹⁹.
- **Препорука CM/Rec(2009)1 о е-демократији (e-democracy)** — дефинише електронску демократију као употребу ИКТ-а у јачању демократије, укључујући е-партиципацију, е-консултације и е-гласање. Препорука подстиче државе чланице да развијају дигиталне канале који омогућавају грађанима активно учешће у процесима јавног управљања²⁰.
- **Европска конвенција о људским правима (1950)** — иако није директно повезана са е-управом, гарантује основна демократска права, као што су слобода изражавања и право на учешће у јавним пословима (члан 10. и 11), што представља основ за развој савремених механизма грађанске партиципације. Овај документ представља најзначајни документ Савета Европе који директно регулише људска права грађана у Републици Србији.
- **Европска повеља о локалној самоуправи** — прописује да „*право грађана да учествују у управљању јавним пословима представља један од демократских принципа заједничких свим државама чланицама Савета Европе*“. Република Србија је ову повељу ратификовала 2007. године („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70/2007), чиме се обавезала да обезбеди услове за активно учешће грађана у пословима локалне управе²¹.
- **Кодекс добре праксе за учешће грађана у одлучивању** — Представља правни извор, који дефинише четири нивоа учешћа грађана, а у које спадају²²:
 - **Информисање** – једносмерно пружање информација јавности;
 - **Консултовање** – тражи се мишљење грађана;
 - **Дијалог** – заједничко разматрање политика;

¹⁸ European Parliament, Regulation (EU) No 2019/788, 2019.

¹⁹ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2017) on Standards for E-voting. Strasbourg, 2017.

²⁰ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2009) on Electronic Democracy (e-democracy), Strasbourg, 2009.

²¹ Европска повеља о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70/2007).

²² Савет Европе, Кодекс добре праксе за учешће грађана у одлучивању, Стразбур, 2009.

- **Партнерство – заједничко доношење и спровођење одлука.**

Овај кодекс је усвојен као стандард Савета Европе, и представља оријентациони документ за све државе чланице и кандидате, укључујући Србију.

Кроз ове акте, Савет Европе истиче да дигитализација јавне управе мора бити у складу са принципима демократије, владавине права и заштите људских права. Отворена и транспарентна управа, која грађанима омогућава приступ информацијама и активно учешће у доношењу одлука, сматра се једним од темељних услова за савремено демократско друштво.

1.3. Електронска партиципација у вршењу послова јавне управе

Електронска партиципација представља коришћење информационо-комуникационих технологија ради укључивања грађана у доношење одлука, креирање политика и контролу рада јавне управе. Према дефиницији Уједињених нација, е-партиципација подразумева употребу дигиталних алата који омогућавају грађанима да изразе своје мишљење, постављају питања, дају предлоге и гласају у процесима јавног управљања.²³

Циљ електронске партиципације није само да се поједностави комуникација између грађана и државних органа, већ и да се омогући већа транспарентност, одговорност и демократска легитимност у доношењу одлука. На тај начин, е-партиципација доприноси изградњи поверења између грађана и јавне управе, што је један од кључних услова за стабилност и развој демократског друштва.²⁴

1.3.1. Облици електронске партиципације

Електронска партиципација може се остварити кроз различите облике и нивое учешћа грађана, у зависности од степена интеракције са институцијама. Најчешће се издвајају три основна нивоа:

Е-информисање – најосновнији облик партиципације који подразумева доступност информација грађанима путем званичних интернет порталаа, електронских база података и отворених извора. Пример тога су веб-сајтови министарстава, јавних институција и портали отворених података.

Е-консултације – омогућавају двосмерну комуникацију између државе и грађана. Кроз електронске анкете, јавне расправе и форуми, грађани могу износити своје мишљење о нацртима закона и политика. Ово представља важан корак ка укључивању јавности у процес одлучивања.

²³ United Nations, E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York, 2022.

²⁴ E. Tambouris, E. Panopoulou, K. Tarabanis, E-Participation: Current State and Practical Recommendations. Government Information Quarterly, University of Macedonia, 2015. стр. 6, преузето дана 20.09.2025. године <https://ecas.issuelab.org/resources/29694/29694.pdf>

Е-одлучивање – највиши ниво партиципације, где грађани активно учествују у доношењу одлука, на пример путем електронског гласања, електронских референдума или учешћа у буџетским процесима. Управо овај облик представља суштину дигиталне демократије и непосредно је повезан са темом овог рада.

1.3.1.1. Е-партиципација као инструмент модерне јавне управе

Јавна управа у дигиталном добу све више усваја принципе **отворене управе** (*open government*), који подразумевају транспарентност, приступ информацијама, учешће грађана и одговорност институција. Е-партиципација је један од кључних механизма којим се ти принципи остварују.²⁵

Примена електронске партиципације има више позитивних ефеката²⁶:

- повећава ангажованост грађана у процесима креирања јавних политика;
- омогућава доносиоцима одлука да боље разумеју потребе грађана;
- смањује простор за корупцију, јер повећава јавност у раду институција;
- омогућава приступ демократским процесима грађанима који живе у удаљеним местима или имају ограничене физичке могућности.

У том смислу, електронска партиципација није само технолошки напредак, већ и **демократска иновација**, која подстиче активно грађанство и отвара пут ка већем степену дигиталне демократије.

²⁵ E. Tambouris, E. Panopoulou, K. Tarabanis, E-Participation: Current State and Practical Recommendations. Government Information Quarterly, University of Macedonia, 2015. стр. 8, преузето дана 20.09.2025. године <https://ecas.issuelab.org/resources/29694/29694.pdf>

²⁶ E. Tambouris, E. Panopoulou, K. Tarabanis, E-Participation: Current State and Practical Recommendations. Government Information Quarterly, University of Macedonia, 2015. стр. 9, преузето дана 20.09.2025. године <https://ecas.issuelab.org/resources/29694/29694.pdf>

2. ТЕОРИЈСКО-ПОЈМОВНИ ОКВИР: ПАРТИЦИПАЦИЈА ГРАЂАНА У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА ЈАВНЕ УПРАВЕ

2.1. *Јавна управа и учешће грађана*

У контексту модерне јавне управе, учешће грађана представља важан стуб демократског функционисања институција. Предраг Димитријевић у свом делу „Право информационе технологије: основи компјутерског права“ указује на нови, активнији модел управе, у коме грађани преко дигиталних канала имају могућност да доприносе доношењу одлука и обликовању јавних. Он оцењује да електронска управа (е-управа) омогућава већу транспарентност и интеракцију, што смањује раздаљину између управних органа и становништва и јача поверење у институције²⁷.

С друге стране, Зоран Р. Томић у раду „Управноправна грана: зачеци једне нове поставке“ разматра правну природу јавне управе и њену улогу у друштву. Према Томићу, јавна управа треба бити „фина мрежа законом утемељених права и обавеза“, која својим деловањем не само спроводи законе, већ и омогућава активно учешће грађана у управним процесима. Он истиче да директна укљученост грађана у управне послове, преко модерних облика попут електронског гласања, може значајно ојачати демократску легитимност и ефикасност управних институција²⁸.

Поводом оваквог теоријског одређења појма државне управе, веома је важно да нагласимо дефиницију појма државне (јавне) управе, коју је у свом ауторском делу „Управно право“, навео проф. др Драган Милков, редовни професор Правног факултета у Новом Саду. Милков наводи да: „јавна управа представља највећи и најфункционалнији део извршне власти који својим радом директно реализује државне функције. То је онај сегмент државне организације који се свакодневно сусреће са грађанима и њиховим правима, обавезама и потребама“.²⁹

Управна пракса показује да је за успешно дигитално учешће важно обезбедити: (1) јасан правни оквир, (2) технолошку инфраструктуру, и (3) образовне активности које ће омогућити грађанима да свесно користе могућности електронског учешћа. Електронско гласање, као конкретан инструмент, може да обезбеди инклузивност, смањи административне баријере и учини одлучивање приступачнијим, што у коначници доприноси већем степену партиципативне демократије.

²⁷ П. Димитријевић, Право информационе технологије: основи компјутерског права, СБЕН, Ниш, 2009., стр. 118

²⁸ З. Томић, Управноправна грана: зачеци једне нове поставке, Анали Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020. бр. 3/2020, стр. 49

²⁹ Д. Милков, Управно право, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2016. стр. 25.

2.1.1. Појам јавне управе и „обављање послова јавне управе“

Анализирајући одредбе нашег Закона о државној управи, конкретно одредба првог члана истог Закона, закључка смо да јавну, тј. Државну управу дефинишемо као: „ део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије³⁰“. Овом дефиницијом се истиче функционални приступ: суштина државне управе (а тиме и јавне управе у ширем смислу) јесте обављање управних послова — тј. конкретних послова које држава или органи државне управе предузимају.

Дакле, јавна управа се може разумети као међусекторски систем (државни органи, локална самоуправа, јавна предузећа и др.) чија је сврха организовање и остваривање јавних интереса, уз пружање јавних услуга и спровођење јавних политика.³¹

У истом Закону, у глави трећој наилазимо и на то шта се све спада у послове државне (јавне) управе. Према нашем Закону о државној управи, у послове органа државне управе спадају³²:

- **извршавање законских и подзаконских аката, прописа којима се уређује делокруг рада органа;**
- **надзор над применом закона и других прописа;**
- **стручне, развојне и сервисне функције у одређеним областима;**
- **пружање јавних услуга које су у интересу друштва и грађана.**

2.1.2. Место органа управе у државној организацији, подела на државну и локалну управу

Не постоји бољи начин да започнемо ово поглавље, него да анализирамо Устав Републике Србије и да увидимо на који начин је највиши правни акт наше државе дефинисао шта спада у послове државне управе и ко спроводи овакве послове. Наиме, у члану 136 Устава Републике Србије ³³наводи се да „послове државне управе обављају министарства, посебне организације и органи управе у саставу министарстава. Ови органи спроводе законе, доносе подзаконске акте, решавају у управним стварима и врше надзор

³⁰ Члан 1., Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014,47/2018 и 30/2018)

³¹ А. Матић, А. Ивановић и Д. Цветковић , Јавне услуге и њихово уређење, научни чланак, Баштина, Приштина-Лепосавић, 2024., стр. 211 и 212. Преузето дана 12.10.2025. године file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/49345-Tekst%20rukopisa-311090-2-10-20240527.pdf

³² Члан 13, 14, 18 и 19, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014,47/2018 и 30/2018)

³³ Члан 136, Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр.98/2006 и 115/2021)

над применом прописа“. Конкретно, из ове дефиниције Устава Републике Србије, није тешко закључити шта је заправо кључна улога органа државне управе:

- спровођењу закона и прописа,
- обезбеђивању јавних услуга,
- заштити јавног интереса,
- повезивању државе и грађана,
- пружању стручне и административне подршке органима политичког одлучивања.

Даље, обрађујући овај поднаслов, враћамо се на анализирање Закона о државној управи и сагледавање на који начин наведни Закон дефинише начин обављања послова државне управе. Пре свега, Закон о државној управи у глави четири наводи да државну управу чине **министарства, посебне организације и органи управе у саставу министарстава**. Министарства обављају послове државне управе из појединих области (нпр. финансије, здравство, унутрашњи послови) и одговорна су Влади³⁴. **Посебне организације** (нпр. Пореска управа, Републички геодетски завод, Управа царина) имају специфичне надлежности од стручног или оперативног значаја³⁵. **Органи у саставу министарстава** врше управне и стручне послове у ужој области рада министарства. Државна управа делује на територији целе државе и има нормативне, надзорне и контролне функције. Њен основни задатак је спровођење закона које доноси Народна скупштина и политика коју утврђује Влада.³⁶

Са друге стране, „локална управа представља продужену руку државне управе, али са високим степеном самосталности у питањима која се тичу локалних заједница“. Послови локалне управе, јасно су одређени Уставом, а конкретизовани су чланом 20 Закона о локалној самоуправи. Пре свега, у основне задатке локалне самоуправе спадају³⁷:

- вођење матичних књига,
- урбанизам и изградњу,
- комуналне услуге,

³⁴ Члан 22, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018)

³⁵ Члан 33, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018)

³⁶ Члан 29, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018)

³⁷ Члан 20, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

- заштиту животне средине,
- локални економски развој,
- издавање управних аката у управним стварима од локалног значаја.

Однос државне и локалне управе заснива се на **децентрализацији** и **субсидијарности**. Државна управа врши надзор над законитошћу рада локалне управе, али не и над њеном сврсисходношћу. Локална управа, с друге стране, има право да самостално организује своје послове у складу са законом и потребама грађана.

Овај однос је нарочито значајан у процесу реформе јавне управе у Србији, где се настоји повећати степен самосталности локалних органа и приближити јавне услуге грађанима. Министарство државне управе и локалне самоуправе наглашава да је један од кључних циљева реформе управо „јачање капацитета локалних самоуправа и преношење дела послова са републичког на локални ниво“.³⁸

2.1.3. Зашто се грађани укључују (легитимитет, квалитет одлука, превенција)

Учешће грађана у обављању послова јавне управе представља једно од основних обележја модерне, демократске и транспарентне управе. Оно није само право грађана, већ и средство за унапређење квалитета јавних политика, јачање легитимитета институција и спречавање настанка спорова између грађана и државних органа. У Стратегији реформе јавне управе за период 2021-2030., као један важни стратешки документ који уређује на који начин треба да функционише јавна управа у будућности, наводи се да грађани више не смеју бити само пасивни корисници услуга, већ активни учесници у њиховом обликовању и праћењу. Као основни разлози зашто се грађани укључују јесте:

1. **Легитимитет-** Легитимитет државне управе не проистиче само из формалне надлежности и законитости рада, већ и из прихватања њених одлука од стране грађана. Према професору Драгану Милкову „демократски легитимитет управе подразумева њену усмереност ка јавности и отвореност за утицај грађана, јер само тада управа може бити схваћена као део друштва, а не као апарат изнад њега“³⁹.
2. **Квалитет услуга-** Укључивање грађана доноси различите перспективе, локално и практично знање, које државни/институционални актери можда не поседују. То побољшава разноврсност података, сагледавање различитих последица и боље прилагођавање политика реалним потребама. Ово је истакнуто у раду који прати учешће грађана у локалним политикама: „грађани могу допринети стварању

³⁸ Информација преузета са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе, информација преузета дана 14.10.2025. године <https://mduls.gov.rs/>

³⁹ Д. Милков, Управно право, Правни факултет Унивезитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2016. стр. 93

стратешких и иновативних програма — путем својих потреба, приоритета и вредности”.⁴⁰

3. **Превенција-** Партиципација омогућава снажнију контролу над радом власти: укључивање грађана може повећати транспарентност у креирању и спровођењу јавних политика, чиме се смањује простор за корупцију, непотизам и злоупотребе. У контексту локалне самоуправе и јавних политика, проучавања показују да партиципација помаже да се „глас слабијих и маргинализованих група чује” — што је критично за правичност, социјалну укљученост и поузданост система⁴¹.

2.2. Нормативни извори и стандарди

Учествовање грађана у обављању послова јавне управе није само питање добре воље државе, већ и нормативна обавеза која произилази из међународних и европских докумената.

У Приручнику за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу, аутори су на најбољи могући начин приказали нормативне стандарде који омогућавају грађанима Републике Србије учешће у вођењу јавних послова на локалном нивоу⁴². Пре свега, нормативни извори који омогућавају грађанима учешће у вођењу јавних послова на локалном нивоу јесу:

1. **Устав Републике Србије-** који у члану 53 наводи да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције⁴³.
2. **Закон о локалној самоуправи-** представља конкретизацију уставних одредби, на начин што члан 2 Закона о локалној самоуправи предвиђа да грађани непосредно или посредно управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво⁴⁴. Град или општина су погодан оквир за развој непосредног учешћа грађана у креирању услова у којима локално становништво живи, јер је реч о мањим заједницама у којима је могуће и пожељно организовати и подстаћи грађане да непосредно искажу своју вољу. ЗЛС предвиђа више облика непосредног учешћа грађана. Њихово остваривање зависи, са једне стране, од грађанског активизма, а са друге од саме ЈЛС, од које зависи оживљавање ових механизма.

⁴⁰ I. Sahin, Governance tools in public administration and emergent trends: Contracting, citizen participation, and networks, International Journal of Human Sciences, 2024, стр. 1085-1086. Преузето дана 22.11.2025. године [ile:///C:/Users/Korisnik/Downloads/2783-Article Text-9687-1-10-20141106.pdf](https://C:/Users/Korisnik/Downloads/2783-Article Text-9687-1-10-20141106.pdf)

⁴¹ Ј. Анђелковић, Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 60. Преузето дана 22.11.2025. године <https://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/dd-Jovana-Andjelkovic.pdf>

⁴² Ј.Јеринић, Д. Вучетић, М.Станковић, Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу, Београд, 2020, стр. 213. Преузето дана 17.11.2025. године <https://www.swisspro.org.rs>

⁴³ Члан 53, Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр.98/2006 и 115/2021)

⁴⁴ Члан 2, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

3. **Закон о народној иницијативи и референдуму**- представља један од кључних инструмената за остваривање директне партиципације грађана у процесима локалне самоуправе. Основна сврха овог закона је омогућавање грађанима да непосредно учествују у доношењу одлука и обликовању јавних политика, што доприноси јачању демократије и легитимности органа локалне самоуправе. едан од основних механизма који закон предвиђа је **народна иницијатива**. Она омогућава грађанима да предлажу измене или доношење локалних аката који се тичу јавних послова у њиховој заједници⁴⁵. Закон прецизира број потписа потребан за подношење иницијативе, начин њене провере и рокове у којима органи локалне самоуправе морају да размотре предлог. На овај начин грађани добијају формалну могућност да својим предлозима утичу на локалну политику, што је конкретан пример остваривања принципа партиципативне демократије. Други важан инструмент је **локални референдум**, који грађанима омогућава да одлучују о питањима од изузетног значаја за локалну заједницу⁴⁶. Таква питања могу обухватати планове урбанистичког развоја, буџетске одлуке или друге пројекте који значајно утичу на живот становника. Закон прописује процедуре за расписивање референдума, услове кворума, начин гласања и обавезу органа да објаве резултате. Ово гарантује да процес буде транспарентан, праведан и доступан свим грађанима.
4. **Закон о планском систему Републике Србије** - успоставља системски и правно уређен оквир за планирање јавних политика и просторног развоја, у којем је јавност дефинисана као један од важних актера учествовања у процесу доношења планских докумената. Пре свега, Закон прописује обавезу спровођења консултација са заинтересованим странама током израде јавних политика. Члан 41 Закона налаже да јавна управа организује консултације са грађанима, удружењима, цивилним друштвом и другим релевантним актерима, што омогућава да ставови јавности буду узети у обзир већ у фази припреме планских докумената⁴⁷. Поред овога, Закон обавезује органе да објаве на својим интернет страницама нацрте докумената, као и резултате анализе ефеката (impact analysis) која је спроведена за ту политику. Након објављивања нацрта, Закон омогућава грађанима и другим актерима да поднесу коментаре, примедбе и предлоге, што представља конкретан механизам утицаја јавности на садржај докумената. Закон туписмено обезбеђује да су ти коментари евидентирани и да се узимају у разматрање приликом дефинитивног усвајања документа, чиме се јача легитимност планирања⁴⁸. Поред тога, Закон предвиђа коришћење **Јединственог информационог система** („једини систем планирања“) који омогућава на електронском нивоу праћење планских докумената, уношење коментара и извештаја. Овај систем додатно унапређује транспарентност и партиципацију, јер омогућава грађанима лакшу доступност информацијама о планским документима и статусу њихове примене⁴⁹.
5. **Закон о буџетском систему**- Први значајан сегмент у коме Закон подстиче учешће јавности јесте принцип **транспарентности** и „јавне доступности“ у раду буџетских корисника. Закон предвиђа да су принципи јавности и транспарентности део

⁴⁵ Члан 56, Закон о референдуму и народној иницијативи („Сл. Гласник РС“, 111/2021 и 119/2021)

⁴⁶ Члан 54, Закон о референдуму и народној иницијативи („Сл. Гласник РС“, 111/2021 и 119/2021)

⁴⁷ Члан 41, Закон о планском систему Републике Србије („Сл. Гласник РС“, 30/2018)

⁴⁸ Члан 43, Закон о планском систему Републике Србије („Сл. Гласник РС“, 30/2018)

⁴⁹ Члан 47, Закон о планском систему Републике Србије („Сл. Гласник РС“, 30/2018)

основних начела буџетског система, што значи да планови буџета, одлуке и извештаји морају бити доступни јавности⁵⁰. То омогућава грађанима да се упознају са буџетским документима локалне самоуправе, као и да прате начин на који се јавна средства планирају и троше, што представља предуслов за информисано и смислено учешће.

6. **Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину**- представља важан нормативни оквир који обезбеђује да планови, програми и стратешки документи на локалном нивоу буду предмет процене њиховог утицаја на животну средину, као и да јавност активно учествује у том процесу. Закон прописује обавезне консултације са јавности⁵¹. У току припреме нацрта стратешког документа, органи локалне самоуправе обавезни су да обезбеде учешће заинтересованих лица и јавности – укључујући невладине организације, цивилно друштво и саму локалну заједницу. Јавна расправа, као део овог процеса, мора трајати најмање онолико колико је прописано програмом расправе (у пракси, закон и пратећи акти обезбеђују рок за достављање примедби, сугестија и коментара). Министарство заштите животне средине, приликом спровођења јавне расправе о нацрту закона, обезбедило је могућност достављања коментара у писаном или електронском облику, са роком од најмање 15 дана од објављивања позива за расправу. Закон такође предвиђа да се процеси стратешке процене могу спроводити уз коришћење електронских алата и система, што омогућава шири приступ и лакшу интеракцију јавности са надлежним органима. Иако сам закон не детаљише сваки технички механизам, пракса показује да се нацрти извештаја СПУ објављују на сајту Министарства заштите животне средине и да се коментари могу слати електронским путем. Кроз овај механизам, стратешка процена постаје средство за **одговорност и легитимност** у процесу креирања јавних политика на локалном нивоу. Јавност не само да надзире планске документе, већ активно учествује у обликовању стратегија које ће утицати на квалитет животне средине у њиховим заједницама.
7. **Статут јединице локалне самоуправе**- њиме се уређују услови за остваривање облика непосредне самоуправе, спровођење обавезног поступ-ка јавне расправе и месна самоуправа⁵².

2.3. Електронска управа vs. електронска демократија

2.3.1. Е-управа

Е-управа или електронска управа представља светски феномен који је настао као резултат све веће употребе информационих и комуникационих технологија, попут интернета, персоналних компјутера, мобилних телефона и дигиталне телевизије. Ова

⁵⁰ Члан 35, 36, 37, Закон о буџетском систему Републике Србије („Сл. Гласник РС“, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 138/2022, 92/2023 и 94/2024)

⁵¹ Члан 18, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Сл. Гласник РС“, 94/2024)

⁵² Ј.Јеринић, Д. Вучетић, М.Станковић, Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу, Београд, 2020, стр. 214. Преузето дана 17.11.2025. године <https://www.swisspro.org.rs>

трансформација је довела до значајних промена у функционисању влада широм света.⁵³ Кључни аспект е-управе је омогућавање грађанима да приступају информацијама и јавним услугама на даљину, путем електронских платформи. То значи да грађани могу издавати разне врсте дозвола, докумената, подносити пријаве и обављати друге административне послове без потребе да физички одлазе на шалтере или службене институције⁵⁴. Ово „отварање“ владе према грађанима доноси нови ниво квалитета јавних услуга, чинећи их ефикаснијим и приступачнијим. Осим тога, овакав вид комуникације омогућава грађанима активније учешће у демократском процесу и доношењу одлука. Е-управа отвара простор за низ нових облика учешћа грађана, као што су онлине анкете, јавне расправе, саветовање са стручњацима и још много тога. Оваква интеракција између грађана и владе доприноси транспарентности и одговорности власти према својим грађанима. Уз то, е-управа отвара врата за бројне друге начине учешћа грађана. Она омогућава активно учешће у облицима као што су електронске петиције, виртуелни савети и друге форме дијалога између грађана и власти⁵⁵. Ова демократска иновација подстиче грађане да се више ангажују у друштвеним и политичким процесима. У контексту савремених друштвених изазова, јавна управа се суочава са потребом за већом флексибилношћу и иновативношћу. Ово се посебно односи на имплементацију нових технологија и дигитализацију јавних услуга, што доводи до концепта е-Управе. Е-управа не представља само технолошку надоградњу постојећих процеса, већ фундаментално мења начин интеракције између државе и грађана.⁵⁶

2.3.2. Е-демократија

Представља појам који је у најужој вези са појмом електронског гласања. Овај појам се односи на остваривање демократских вредности посредством електронске јавне управе. У основне демократске вредности спадају пријава на гласачки списак, гласање електронским путем, подношење електронских молби, петиција као и одређених захтева. Ради што прецизнијег одређења појма електронске демократије неопходно је разликовати га од електронске владавине, тј. управљања (e-government, e-governance). Концепт електронског управљања појавио се током раних 1990-их, али је практично почео да се примењује крајем те деценије, нарочито у индустријски развијеним земљама. Данас многе земаље на свету имају е-говернмент пројекте, при чему, наравно, предњаче економски најнапредније земаље. Електронско управљање подразумева пребацивање активности владе у онлајн (online)

⁵³ Д. Прља, Е-управе у Европској унији и у Србији. Ревизија за европско право, Крагујевац, 2006, стр. 62. Преузето 20.10.2025. године <http://revija.pravoeu.org>

⁵⁴ М. Тороглановић Електронска јавна управа, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2023, стр. 45, преузето дана 20.10.2025. године https://www.prafak.ni.ac.rs/files/master-radovi/ZMR_MilicaToroglanovic_M040_22_O.pdf

⁵⁵ Morison, J. (2003). e-Government: a new architecture of government and a new challenge for learning and teaching public law. In F. Galindo, & R. Trauttmüller (Eds.), Teaching E-government: Proceedings of a Workshop in Albarracín (pp. 325-338). Zaragoza: Publicaciones del Seminario de Informática y Derecho, стр. 326, преузето дана 20.10.2025. године <https://pure.qub.ac.uk>

⁵⁶ И. Стаменковић, Услуге електронске јавне управе, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2024, стр. 6. Преузето дана 20.10.2025. године https://www.prafak.ni.ac.rs/files/master-radovi/5-ZMR_IlijaStamenkovicM010_22_IT.pdf

облике, са првенственим циљем да се повећа ефикасност рада. Увођење електронског управљања подразумева неколико нивоа:

1. **формирање онлајн сајтова министарстава и владиних агенција и одељења**
2. **увођење интерактивности на ове вебсајтове како на локалном тако и на државном нивоу (одговори на најчешће постављања питања; могућност слања имејл порука)**
3. **пружање могућности корисницима да учествују на форумима или анкетама**
4. **влада и њене службе нуде онлајн услуге, ка ко што је могућност плаћања казни, обнова дозвола, регистрација аутомобила, пријава боравка и слично**
5. **сва одељења, службе и владине организације се обједињавају у јединствени владин портал, који нуди комплекс различитих услуга за популацију. Портал такође пружа грађанима могућност да учествују у онлајн дискусијама, коментаришу политичке мере и предлоге закона, и да гласају преко Интернета.**⁵⁷

Мишљења истраживача о демократском потенцијалу Интернета и могућностима за успостављање електронске демократије у различитом обиму и формама у великој мери се разликују. Чини се да један број аутора заступа став који Хенд и Сендивел називају “новим технолошким фетишизмом” Основна грешка оваквог приступа, по њиховом мишљењу, јесте понављање позиција технократизма, тј. у историји научне мисли о друштву већ виђене тезе да су машине, односно технологија, односно “производне снаге” каузално одређујући услов људске егзистенције⁵⁸.

2.3.3. Е-партиципација

Развој информационо-комуникационих технологија донео је нове могућности за интеракцију између јавне управе и грађана. Појава *е-управе* (електронске управе) омогућила је не само ефикасније пружање услуга, већ и нови вид учешћа јавности – **е-партиципацију**. Као разлог увођења саме е-партиципације, треба узети Закон о електронској јавној управи, који у члану 5. наводи да државни органи треба да обезбеде учешће јавности у свом раду посредством ИКТ-а. Е-партиципација (енгл. *e-participation*) означава **учешће грађана у јавним пословима путем електронских средстава комуникације** – најчешће преко интернета и мобилних апликација и она омогућава

- лакши приступ информацијама о раду управе;
- електронско достављање предлога, коментара и иницијатива;
- учешће у јавним расправама и консултацијама;

⁵⁷ И. Дамњановић, Електронска демократија као могућност демократизације, истраживачки рад, Српска политичка мисао, Београд, 2009., 87. страна Преузето дана 21.10.2025. године <https://rfpn.fpn.bg.ac.rs>

⁵⁸ M.Hand and B. Sandywell, E-topia as Cosmopolis or Citadel: On the Democratizing and De-democratizing Logics of the Internet, or, Toward a Critique of the New Technologica Fetishism, Theory, Culture & Society, Vol 19 (1-2), 2002, стр. 198, преузето дана 21.10.2025. године, [sagepub.com](https://www.sagepub.com)

- активно праћење доношења и спровођења јавних одлука.

У пракси, е-партиципација у Србији се остварује кроз неколико облика:

- **Јавне расправе на порталу Еуправа-** Портал е-управе омогућава грађанима да се укључе у јавне расправе о нацртима закона, стратегија и других прописа. Овај систем омогућава двосмерну комуникацију – грађани могу остављати коментаре, предлоге и примедбе, које државни органи разматрају пре усвајања прописа⁵⁹.
- **Портал еКонсултације** -Ово је специјализована платформа Министарства државне управе и локалне самоуправе намењена јавним консултацијама. На њој се објављују предлози прописа, а грађани и организације могу електронски достављати своја мишљења⁶⁰.
- **Е-петиције и грађанске иницијативе-** Портал еПетиције омогућава грађанима да покрећу и подржавају иницијативе од јавног значаја. Овај механизам олакшава изражавање ставова и иницирање јавних дебата без потребе за физичким потписивањем петиције⁶¹.
- **Партиципативни буџети на локалном нивоу-** Многе општине и градови (нпр. Нови Сад, Шабац, Панчево) користе онлајн анкете и апликације које грађанима омогућавају да гласају о приоритетима у расподели локалних буџета⁶².

⁵⁹ Канцеларија за ИТ и е-управу – Портал eUprava.gov.rs

⁶⁰ Министарство државне управе и локалне самоуправе – Портал eKonsultacije.gov.rs

⁶¹ Портал ePeticije.gov.rs

⁶² Информације добијене са сајта Града Новог Сада, града Шапца и града Панчева. Преузето дана 23.10.2025. године <https://novisad.rs/>, <https://www.pancevo.rs>, <https://sabac.rs/>

3. ЕЛЕКТРОНСКО ГЛАСАЊЕ: ПОЈАМ, ВРСТЕ, ПРАВНИ ЗАХТЕВИ

3.1. Појам електронског гласања

Електронско гласање представља правни и технолошки концепт у коме се употребом информационо-комуникационих технологија омогућава, подржава или директно реализује изборни поступак, односно изјашњавање грађана. У контексту јавне управе и партиципације, овај модел гласања има потенцијал да подстакне активније учешће грађана у процесима јавне управе и демократског одлучивања.

У раду који се бави електронском демократијом и електронским гласањем, ауторка проф. др Јелена Вучковић наводи да „активно учешће грађана и њихова партиципација у друштвеним активностима све више се одвија у виртуелном простору, употребом интернета и нових дигиталних технологија⁶³“ и поставља питање да ли је могуће говорити о демократском систему у сусрету са новим облицима технологијом посредованог гласања.

С обзиром на примарну тему рада — електронско гласање као облик партиципације грађана — важно је истаћи да овај појам није само технички систем, већ и демократски инструмент: омогућава грађанима да директније и доступније учествују у јавним процесима, смањујући физичке, географске или административне баријере. У том смислу, електронско гласање може служити као средство за јачање јавне управе која је отворенија, приступачнија и инклузивнија.

Електронско гласање постаје један од алата дигиталне партиципације који омогућава грађанима да учествују у одлучивачким процесима на модернизован и приступачнији начин. У контексту јавне управе, овај облик јавне партиципације може допринети⁶⁴:

- већој укључености грађана, јер дигитални облици гласања могу смањити физичке и логистичке баријере (на пример, за људе у дијаспори, особе са инвалидитетом)
- бржој и ефикаснијој обради резултата, што може повећати оперативну способност система јавне управе и скратити време реакције
- већој транспарентности и видљивости изборног процеса, под условом да је технолошки систем адекватно дизајниран и да постоје механизми контроле.

⁶³ Ј.Вучковић, Електронска демократија и електронско гласање, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2021, стр.151. Преузето дана 23.10.2025. године <https://doi.ub.kg.ac.rs/doi/zbornici/10-46793-upssix-137v/>

⁶⁴ Л. Петровић, Изборни процеси у дигиталном добу, Лука Петровић, научни чланак, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2025, стр. 206 Преузето дана 23.10.2025. године <https://unicloud.kg.ac.rs/index.php/s/M5gJEcFQdK9ARLM?dir=/&editing=false&openfile=true>

Јавна управа која жели да подстакне активну партиципацију грађана може видети електронско гласање као средство за⁶⁵:

- оснаживање грађана у смислу да могу учествовати у изборним процедурама на начин који је мање оптерећен традиционалним баријерама
- јачање осећаја да грађани нису само пасивни примаоци јавних услуга, већ активни учесници у одлучивању
- повећање легитимитета јавне управе као институције која интерно комбинује демократске вредности (учешће, транспарентност) и технолошку модернизацију.

3.1.1. Е-гласање као технички потпомогнуто давање гласање

Е-гласање представља један од кључних облика употребе савремених информационо-комуникационих технологија у изборним процесима. Оно подразумева технички потпомогнуто давање гласа, при чему технологија служи као инструмент који омогућава бирачима да свој глас изразе, пошаљу, сачувају и да се исти на крају броји на поуздан, безбедан и транспарентан начин.

Према Луки Петровић, е-гласање се може дефинисати као „поступак гласања у коме се употребом рачунарских система и мрежних технологија олакшава процес изражавања изборне воље, при чему технологија не замењује, већ подржава суштину демократског одлучивања“. ⁶⁶Основни циљ оваквог приступа није само модернизација гласачког процеса, већ и повећање тачности, доступности и ефикасности избора.

Као објашњење овог појма који се односи на технички потпомогнуто гласање, наводи се то да е-гласање може бити реализовано у више техничких облика, а као облици наводе се⁶⁷:

- **Машинско гласање (енгл. machine voting)** — гласач користи посебан електронски уређај (гласачку машину) на бирачком месту. Машина региструје и чува глас у електронском облику.
- **Интернет или онлајн гласање (енгл. internet voting / i-voting)** — бирач користи интернет платформу за гласање из било ког места, обично уз примену дигиталног сертификата или двофакторске аутентификације.

⁶⁵ Л. Петровић, Изборни процеси у дигиталном добу, Лука Петровић, научни чланак, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2025, стр. 207 Преузето дана 23.10.2025. године <https://unicloud.kg.ac.rs/index.php/s/M5gJEcFQdK9ARLM?dir=/&editing=false&openfile=true>.

⁶⁶ Л. Петровић, Изборни процеси у дигиталном добу, Лука Петровић, научни чланак, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2025, стр. 210 Преузето дана 23.10.2025. године <https://unicloud.kg.ac.rs/index.php/s/M5gJEcFQdK9ARLM?dir=/&editing=false&openfile=true>.

⁶⁷ М.Савић и Д. Младеновић, Електронска управа у Србији – између концепта и праксе. Право и друштво, (2020).

- **Оптичко скенирање гласачких листића (енгл. optical scan systems)** — класични папирни листићи се аутоматски читавају и пребацују у електронску базу ради бројања.

3.1.2. Е-гласање у референдумском/изборном контексту

Е-гласање у контексту референдума и избора представља важну технолошку иновацију која може значајно утицати на демократске процесе, али такође носи са собом бројне правне, безбедносне и практичне изазове. Разматрање е-гласања у овим контекстима подразумева анализу како овај систем функционише у изборима за изборе представника, као и у поступцима одлучивања у оквиру референдума, где се грађани директно изјашњавају о важним питањима у држави.

Један од главних циљева примене е-гласања у изборима је повећање приступачности изборног процеса, односно омогућавање већем броју људи да учествују у изборима. Како истиче Лука Петровић „едукованији и технолошки напреднији људи могу бити технолошки укључени у изборни процес без потребе да одлазе на бирачка места, што је посебно важно за грађане у дијаспори, као и за особе са инвалидитетом⁶⁸”. У **изборном контексту**, е-гласање може олакшати организацију избора, смањити трошкове који су повезани са традиционалним изборним процедурама (попут папирних гласачких листића, организације бирачких места, трошкова транспорта гласача), као и брже бројање гласова и објављивање резултата.

У контексту референдума, е-гласање добија на значају као механизам који може осигурати лакше и брже изјашњавање грађана о конкретним питањима од јавног интереса, као што су измене закона, национални и локални политички процеси, као и приступ различитим социјалним и економским иницијативама⁶⁹. Један од најпознатијих примера успешне примене е-гласања је **Естонија**, која је постала лидер у примени електронског гласања на изборима и референдумима⁷⁰. У Естонији, грађани могу да гласају електронски путем личних електронских картица које су повезане са државним регистром. Ова технологија је осмишљена тако да омогући **безбедно, брзо и транспарентно гласање**, као и ревизију резултата у сваком тренутку⁷¹. Естонија је тестирала е-гласање у различитим изборним контекстима, укључујући парламентарне изборе и референдуме, и систем је био изузетно успешан у повећању излазности и смањењу трошкова изборних процеса. Ова земља је такође применила низ механизма за **провођење верификације гласача и осигурање анонимности гласа**⁷². Примену овог модела у Србији, као и у другим земљама

⁶⁸ Л. Петровић, Изборни процеси у дигиталном добу, Лука Петровић, научни чланак, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2025, стр. 211. Преузето дана 23.10.2025. године <https://unicloud.kg.ac.rs/index.php/s/M5gJEcFQdK9ARLM?dir=/&editing=false&openfile=true>.

⁶⁹ Ј. Вучковић, Електронска демократија и електронско гласање, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2021, стр. 151. Преузето дана 23.10.2025. године <https://doi.ub.kg.ac.rs/doi/zbornici/10-46793-upssix-137v/>

⁷⁰ Европски комитет за изборе (2021). Е-гласање: Практични примери из Европе, информација преузета са сајта дана 25.10.2025. године europelaw.org

⁷¹ Европски комитет за изборе (2021). Е-гласање: Практични примери из Европе, информација преузета са сајта дана 25.10.2025. године europelaw.org

⁷² Европски комитет за изборе (2021). Е-гласање: Практични примери из Европе, информација преузета са сајта дана 25.10.2025. године europelaw.org

региона, многи стручњаци виде као дугорочни циљ, али и као изазов у погледу адаптације правних, технолошких и друштвених структура.

3.1.3. Е-гласање у управном контексту

Ова тема представља централну структуру овог рада. Е-гласање у управном контексту представља важан корак ка модернизацији система одлучивања унутар локалних и ширих управних структура. Применом ове технологије у области локалне управе, грађани могу постати активнији учесници у одлучивању, а самим тим и побољшати квалитет демократских процеса. Овај концепт обухвата различите облике демократског учешћа, као што су **непосредна демократија, зборови грађана, грађанске иницијативе, референдуми**, али и **јавне расправе и консултације** које укључују гласање. Применом е-гласања на локалном нивоу⁷³, значајно се олакшава и убрзава процес учешћа грађана у одлучивању о стварима које директно утичу на њихову свакодневицу. Локалне самоуправе имају могућност да омогуће грађанима да гласају о питањима која се тичу, на пример, градских планова, развоја инфраструктуре, или одлучивања о буџету. Користећи е-гласање, локалне заједнице могу повећати учешће, али и смањити баријере за оне који не могу лично присуствовати зборовима или скуповима⁷⁴.

Предности е-гласања у локалној управи⁷⁵:

1. **Повећано учешће грађана** – Грађани који имају електронски приступ могу лакше учествовати у одлучивању, што посебно користи онима који су у географски удаљеним подручјима или имају физичке препреке.
2. **Бржа одлука и резултати** – Е-гласање омогућава брзо сабирање и објављивање резултата гласања, што је корисно за одлучивање унутар локалних савета или за одржавање јавних консултација.
3. **Повећана транспарентност и поверење** – Јавност може лако да прати ток одлучивања и буде уверена да њихови гласови буду правилно евидентирани.

Поред овога, Е-гласање може играти значајну улогу у развоју **непосредне демократије**, која подразумева да грађани директно учествују у одлучивању, а не само избором представника. Е-гласање као средство непосредне демократије омогућава људима да се укључе у различите активности као што су **гласање на референдумима, покретање грађанских иницијатива, одржавање јавних расправа и консултација**. **Грађанске иницијативе** су један од основних механизма непосредне демократије, којим се грађани могу укључити у процес доношења одлука на нивоу локалне заједнице или на националном нивоу. Е-гласање омогућава лакше и брже организовање оваквих иницијатива, а грађанима даје могућност да се лако изјасне о одређеним питањима. На пример, ако група грађана

⁷³ Ј.Вучковић, Електронска демократија и електронско гласање, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2021, стр.153. Преузето дана 23.10.2025. године <https://doi.ub.kg.ac.rs/doi/zbornici/10-46793-upssix-137v>

⁷⁴ Ј.Вучковић, Електронска демократија и електронско гласање, Зборник радова: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2021, стр.153. Преузето дана 23.10.2025. године <https://doi.ub.kg.ac.rs/doi/zbornici/10-46793-upssix-137v>.

⁷⁵ М.Милошевић, Јавне консултације и е-гласање у Србији: изазови и перспективе. Правни живот, 2018, преузето дана 26.10.2025. године <https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2020/06/PZ-10-2018.pdf>

прикупљи довољан број потписа за покретање иницијативе, могу да користе е-гласање како би брзо добили резултате о том питању од већине становништва. Такви механизми побољшавају квалитет одлучивања и омогућавају да се чују гласови који би иначе били занемарени. **Јавне расправе** су важан део демократије, јер омогућавају грађанима да се информишу о предлозима, размене мишљења и учествују у процесу одлучивања. У традиционалним системима, ове расправе се одржавају у оквиру локалних скупштина или на јавним скуповима. Међутим, е-гласање омогућава да се јавне расправе дигитализују, што има неколико значајних предности:

1. **Широка доступност** – Грађани могу учествовати у расправама и гласањима из удобности својих домова, што повећава инклузивност.
2. **Ефикасност** – Одлуке се могу брзо донети, а расправе се могу водити без потребе за великим физичким скуповима, чиме се штеде ресурси и време.
3. **Прозрачност** – Учесници могу пратити ток расправе и видети све релевантне информације, што побољшава поверење у одлуке које су донете.

Јавне консултације су процес који омогућава јавности да да своје мишљење о неким важним питањима која се тичу политике, закона или локалних планова. Традиционално, јавне консултације се одржавају у формату обавештавања или анкета, али када се користи е-гласање, овај процес добија нови значај. Е-гласање у контексту јавних консултација може омогућити да већи број људи активно учествује, поставља питања и да своје мишљење, а резултати гласања могу бити одмах доступни свима. На тај начин се ствара бољи механизам за доношење одлука који се ослања на консензус и жели да укључи највећи број грађана у процес.

3.2. Врсте електронског гласања

Када говоримо о врстама електронског гласања, овде је заправо најважније да се у раду скрене пажња на то како су одређене европске/ваневропске државе имплементирале електронско гласање као саставни део електронске партиципације и на који начин га примењују. Пре свега, електронско гласање може бити:

1. **Електронско гласање у просторијама органа-** Електронско гласање у просторијама органа односи се на употребу електронских система гласања унутар јавних или државних институција, као што су скупштине, парламенти, локалне самоуправе и други органи власти⁷⁶. Овај вид гласања може бити коришћен како у законодавним процесима, тако и у свим процесима који захтевају одлуке које се доносе унутар институција, али без физичког присуства свих учесника у просторијама органа⁷⁷. Електронско гласање унутар органа омогућава брже, ефикасније и транспарентније одлучивање. Ова технологија може бити примењена на различите нивое власти и на различите типове процеса, као што су парламентарни или локални избори, али и на процедуре као што су јавне расправе, комисије или савети. Естонија је једна од земаља која користи **електронско гласање** унутар свог

⁷⁶ United Nations, E-Government Survey, New York, 2020.

⁷⁷ European Commission Digital Agenda for Europe, 2018.

парламента⁷⁸. Људи који имају приступ електронском идентитету (на пример, мобилни или дигитални идентитет) могу лако да гласају на састанцима парламента. Естонски систем такође омогућава депутатима да користе сигурне онлајн платформе за гласање, што повећава ефикасност.⁷⁹

2. Електронско гласање на даљину- представља гласање у којем гласачи гласове дају преко интернета, користећи различите уређаје као што су рачунари, таблети или паметни телефони. Овај модел гласања омогућава грађанима да учествују у изборном процесу без физичког присуства на бирачком месту, што значајно повећава приступачност, посебно за оне који живе у иностранству, имају физичке препреке или из других разлога нису у могућности да гласају лично. Шта заправо омогућава интернет гласање?

- Приступ са било које локације

- Криптографска сигурност- Представља један од најважнијих аспеката самог електронског гласања. Јако је важно објаснити сам поступак криптографске сигурности:

1. Врши се шифровање- шифрирани глас се шифрује јавним кључем, након чега сервер користи приватни кључ за дешифровање поруке. Овај поступак представља основни поступак криптографије⁸⁰.

2. Електронски потпис- потписује га гласач, којим се гарантује аутентичност његовог гласа.

3. Хомоморфно шифрање (шифрирање са асиметричним кључем)-омогућава обраду података у шифрованом облику без потребе да се ти подаци претходно дешифрују. То значи да се операције као што су сабирање или множење могу извршити директно над шифрованим подацима, а резултат те операције, када се дешифрује, одговара резултату те операције над оригиналним, нешифрованим подацима⁸¹.

4. Шифрирани протоколи са нултим знањем- омогућава једној страни (доказивачу) да увери другу страну (верификатора) да поседује неку информацију или да је неки изјављени податак тачан — без откривања саме информације.

5. Верификација гласа- у пракси ова верификација се спроводи на такав начин тако што се гласачу даје неки вид потврде, најчешће у облику QR кода, захвљујући коме гласач на порталу или апликацији може да провери да ли је његов глас забележен. Ова карактеристика

⁷⁸Estonian E-Government Report, Estonia as a leader in digital democracy, , 2021. Преузето дана 26.10.2025. године са сајта <https://e-estonia.com/>

⁷⁹ Estonian E-Government Report, Estonia as a leader in digital democracy, , 2021. Преузето дана 26.10.2025. године са сајта <https://e-estonia.com/>

⁸⁰ C. Gentry , Fully Homomorphic Encryption Using Ideal Lattices, STOC, 2009, стр.174. преузето дана 17.10.2025. године <https://dl.acm.org>

⁸¹ A.Abbas, A Survey on Homomorphic Encryption Schemes: Theory and Implementation, 2018, стр. 17, преузето дана 23.10.2025. године <https://dl.acm.org/>

је од великог значај, јер је усмерена на повећање транспарентности и смањења изборних нерегуларности приликом спровођења самих избора.⁸²

Естонија је светски позната као једна од првих земаља која је у потпуности увела интернет гласање на националном нивоу, почевши од 2005. године. Тамо грађани могу да гласају електронски користећи дигиталну личну карту са уграђеним чипом и дигиталним потписом. Систем је осмишљен тако да обезбеди и високи ниво сигурности и могућност провере гласа од стране гласача.

3.Хибридни модел- Другачије се назива гласање на бирачком месту. Међутим, зашто се овај начин електронског гласања као саставног дела електронске партиципације назива баш хибридни модел? Одговор на ово питање даће нам естонски Закон о избору парламента, као полазна основа, с обзиром да је хибридни модел један од модела преко којег се спроводи гласање у Естонији, што уједно предствља и смерницу за органе јавне власти (тј.представнике јавне управе), на који начин би они требали да спроведу електронско гласање, као саставни део електронске партиципације грађана. Гласање у облику хибридног модела се спроводи по следећим корацима:

- **Долазак бирача на бирачко место-** овај процес подразумева долазак бирача на бирачко место. Након доласка бирача на бирачко место, чланови изборне комисије утврђују идентитет бирача. Идентитет бирача утврђује се скенирањем личне карте, након чега се у електронском систему уписује да је бирач гласао⁸³.
- **Преузимање гласачког листића** – Бирач након приступа бирачком месту, добија електронски токен или картицу за приступ терминалу. Шта заправо представља електронски токен и на који начин функционише? Електронски токен представља дигитални код који омогућава сигурну идентификацију и спровођења самог процеса гласања. Да би електронски токен остварио свој првобитни циљ, електронски токен мора да испуни четири основне особине:
 1. **Аутентификацију-** електронски токен проверава идентитет самог гласача.
 2. **Ауторизација-** особина која даје право гласачу да приступи гласачком систему.
 3. **Интегритет-** основа криптографског система, која гарантује да глас бирача неће ни на који начин бити измењен.

3.3. Основни правни принципи које електронско гласање мора да испоштује

3.3.1. Идентитет гласача

Да би електронско гласање у контексту партиципације грађана заживело, неопходно је обезбедити правне и техничке услове за његову ефикасну и безбедну реализацију. Први услов који је потребно обезбедити јесте утврђивање идентитета гласача. У случају примене електронског гласања, држава би морала да обезбеди да се идентификација врши на начин који је у потпуности усклађен са принципима правне сигурности, заштите личних података

⁸² Информација преузета са сајта дана 20.10.2025. године <https://www.electionguard.vote>

⁸³ Chapter 7,Riigikogu Election Act

и једнаког приступа правима. Тиме се остварује управноправна функција јавне управе као гаранта законитости и непристрасности изборног процеса.

Електронска идентификација грађана већ је делимично успостављена у систему електронске управе, кроз Закон о електронској управи, који у члану 9. прописује могућност електронске идентификације корисника јавних услуга путем квалификованог електронског сертификата⁸⁴. У том смислу, државни органи би у оквиру евентуалног система електронског гласања морали да користе већ постојеће механизме електронског идентитета, као што је национални портал еУправа и систем еИД, како би се осигурало да само регистровани и аутентификовани грађани могу приступити електронском гласању⁸⁵.

Са управноправног становишта, поступак утврђивања идентитета гласача у електронском гласању мора бити формално прописан — било у оквиру изборног законодавства, било као посебан подзаконски акт који би уредио поступак електронске идентификације, права и обавезе органа јавне управе, као и правна средства која гласач има на располагању у случају неправилности. Тако се обезбеђује да јавна управа делује у складу са принципом законитости (члан 6. Закона о општем управном поступку), као и да поступак гласања буде транспарентан, предвидив и доступан свим грађанима под једнаким условима⁸⁶.

Посебан аспект чини заштита личних података приликом електронске идентификације гласача. Према Закону о заштити података о личности, органи јавне власти дужни су да обрађују податке искључиво у сврху утврђивања идентитета и не смеју их користити за друге намене.⁸⁷ Ово је важно и у контексту поверења грађана у јавну управу, јер само систем који истовремено штити идентитет и тајност гласа може обезбедити пуну партиципацију грађана у јавним пословима.

На тај начин, питање идентитета гласача у електронском гласању постаје не само техничко, већ суштински управноправно питање које одражава способност јавне управе да обезбеди једнак, законит и транспарентан приступ остваривању изборног права у дигиталном окружењу.

3.3.2. Тајност гласа

У контексту електронског гласања, питање тајности гласа добија нову димензију, јер се поступак гласања измешта из физичког у дигитално окружење. То значи да јавна управа мора да створи систем у којем се истовремено обезбеђује поуздана идентификација гласача и потпуна недоступност података о садржају гласа било ком субјекту који учествује у управљању системом. Управноправно гледано, држава има обавезу да кроз прописе,

⁸⁴Члан 9, Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, бр. 27/18, 86/19 и 92/23)

⁸⁵Члан 20, Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, бр. 27/18, 86/19 и 92/23)

⁸⁶ Члан 6, Закон о општем управном поступку, („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18)

⁸⁷ Члан 5,6 и 7, Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 87/18)

техничке стандарде и процедуре гарантује да се тајност гласа не може нарушити ни у једном делу изборног поступка.⁸⁸

Према Закону о избору народних посланика, избори се спроводе тако да се гласа „тајно, лично и непосредно“. Овај законски оквир обавезује јавну управу да у организацији избора предузме све мере које гарантују очување тајности, што подразумева и у случају електронског гласања успостављање система у којем се гласач може идентификовати само ради приступа гласању, али се идентитет мора раздвојити од самог гласа у тренутку гласања⁸⁹.

Са становишта јавне управе, тајност гласа у електронском систему мора бити осигурана у три фазе:

1. **Фаза приступа систему** – где орган јавне управе или овлашћени администратор врши идентификацију гласача (нпр. путем еИД система), али без приступа његовом будућем избору.
2. **Фаза гласања** – у којој гласач остварује своје право, а систем технички раздваја идентитет и глас, чиме се спречава било какво повезивање гласача са његовим избором.
3. **Фаза бројања гласова** – која се мора спровести тако да је гласање непрепознатљиво, а подаци о идентитету гласача недоступни телима која спроводе изборни процес.

Управноправна улога јавне управе у овом контексту није само да омогући спровођење избора, већ и да активно гарантује заштиту права грађана током целог изборног процеса. Тајност гласа стога није само изборно, већ и управноправно питање које одражава степен поштовања владавине права, непристрасности и професионалности у раду јавне управе.

3.3.3. Једнакост и једнак приступ

У систему електронског гласања, принцип једнакости и једнаког приступа добија додатну димензију. Поред класичних услова као што су доступност бирачких места и поузданост бирачког списка, држава мора обезбедити и дигиталну једнакост, односно подједнак приступ електронском гласању за све грађане. То подразумева да ниједан бирач не сме бити доведен у неповољнији положај због недостатка технолошких средстава, интернет конекције, дигиталне писмености или географске удаљености.

Такође, јавна управа има обавезу да обезбеди приступачност гласања особама са инвалидитетом, старим лицима и другим рањивим категоријама грађана. Ово је у складу са Законом о забрани дискриминације, који у члану 13. прописује да је забрањено ускратити или ограничити приступ јавним услугама, укључујући и остваривање изборног права, на основу личног својства. Уколико би се електронско гласање уводило као јавна услуга,

⁸⁸Б.Милосављевић, Управноправни аспекти изборног поступка у Републици Србији, Зборник радова Правног факултета у Београду, бр. 3/2015, Београд, 2015, стр. 35. Информација преузета дана 26.10.2025. године <https://ius.bg.ac.rs>

⁸⁹ Члан 2, Закон о избору народних посланика, („Службени гласник РС“, бр. 35/2000, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 14/22)

органи јавне управе морали би обезбедити алтернативне начине приступа⁹⁰ (нпр. гласање путем јавних дигиталних пунктова, у амбасадама или општинским центрима).

Са управноправног становишта, принцип једнаког приступа представља и мерило законитости поступања јавне управе. Јавни органи морају предузети све мере како би се спречила дискриминација, а поступак спровођења избора учинио транспарентним и једнако доступним свима. У том смислу, јавна управа има дужност не само да омогући једнакост у формалном смислу (један човек – један глас), већ и у суштинском смислу – да обезбеди реалне услове да сви могу да гласају под једнаким техничким и организационим условима.

3.3.4. *Интегритет процеса*

Интегритет изборног процеса представља један од основних принципа демократског система и предуслов легитимности сваког гласања, било да је реч о класичном или електронском облику. У управноправном смислу, интегритет подразумева **законито, транспарентно и контролисано спровођење изборних активности**, уз могућност накнадне провере сваке фазе поступка, ради очувања поверења грађана у јавну управу.

У складу са Законом о државној управи, јавна управа је одговорна за **законитост свог рада** и дужна је да обезбеди услове за спровођење надзора над поступцима које спроводи. У пракси то подразумева да се у оквиру електронског гласања мора обезбедити могућност надзора над техничким системом, заштитом података и радом софтвера за гласање.⁹¹

Једна од кључних разлика између традиционалног и електронског гласања јесте постојање **електронских трагова (логова)** који омогућавају документовање сваке активности у систему. У управноправном контексту, логови представљају **евиденцију службених радњи јавних органа** током изборног поступка и чине део управне документације по Закону о општем управном поступку⁹².

У оквиру јавне управе, одговорност за вођење и чување електронских евиденција носи орган који спроводи изборе (на пример, РИК или надлежно министарство), уз јасно прописане рокове чувања, контролу приступа и поступак архивирања. У том смислу, логови имају двоструку функцију – **управну (доказну) и безбедносну (техничку)**.

Принцип накнадне провере резултата и процедура представља суштински елемент интегритета. Он подразумева да свака радња у оквиру изборног поступка може бити **ревидирана, проверена и документована**, без могућности манипулације. У традиционалном изборном систему то се постиже путем записника са бирачких места, док у електронском гласању ту функцију преузимају **дигитални логови, контролне хеш-вредности и криптографски потписи**.

Увођење система који омогућава накнадну проверу без нарушавања тајности гласања представља техничко и правно питање, али пре свега **питање поверења у јавну управу**.

⁹⁰ Члан 13, Закон о забрани дискриминације („Службени гласник РС“, бр. 22/2009 и 52/2021.)

⁹¹ Члан 3, Закон о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и др.)

⁹² Члан 103, Закон о општем управном поступку, („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18)

Поверење грађана да је њихов глас заиста регистрован и пребројан како су гласали зависи од тога колико је процес транспарентан, проверљив и подложен независном надзору.

3.3.5. Правна сигурност и могућност накнадног управног или судског надзора

Електронско гласање, као облик учешћа грађана у обављању послова јавне управе, подразумева употребу дигиталних платформи и информационих система за остваривање бирачких права. Један од кључних предуслова за његово успешно функционисање је **правна сигурност**, која грађанима и другим учесницима процеса гарантује поштовање законских прописа, транспарентност поступка и могућност контроле резултата.⁹³

Правна сигурност у контексту електронског гласања огледа се у следећем:⁹⁴

1. **Јасни правни оквири** – Законски и подзаконски акти морају дефинисати услове, начин и процедуре електронског гласања, укључујући идентификацију бирача, начин достављања гласа, заштиту података и одговорност надлежних органа. Недостатак правног оквира доводи до сумње у легитимитет и поузданост гласања.
2. **Заштита бирачких права** – Правна сигурност обезбеђује да сви грађани имају једнаку могућност да учествују у изборном процесу, без дискриминације и ограничења. Такође, гарантује да ниједан глас не може бити незаконито изостављен или модификован.
3. **Транспарентност и одговорност** – Систем електронског гласања мора бити конципиран тако да надлежни органи могу пратити и проверити сваки корак процеса, укључујући потврду примања гласа, број евидентираних гласова и резултате. Ово ствара поверење јавности у легитимност процеса.

Накнадни управни и судски надзор представљају механизме контроле и исправке могућих неправилности у електронском гласању⁹⁵:

1. **Управни надзор** – Надлежни органи јавне управе могу вршити контролу исправности процедура, техничке сигурности система и поштовања закона у току или након завршетка гласања. Управни надзор омогућава брзо реаговање у случају техничких или процедуралних пропуста и спречава правне спорове пре него што се они појачају.

⁹³ М. Марковић, С. Адамовић, Могућност примене за гласање путем Интернета у Србији, , Универзитет Сингидунум, научно-истраживачки рад, Београд, 2015, стр.77, преузето дана 29.10.2025. године <https://singipedia.singidunum.ac.rs/izdanje/10239-mogucnost-primene-elektronskog-servisa-za-glasanje-putem-interneta-u-srbiji>

⁹⁴ М. Марковић, С. Адамовић, Могућност примене за гласање путем Интернета у Србији, , Универзитет Сингидунум, научно-истраживачки рад, Београд, 2015, стр. 78, преузето дана 29.10.2025. године <https://singipedia.singidunum.ac.rs/izdanje/10239-mogucnost-primene-elektronskog-servisa-za-glasanje-putem-interneta-u-srbiji>

⁹⁵ М. Марковић, С. Адамовић, Могућност примене за гласање путем Интернета у Србији, , Универзитет Сингидунум, научно-истраживачки рад, Београд, 2015, стр. 77, преузето дана 29.10.2025. године <https://singipedia.singidunum.ac.rs/izdanje/10239-mogucnost-primene-elektronskog-servisa-za-glasanje-putem-interneta-u-srbiji>

2. **Судски надзор** – Грађани имају право да своја права остваре и путем судских поступака. Судови могу разматрати жалбе у случају сумње на неправилности, неовлашћени приступ систему, манипулацију резултатима или кршење закона о заштити личних података. Судски надзор је кључан за обезбеђивање правне сигурности јер гарантује да ниједан акт или одлука органа јавне управе није изнад закона.
3. **Интеграција са етичким и техничким стандардима** – Заједно са управним и судским механизмима, поштовање међународних стандарда за безбедност информационих система и етичких стандарда у дигиталном окружењу јача правну сигурност и поверење грађана.

3.4. Техничко-правна инфраструктура

3.4.1. Државни портали, јединствена управна места, регистри и системи за електронску идентификацију

У контексту модернизације која прати реформу јавне управе, државни портали представљају кључни елемент инфраструктуре електронске управе. У Републици Србији, портал **Портал Е-управа** је реализован као национална платформа која омогућава грађанима и правним лицима да приступе бројним електронским услугама, без потребе непосредног доласка на шалтер.⁹⁶ Развој портала је праћен законском регулативом која обезбеђује правну основу за е-услуге и електронску комуникацију органа јавне управе.⁹⁷ У контексту електронског гласања као облика партиципације грађана у процесима јавне управе, државни портал игра улогу платформе преко које се могу реализовати услуге пријаве, аутентификације и гласања. Без поуздане платформе и интегрисаних услуга, имплементација електронског гласања би била знатно сложенија. Са друге стране, **Јединствено управно место (ЈУМ)** представља концепт интеграције административних услуга под једним шалтером или једном тачком приступа, чиме се грађанима и правним лицима омогућава обављање више послова у једној локацији⁹⁸. По подацима из 2025. године који су доступни на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе, док сада су и Републици Србији отворена 54 управна места⁹⁹. Предности јединствених управних места укључују: омогућавање грађанима да у једној локацији обаве више административних поступака, чиме се скраћује време и смањује непотребан долазак више пута, смањење трошкова и повећање комфора у односу на класични шалтерски рад, подстицај уједначеном приступу услужним процесима и бољој координацији између различитих органа јавне

⁹⁶ Информација преузета са сајта Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, преузето дана 29.10.2025. године <https://www.ite.gov.rs/>

⁹⁷ Информација преузета са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе, преузето дана 29.10.2025. године <https://mduls.gov.rs/>

⁹⁸ Информација преузета са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе, преузето дана 29.10.2025. године <https://mduls.gov.rs/>

⁹⁹ Информација преузета са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе, преузето дана 29.10.2025. године <https://mduls.gov.rs/>

управе¹⁰⁰. У домену електронског гласања, јединствена управна места имају потенцијал да служе као физичка или хибридна тачка подршке (на пример, могући шалтер где грађанин добије помоћ да се пријави или идентификује) или као допуна електронским услугама путем портала.¹⁰¹ **Регистри у јавној управи** представљају базе података у којима се воде релевантне службене евиденције – личности, имовине, фирми, социјалних права, и других животних или пословних ситуација. У процесу електронске управе, размена података између ових регистара је критична јер омогућава да грађанин не мора да доставља више пута исте податке, већ да органи приступају службеним базама „по службеној дужности“.¹⁰² Кључан прелаз ка електронским услугама и, посебно, ка електронском гласању представља поуздана идентификација и аутентификација корисника. У Србији је систем електронске идентификације реализован кроз **Портал за електронску идентификацију (eID)** и пратеће апликације, као што је мобилна апликација ConsentID¹⁰³. Као значај електронске идентификације за само електронско гласање огледа се у томе да електронско гласање омогућава:

- **Поуздану идентификацију**, која омогућава да се зна које лице је гласало,
- **Аутентификацију**, која омогућава да се обезбеди да једно лице не гласа више пута,
- **Интегритет гласа**, који омогућава да се глас пријави, броји и види резултат без манипулација,
- **Поверљивост** – да се задржи тајност гласа.

¹⁰⁰ Информација преузета са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе, преузето дана 29.10.2025. године <https://mduls.gov.rs/>

¹⁰¹ В. Качановски, Електронска управа-технологије, сервиси и безбедности, мастер рад, Универзитет Сингидунум, 2016. стр. 38, преузето дана 29.10.2025. године <https://singipedia.singidunum.ac.rs/autor/51980-vladimir-kacanovski>

¹⁰² Информација преузета са сајта Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, преузето дана 29.10.2025. године <https://www.ite.gov.rs/>

¹⁰³ Информација преузета са сајта Портала за електронску идентификацију, преузето дана 29.10.2025. године <https://eid.gov.rs>

4. УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ

4.1. Естонија

Оно што је дефинитивно најважније да нагласимо, када говоримо о самом увођењу електронског гласања и разлозима за његово увођење, јесте визија Владе Републике Естоније, која је још почетком 21. века, тачније десетак година по стицању независности од СССР-а, увидела значај самих информационо-комуникационих технологија и њихову имплементацију у изборни систем. Као кључна година, у историји естонског изборног законодавства, јесте свакако 2002. година. Зашто? У току 2002. године, држава Естонија уводи обавезне личне карте са чипом или тзв. ИД картице. Овај документ био је од значаја и за само електронско гласање из разлога јер је тадашњим Законом о идентификационом документу (ест. Isikut tõendavate dokumentide seadus¹⁰⁴), лична карта са идентификационим чипом предвиђена као правно обавезујући дигитални идентитет, која је постала темељ за све електронске услуге, укључујући и гласање електронским путем. Поред овога, сама лична карта са чипом омогућила је приступ и платформи X-Road, претечи садашње платформе Е-управа у Републици Србији. Ова платформа представљала је велики револуционарни искорак, с обзиром да је ова платформа омогућавала грађанима Републике Естоније да остварују своја права и извршавају своје обавезе у разним областима друштвеног живота, укључујући и здравствене услуге, плаћање пореза, услуге банкарства и сл.

Као кључни разлози, који су допринели самом увођењу и касније масовном прихватању електронског гласања у Републици Естонији, јесу:

1. Стратешка одлука о електронској држави и дигиталном идентитету- овај рзлог односи се пре свега на посвећеност естонске државе да развије сам програм и концепт електронске државе. У претходном поглављу, као најзначајнији догађај и догађај који је погурао развој електронске државе, јесте свакако увођење ИД картице, тј. личне карте са чипом, која је грађанима Естоније поред права гласа електронским путем, омогућила и приступ разним услугама у доменама социјалне заштите, локалне пореске администрације, банкарства, као саставни део X-Road платформе¹⁰⁵.

2. Политичка воља- свакако јесте иницијални корак за развој електронске државе. Воља тадашњих носиоца власти у Републици Естонији, свакако је „ лансирала“ естонску државу, као водећу у погледу гласања електронским путем. Естонска влада у периоду почетка 21. века, показала огромну вољу и жељу да што пре усвоји и прилагоди изборне законе, самом електронском гласању, што је показала већ 2005. године, тако што је захваљујући изменама тадашњег Закона о локалним изборима, успела да покрене пилот-пројекат гласања електронским путем на локалним изборима, који је касније допринео огромном расту популарности да се гласање спроведе електронским путем, што је резултирало тиме да је на

¹⁰⁴ Isikut tõendavate dokumentide seadus, преузето дана 30.10.2025. године, <https://www.riigiteataja.ee>

¹⁰⁵ P.Ehin , Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections, стр.4, 2019, преузето дана 30.10.2025. године <https://pdf.sciencedirectassets.com/>

изборима за народне посланике, који су одржани 2023. године, гласало више од 50% уписаних бирача¹⁰⁶.

3. Повећана приступачност и подстицање учешћа- из разлога што многобројни Естонци живи изван граница своје државе, електронско гласање омогућило је онима, који имају право гласа, али не могу физички да буду приступни приликом спровођења гласања, да гласају за представнике својих држава. Заправо, овај корак представља политичку партиципацију грађана у пракси, јер без обзира на животне прилике, посао или друге околности, грађанима Естоније је на један клик доступно изражавање своје политичке воље, на једноставан, а уједно и безбедан начин¹⁰⁷.

4. Механизам поверења и транспарентности- овај појам односи се на то да е држава Естонија имплементирала механизме дизајниране да изграде и одрже поверење јавности, тако што је гласачима, који гласају електронским путем, дала могућност да свој глас промене неограничени број пута, током периода електронског гласања. У овом механизму важећи глас је увек последњи глас. Као главни разлог за увођење овакве могућности естонска држава сагледава у принуди, што значи да ако је неко присиљен да гласа, може свој глас касније тајно променити¹⁰⁸.

Када говоримо о техничкој имплементацији и самој структури система електронског гласања, јако је важно да нагласимо да овај систем није јединствена апликација, већ скуп интегрисаних компоненти које осигуравају тајност, интегритет и аутентичност процеса. Систем се састоји од неколико кључних делова:

1. Клијентски софтвер- представља апликацију коју гласач преузима на свом рачунару, а која счужи за аутентификацију гласача, приказ гласачког листића и шифровање гласа. Аутентификација омогућава гласачу да се пријави и докаже свој идентитет, тако што ће тражити ПИН код са Еид Картицу, где се након провере аутентичности, на екрану електронског уређаја генерише електронски листић. Након овога, клијентски софтвер шифрује изабрани глас, пре него што га пошаље преко интрнета, чиме се осигурава тајност преноса и складиштење гласа. Након гласања, софтвер тражи од гласача да унесе други ПИН, како би дигитално потписао шифовани глас, након чега долази до слања гласа, који се безбедно преноси до сервера за гласање¹⁰⁹.

2. Сервер за аутентификацију- представља сервер који проверава дигитални идентитет гласача путем Еид картице или мобилног ИД-а, који заправо има за циљ да потврди да ли бирач има право гласа. Апликација функционише тако што шаље дигитални сертификат гласача и захтева аутентификацију сервера. Након овога, гласач уноси свој ПИН у

¹⁰⁶ P.Ehin , Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections,стр.5, 2019, преузето дана 30.10.2025. године <https://pdf.sciencedirectassets.com/>

¹⁰⁷ P.Ehin , Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections,стр.6, 2019, преузето дана 30.10.2025. године <https://pdf.sciencedirectassets.com/>

¹⁰⁸ P.Ehin , Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections,стр.6, 2019, преузето дана 30.10.2025. године <https://pdf.sciencedirectassets.com/>

¹⁰⁹ P.Ehin , Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections,стр.7, 2019, преузето дана 30.10.2025. године <https://pdf.sciencedirectassets.com/>

клијентски софтвер, што има за циљ да потврди да је он власник картице. По завршетку провере, сервер шаље упит Централном бирачком списку, а по провери у Централном бирачком списку, гласачу се приказује изборни листић¹¹⁰.

3. Сервер за гласање- служи да прими прими шифроване гласове од гласача. Овај систем спаја гласове како би се омогућило повезивање гласа са идентитетом самог гласача, који је претходно идентификован као гласач који има права гласа, преко сервера за аутентификацију. Сервер има за циљ да евидентира да је одређени гласач послао глас. С обзиром да естонска држава дозвољава да гласач свој глас дат електронским путем може да промени неограничено много пута, сервер те гласове игнорише, чиме се осигурава да је релевантна само последња воља бирача. Након овога, сервер спроводи тзв. миксовање у криптографском смислу, где се гласу скида дигитални потпис, који се поново шифрује, а потом мешта са хиљадама других гласова. Након овога процеса, више није могуће утврдити ко је како гласао, а такав анониман глас се складишти¹¹¹.

4. Сервер за бројање гласова- дешифрује се тек након спровођења самог изборног процеса, након чега броји укупан број гласова, који су стигли електронским путем, и разврстава их. Након миксовања који се спроводи у серверу за гласање, на сервер за бројање гласова преносе се сви шифровани гласови. Након овога, следи процес дешифровања посредством приватног кључа. Након дешифровања, гласови се претварају у читљив формат (пр. Гласач X је гласао за кандидата X), након чега их сервер за бројање спаја и генерише записник о резултатима. Након овога, сервер чува оригиналне шифроване пакете, дешифроване гласове и записник о бројању, који служе за потребе накнадне ревизије и контроле¹¹².

5. Дигитални потпис и инфраструктура- сваки електронски глас је дигитално потписан од стране гласача пре слања, чиме се обезбеђује интегритет гласа. Дигитални потпис и инфраструктура је централизован и поуздан. Издаје га држава, чиме се обезбеђује да су сви сертификати легално обавезујући и универзално прихваћени. Клијентски софтвер узима шифровани глас и креира кратак, јединствени низ знакова, тзв. хеш. Овај сажетак представља јединствени „отисак прста“ гласача. Софтвер користи гласачев приватни кључ да би шифровао тај сажетак, након чега тај сажетак постаје дигитални потпис.

Естонски систем електронског гласања представља пионирски пројекат, али се суочава са сталним изазовима, па су на тај начин безбедоносни и ревизиони механизми централни за очување поверења. Заправо, ови механизми представљају спој криптографије и транспарентности, у оквиру постојећих законских регулатива. У овом поглављу нагласак ће бити на следећим појмовима:

¹¹⁰ J.Willemsen, Creating a Decryption Proof Verifier for the Estonian Internet Voting System, 2023, стр.5, преузето дана 01.11.2025. године <https://dl.acm.org/>

¹¹¹ S. Arafat, On the Estonian Internet Voting System, IVXV, SoK and Suggestions, , 2025, стр 16, преузето дана 01.11.2025. године <https://eprint.iacr.org/>

¹¹² S. Arafat, On the Estonian Internet Voting System, IVXV, SoK and Suggestions, , 2025, стр. 16, преузето дана 01.11.2025. године <https://eprint.iacr.org/>

1. **Криптографија**- Криптографија представља науку која се бави шифровањем и дешифровањем тајних порука, коју особа А жели да саопшти особи Б, а да притом не дође до тога да садржај одређене поруке буде компромитован. Сам процес гласања електронским путем у Републици Естонији ослања се пре свега на криптографију јавног кључа и електронске идентификације. Већ смо говорили о томе да се бирач пријављује на апликацију користећи свој мобилни ИД или ИД карту, која уједно представља личну карту бирача. Најважнији корак у овом процесу јесте свакако анонимизација. Пре бројања, систем изводи дешифровање тако да се прво дешифрује само дигитални потпис. Тај поступак се назива сепарација. Након овога, врши се трајно раздвајање, тако што се након провере идентитета бирача трајно брише и одваја од шифрованог гласа. Након овога, остаје само анонимизовани, шифровани листић у електронској гласачкој кутији. Дешифровање оваквих гласова врши се након окончања избора на бирачком месту, тако што се приликом дешифровања користи јавни кључ. Јавни кључ је неопходан за отварање анонимних гласова (тј. дешифровање унутрашњег омотача), с обзиром да јавни кључ разбија шифровану поруку на више делова, након чега га држе различити чланови Националне изборне комисије. За дешифровање гласова потребна је присутност више од половине чланова Националне изборне комисије и комбиновање њихових делова кључа, тако да се на овај начин спречава било који појединац или мали круг људи да манипулише гласовима или да открију садржај гласања. Овај систем је дизајниран на такав начин да представља комбинацију дигиталне сигурности са традиционалним изборним принципом¹¹³.

2. **Механизми транспарентности и ревизије**- Ови механизми од 2013. године омогућавају да гласачи могу да користе посебну апликацију на њиховом телефону (енгл. Verapp) како би проверили да ли је њихов глас, онакав каквог су га дали, стигао до изборног сервера. Принципи провере је такав да се на рачунару приказује QR код, а његовим скенирањем гласач добија потврду да је његов шифрован глас примљен и да одговара избору гласача. Такође, када говоримо о механизму ревизије, државна изборна комисија ангажује и међународне ревизоре, који имају за циљ да спроведу ревизију процеса и ревизију података, пре, током и након изборног процеса. Ревизија има за циљ да провери интегритет система, поштовање прописаних процедура и исправност кључних фаза. Када говоримо о механизму транспарентности, Закон о избору парламента ову особину сагледава кроз могућност да се домаћим и међународним посматрачима омогућава да прате кључне процедуре, укључујући церемонију шифровања, дешифровања, као и само бројање гласова који су стигли електронским путем.

Као практични примери који се односе на примену електронског гласања као облик партиципације грађана у раду јавне управе јесу дефинитивно електронске анкете, локалне и националне иницијативе, јавне расправе као и партиципативно буџетирање. **Електронске анкете** представљају најједноставнији и најраспрострањенији вид електронских консултација. Министарства, локалне самоуправе и независне агенције периодично спровode онлајн анкетање грађана преко државног портала *eesti.ee* и система за

¹¹³ A. Kalda „Internet Voting in Estonia, 2018. Преузето дана 02.11.2025. године <https://scholar.google.com/citations?user=pH65VoMAAAAJ&hl=en>

управљање одлукама VOLIS¹¹⁴. Анкете се користе у раним фазама креирања јавних политика како би се идентификовале потребе грађана, проценио утицај мера или испитало задовољство јавним услугама. Резултати анкета постају отворени подаци и могу се користити за припрему анализа, стратегија и прописа. На овај начин анкете служе као инструмент транспарентног доношења одлука и подстичу укљученост грађана у процес јавне управе¹¹⁵.

Платформа Rahvaalgatus.ee представља један од најнапреднијих облика е-партиципације у Естонији. Омогућава грађанима да електронски покрећу **иницијативе**, учествују у јавним дебатама и да својим дигиталним потписом подрже предлоге који се прослеђују локалним органима власти или парламенту¹¹⁶. Платформа функционише у неколико корака:

- подношење иницијативе,
- јавна расправа у дигиталном формату,
- електронско прикупљање потписа и
- прослеђивање иницијативе надлежном органу.

Захваљујући правно важећим дигиталним потписима, иницијативе имају исти статус као и оне у традиционалном, папирном облику. Државни органи обавезни су да размотре иницијативу и да доставе формални одговор. На овај начин грађани добијају директан механизам политичког утицаја, а читав процес је транспарентан, без посредника и бирократских препрека¹¹⁷.

Јавне расправе у Естонији традиционално се реализују путем платформи *Osale.ee* (раније коришћене за националне консултације) и *VOLIS* (који највише користе локалне самоуправе).¹¹⁸ Ове платформе омогућавају потпуну дигитализацију процеса креирања јавних политика, укључујући:

- објављивање нацрта закона, стратегија и пројеката,
- могућност достављања коментара,
- предлагање измена,
- учешће у онлајн дискусијама и видео-сесијама,
- праћење одговора јавних органа на сваки појединачни коментар.

Сви коментари грађана постају део јавне архиве која се може проверавати, што знатно повећава транспарентност и одговорност јавних органа. На овај начин дигиталне јавне

¹¹⁴ A. Masso & Ainsaar, M. (2020). "Digital Participation and Political Engagement in Estonia." Journal of Baltic Studies, стр. 51, преузето дана 03.11.2025. године <https://dl.acm.org/>

¹¹⁵ A. Masso & Ainsaar, M. (2020). "Digital Participation and Political Engagement in Estonia." Journal of Baltic Studies, стр. 51, преузето дана 03.11.2025. године <https://dl.acm.org/>

¹¹⁶ Rahvaalgatus.ee, Platform Documentation and Legal Basis, 2024, преузето дана 03.11.2025. године <https://rahvaalgatus.ee/>

¹¹⁷ Rahvaalgatus.ee, Platform Documentation and Legal Basis, 2024, преузето дана 03.11.2025. године <https://rahvaalgatus.ee/>

¹¹⁸ A. Masso & Ainsaar, M. (2020). "Digital Participation and Political Engagement in Estonia." Journal of Baltic Studies, стр. 53, преузето дана 03.11.2025. године <https://dl.acm.org/>

расправе омогућавају шире учешће грађана, укључујући и оне који због географских или временских ограничења не би могли учествовати у традиционалним форматима.

Партиципативно буџетирање у Естонији реализује се на локалном нивоу, најчешће у већим градовима попут Талина и Тартуа¹¹⁹. Процес је у потпуности дигитализован и подразумева

- партиципативно буџетирање у Естонији реализује се на локалном нивоу, најчешће у већим градовима попут Талина и Тартуа. Процес је у потпуности дигитализован и подразумева: предлагање пројеката од стране грађана,
- техничку и финансијску процену идеја,
- електронско гласање и
- реализацију најпопуларнијих пројеката

Електронско гласање у овом процесу користи исте механизме сигурне аутентикације као и национални избори — e-ID и Mobile-ID. Због тога овај модел ужива висок степен поверења и одликује се релативно великом излазношћу грађана. Пројекти који добију највише гласова објављују се на званичним страницама, а реализација се може пратити у реалном времену, што подстиче одговорност јавне управе.

4.2. Руска Федерација

Електронско гласање у Руској Федерацији развија се као део ширег процеса дигитализације јавне управе, започетог Програмом „Цифровая экономика Российской Федерации“ (2017–2024). Овај програм поставља стратешке циљеве за унапређење јавних услуга путем информационо-комуникационих технологија и има за последицу увођење електронских процедура у различите сфере државне делатности – укључујући и изборни процес. У систему јавне управе, електронско гласање се третира као услуга јавне управе (услуга од јавног интереса), коју спроводи држава ради остваривања уставом загарантованог права грађана на политичко учешће. Оно није само технички процес већ управна функција коју државни органи организују, координирају и контролишу у складу са прописаним процедурама¹²⁰.

Електронско гласање у Русији формално је уврштено у систем **државних и општинских услуга**, као посебна категорија услуге од јавног интереса. Управни портал „Госуслуги“ служи као централно „управно место“ (јединствена контакт тачка) за све дигиталне услуге – од издавања докумената до учешћа у изборима. Тако се електронско гласање интегрише у концепт **јединствених управних места**, који

¹¹⁹ K. Vassil (2018). Estonian Experience with e-Governance and e-Democracy. University of Tartu, стр. 15, преузето дана 04.11.2025. године, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/165711456838073531-0050022016/original/WDR16BPEstonianeGovecosystemVassil.pdf>

¹²⁰ Д. Кривешко и Алексеј Р. А. „Дистанционное электронное голосование: опыт применения в России и за рубежом“. Журнал политических исследований, 2024, стр.8, преузето дана 04.11.2025. године, <https://naukaru.ru/ru/storage/viewWindow/151171>

омогућава грађанима да у једном електронском окружењу остварују више права и услуга. Овим решењем држава тежи **интероперабилности управних функција** – повезивању изборног регистра, личних докумената, дигиталне идентификације и административних база података. Таква интеграција повећава ефикасност јавне управе, али поставља и питање заштите личних података и информационе безбедности.¹²¹

Функционисање електронског гласања у јавним управним системима Русије указује на неколико кључних управних питања¹²²:

1. **Централизација овлашћења**- ЦИК РФ има истовремено нормативну, извршну и контролну функцију, што у класичној управној теорији смањује механизме спољне контроле.
2. **Транспарентност процеса**- Јавност приступа техничким и управним подацима је ограничена, што отежава грађански надзор и независне ревизије.
3. **Ефикасност против демократске контроле**- Технолошки систем омогућава брзу обраду и смањује административне трошкове, али истовремено смањује могућност јавног и независног надзора.
4. **Ризици информационе безбедности**- Централизовани систем зависи од стабилности и заштите сервера, као и од квалитета криптографске заштите, што представља управни ризик у смислу спровођења јавног дела послова.

Функционисање система електронског гласања у Руској Федерацији праћено је бројним управним изазовима¹²³:

1.Недовољна транспарентност поступка – ограничен приступ јавности техничким и управним детаљима система,

2. Институционална централизација – ЦИК РФ има и нормотворну и контролно-извршну функцију, што смањује механизме међусобне контроле,

3. Заштита података и дигитална безбедност – потреба за успостављањем јасних управних протокола у случају инцидента или злоупотребе података;

4. Ниво поверења грађана – административна легитимност система зависи од степена јавног поверења у државне органе који га воде.

¹²¹ Д. Кривешко и Алексеј Р. А. „Дистанционно електронное голосование: опыт применения в России и за рубежом“. Журнал политических исследований, 2024, стр.7, преузето дана 04.11.2025. године, <https://naukaru.ru/ru/storage/viewWindow/151171>

¹²² Д. Кривешко и Алексеј Р. А. „Дистанционно електронное голосование: опыт применения в России и за рубежом“. Журнал политических исследований, 2024, стр.9, преузето дана 04.11.2025. године, <https://naukaru.ru/ru/storage/viewWindow/151171>.

¹²³ Д. Кривешко и Алексеј Р. А. „Дистанционно електронное голосование: опыт применения в России и за рубежом“. Журнал политических исследований, 2024, стр.10, преузето дана 04.11.2025. године, <https://naukaru.ru/ru/storage/viewWindow/151171>

У погледу практичне примене електронског гласања, као гласа грађана који може да утиче на рад јавне управе, издвајамо пре свега:

1. **Електронске анкете-** Електронске анкете у Русији најчешће се спроводе путем државног портала *Госуслуги*, регионалних портала јавне управе и локалних платформи, нарочито у областима јавних услуга, урбанистичког планирања и инфраструктуре. Ове анкете су интегрисане са системом државне електронске идентификације, што омогућава да у њима учествују само регистровани грађани. Органи јавне управе користе анкете за процену ставова грађана о јавном превозу, комуналним услугама, организацији локалних пројеката, здравственим услугама и другим областима од јавног интереса. Резултати се редовно објављују у виду агрегираних података, а у већим градовима се користе и као подлога за креирање градских политика¹²⁴.
2. **Локалне иницијативе и електронске петиције-** Платформа *Российская общественная инициатива (РОИ)* основана је као федерални механизам кроз који грађани могу покренути иницијативе од јавног значаја¹²⁵. Сам поступак се одвија на следећи начин:
 - Грађанин подноси иницијативу на порталу РОИ.
 - Иницијатива се објављује и постаје доступна за електронско гласање.
 - Потребан број гласова зависи од територијалног нивоа (локалног, регионалног или федералног).
 - Када иницијатива сакупи довољан број подршке, прослеђује се надлежном органу власти, који је дужан да је размотри и достави званичан одговор.

Иако платформе попут РОИ не увек производе непосредне политичке ефекте, оне представљају институционализован механизам кроз који грађани могу формално изразити ставове и предложити мере.

3. **Јавне расправе-** Јавне расправе у Руској Федерацији спроводе се путем портала „Регулатион“, који омогућава јавности да коментарише нацрте закона, подзаконских аката и регулатива¹²⁶. Процес укључује:
 - објављивање нацрта нормативног акта;
 - отворену фазу јавних коментара;
 - могућност достављања образложења, алтернативних решења и критика;
 - обавезу државних органа да одговоре на коментаре у оквиру званичног извештаја.

¹²⁴ N.Budakova, Citizen Participation Platforms in the Russian Federation, Public Administration Issues, 2020, стр. 5., преузето дана 04.11.2025. године, <https://www.sciencedirect.com/>

¹²⁵ M.Alexeev, Digital Governance and Public Administration in Russia. Moscow, HSE Publishing, 2021, преузето дана 04.11.2025. године, <https://www.researchgate.net/>

¹²⁶ M.Alexeev, Digital Governance and Public Administration in Russia. Moscow, HSE Publishing, 2021, преузето дана 04.11.2025. године, <https://www.researchgate.net/>

Поред федералног нивоа, бројне регије имају сопствене платформе за јавне расправе, нарочито у области урбанистичког планирања, развоја инфраструктуре, комуналних услуга и буџетских програма.

4. **Гласање о пројектима који се тичу „свакодневног живота“** – најпознатији пример је московска платформа *Активный гражданин* (Active Citizen), која омогућава грађанима да електронски гласају о локалним пројектима, урбанистичким решењима, обновама јавних простора, саобраћајним регулацијама и другим питањима од значаја за свакодневни живот¹²⁷. Процес функционише кроз:

- Предлагање пројеката од стране градских служби или организација.
- Презентовање пројеката грађанима у дигиталном облику.
- Електронско гласање, доступно само корисницима са верификованим профилем.
- Спровођење пројеката који добију највећу подршку.

4.3. Савезна Република Немачка

У контексту модерне јавне управе, дигитализација учешћа грађана у управљачким и демократским процесима представља значајан аспект. Електронско гласање — као једна од форма дигиталне партиципације — омогућава грађанима да учествују у изборима или референдумима не само физичким присуством већ и посредством информационих технологија. У Немачкој, међутим, ова опција је у пракси ограничена, што има важне импликације за јавну управу и демократско учешће¹²⁸.

Управна наука наглашава да учешће грађана („citizen participation“) представља један од кључних елемената модерне јавне управе: кроз учешће се грађани директно укључују у одлучивање, контролу и спровођење јавних политика. У овом смислу, гласање је фундаменталан облик ове партиципације. Међутим, када говоримо о електронском гласању, јавна управа се суочава са два главна димензијама¹²⁹:

- **Доступност и инклузија:** електронско гласање може смањити баријере (нпр. физички одлазак на бирачко место, време, мобилност) и омогућити већу партиципацију.
- **Транспарентност, интегритет и поверење:** испуњење уставних и управних стандарда (нпр. право гласача да провери да ли је његов глас правилно обрађен) има кључно значење за легитимитет процеса.

У Немачкој, иако је дигитална партиципација развијена кроз различите платформе и електронске сервисе, примена ефективног електронског гласања у изборном процесу је ограничена управо због наведених захтева управе за транспарентношћу и правичност. То

¹²⁷ N.Budakova, Citizen Participation Platforms in the Russian Federation, Public Administration Issues, 2020, стр. 5., преузето дана 04.11.2025. године, <https://www.sciencedirect.com/>

¹²⁸ Constitutional Court Decision on Electronic Voting. Law Library of Congress, Germany, 2009.

¹²⁹ Germany – How to vote, European Elections Portal, преузето дана 06.11.2025. године, <https://elections.europa.eu/en/how-to-vote/de/>

јест, јавна управа у Немачкој прихвата технологију за неке аспекте (нпр. електронско управљање, дигитална комуникација), али за саму процедуру гласања кроз интернет – не.¹³⁰

У смислу јавне управе, учешће грађана у изборима је једна од основних показатеља демократског легитимитета органа власти и јавних структура. Иако Немачка не примењује електронско гласање на федералном нивоу, она чува важан модел: избори су доступни, али морају бити и стварно проверљиви од стране грађана. Овај модел може се посматрати као „конзервативна дигитализација“ – дигитални алати се користе за управну комуникацију и сервисе, али основни изборни амбијент задржава традиционалне, проверљиве процедуре.¹³¹ У том смислу, иако електронско гласање није реализовано, јавна управа омогућава учешће грађана — и то кроз друге форме: поштанско гласање, гласање путем овлашћеног лица, дигиталне платформе за расправу и партиципацију ван изборних дана¹³².

Као из код Естоније и Руске Федерације и СР Немачка у свом државном систему познаје практичне примере електронског гласања, преко кога грађани могу учествовати на доношење одлука од стране органа власти. Овде разликујемо:

1. Електронске анкете- представљају стандардни алат у процесу учешћа грађана у јавним политикама. Савезна министарства, покрајине (Bundesländer) и бројне локалне самоуправе редовно спроводе онлајн анкете путем платформе као што су:

- [Beteiligungsportal.de](https://www.beteiligungportal.de) (користе га покрајине као Baden-Württemberg, Thüringen, Brandenburg),
- дигитални градски портали (Berlin, Hamburg, Köln),
- платформе појединих министарстава (нпр. Министарства саобраћаја, енергетике и животне¹³³

Анкете се користе приликом израде стратегија, ревизије прописа, планова мобилности, просторних планова и других јавних докумената. Велики број портала садржи и механизме повратних информација — након анализе, објављују се извештаји о томе како су резултати анкета утицали на коначне одлуке.

1. Електронске петиције и грађанске иницијативе- Од 2005. године, Deutscher Bundestag омогућава подношење и потписивање петиција у потпуно електронском формату преко посебне платформе за петиције.¹³⁴ Процес функционише у неколико корака:

1. Регистрација грађана на порталу петиција.

¹³⁰ Council of Europe , Compendium of replies to questionnaire e-voting-Germany, 2021, Strasbourg

¹³¹ Is online voting safe?, University of Kiel, преузето дана 07.11.2025. године <https://www.uni-kiel.de/>

¹³² Constitutional Court Decision on Electronic Voting. Law Library of Congress, Germany, 2009.

¹³³ Bundesministerium des Innern (BMI). Digitalpolitik und Bürgerbeteiligung in Deutschland, 2022, Berlin, преузето дана 07.11.2025. године, <https://www.bmi.bund.de/>

¹³⁴ G.Aichholzer & H. Kubicek, Electronic Participation in Europe: Theory and Practice Springer, стр.12, 2015. Информација преузета дана 09.11.2025. године https://www.researchgate.net/publication/291100442_Closing_the_Evaluation_Gap_in_e-Participation_Research_and_Practice

2. Подношење петиције или подршка већ постојећој.
3. Ако петиција сакупи потребан број потписа у року од четири недеље, Комитет за петиције дужан је да спроведе разматрање.
4. Доступна је могућност јавног слушања, што представља ниво директног учешћа грађана у раду парламента.

2. **Јавне расправе-** Савезна влада користи платформу *beteiligung.bund.de*, која омогућава грађанима да коментаришу нацрте закона, стратешке документе и мере јавне политике¹³⁵. Процес јавних консултација обухвата:

- објављивање нацрта закона или стратегије;
- онлајн период јавног коментарисања;
- анализу и категоризацију примљених коментара;
- објављивање званичног извештаја о томе како су коментари узети у обзир.

На покрајинском нивоу, интернет платформе за јавне расправе (нпр. *Beteiligungsportal Baden-Württemberg*) представљају један од најзначајнијих инструмената укључивања грађана у прописе и урбанистичке планове. Баден-Виртемберг, на пример, у правној регулативи има обавезу дигиталног учешћа јавности у процесима просторног планирања¹³⁶.

¹³⁵ Bundesministerium des Innern (BMI). Digitalpolitik und Bürgerbeteiligung in Deutschland, 2022, Berlin, преузето дана 07.11.2025. године, <https://www.bmi.bund.de/>

¹³⁶ Bundesministerium des Innern (BMI). Digitalpolitik und Bürgerbeteiligung in Deutschland, 2022, Berlin, преузето дана 07.11.2025. године, <https://www.bmi.bund.de/>

5. МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

5.1. *Нормативни оквир Србије за е-управу и учешће грађана*

Када говоримо о нормативном оквиру Републике Србије, наша активност пре свега мора да буде усмерена на три основна Закона која регулишу партиципацију грађана у оквиру обављања јавних послова. Пре свега, нормативни оквир Србије за е-управу усмерен је на примену Закона о општем управном поступку, Закона о електронској управи и Закона о локалој самоуправи.

5.1.1. *Закон о општем управном поступку*

Партиципација странака у управном поступку представља централни елемент демократског управљања. Закон о општем управном поступку у члану 8 предвиђа да је **орган дужан да странци омогући активно учешће у поступку**, што подразумева¹³⁷:

- обавештавање странке о покретању поступка;
- достављање релевантних података и докумената;
- могућност да странка да своје изјашњење, предлаже доказе и учествује у усменој расправи.

У контексту е-управе, ова одредба добија нови значај: омогућава се да се учешће странака остварује **електронским путем**, без физичког присуства у органу. То обухвата електронску доставу аката, подношење захтева, увид у списе предмета преко електронског портала и добијање обавештења о току поступка.

Закон у више својих одредби предвиђа могућност електронске комуникације између органа и странака. У складу са чланом 75, акти и обавештења могу се достављати у електронском облику, ако странка на то пристане или ако је таква комуникација предвиђена посебним прописом (нпр. Законом о електронској управи). Такође, члан 17. Закон о општем управном поступку изричито наводи да се „у управном поступку могу користити електронски документи и електронски потпис у складу са законом којим се уређује електронски документ¹³⁸“, чиме се ствара правна веза између Закона о општем управном

¹³⁷Члан 8, Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење)

¹³⁸ Члан 17, Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење)

поступку и Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења.

Ове одредбе представљају кључну спону између класичног управног поступка и савремене е-управе. Оне омогућавају увођење **потпуно дигиталних управних процедура**, у којима се грађанин не само обраћа електронским путем, већ и добија решење у истом облику.

У пракси, поједини органи јавне управе већ користе могућности које Закон о општем управном поступку предвиђа — електронско заказивање, подношење захтева и комуникацију путем Портала еУправа. На локалном нивоу, све више општина и градова уводи електронске сервисе који омогућавају грађанима да прате ток својих предмета, што у великој мери повећава ниво транспарентности и поверења у рад управе.¹³⁹

Међутим, анализирајући практичну примену дигиталних алата у области управе, утврђено је да и даље постоје изазови у области техничке интероперабилности система, обуке службеника и уједначене примене одредби о електронској комуникацији.

5.1.2. Закон о електронској управи

Овај закон представља основни нормативни акт којим се уређују начела, организација, поступци и технолошки стандарди примене информационо-комуникационих технологија у раду органа јавне управе¹⁴⁰. Овај закон има за циљ да обезбеди ефикасније, транспарентније и грађанима приступачније функционисање јавне управе путем дигиталних сервиса. Закон је заснован на неколико кључних начела:

- **начело једнократног достављања података** („once only“), којим се прописује да органи јавне управе не смеју од грађана и привреде захтевати податке које већ поседује неки државни орган;
- **начело интероперабилности**, које обавезује органе јавне управе да међусобно размењују податке путем безбедних ИКТ система;
- **начело транспарентности и приступачности**, које подразумева да услуге буду једноставне, јасне и доступне свим грађанима;
- **начело равноправности приступа**, којим се обезбеђује да нико не буде дискриминисан због техничке или социјалне неједнакости у приступу дигиталним услугама.

У контексту партиципације, овај закон представља нормативну основу за **електронско подношење захтева, притужби, иницијатива и предлога** органима управе, као и за дигиталне форме јавних консултација и расправа. На тај начин грађани постају активни учесници у процесу доношења одлука, што је и један од основних циљева савремене е-

¹³⁹М. Радојевић, Локална демократија и облици директног учешћа грађана у власти - пример Србија, Институт за политичке студије, Београд, 2023, стр. 123-125. Преузето дана 10.11.2025. године <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0354-5989/2023/0354-59892303121R.pdf>

¹⁴⁰ Члан 5,6 и 7, Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, бр. 27/2018 и 86/2019)

управе¹⁴¹. Међутим, иако је закон поставио чврст нормативни темељ, изазови остају у домену његове пуне имплементације.

5.1.3. Закон о локалној самоуправи

Како истиче Снежана Ђорђевић у раду „Партиципација грађана у локалној самоуправи Србије“, „локална самоуправа је најпогоднији ниво за остваривање непосредне демократије, јер омогућава грађанима да активно утичу на доношење одлука које највише утичу на њихов свакодневни живот“. ¹⁴²Ови облици учешћа представљају и најпогоднији терен за развој електронске партиципације, па и потенцијално — електронског гласања у локалним иницијативама или референдумима. Према члану 69. Закона, грађани јединице локалне самоуправе имају право да покрену **грађанску иницијативу** ради доношења или измене општег акта, решавања питања од локалног значаја или распуштања скупштине општине¹⁴³.

Да би иницијатива била важећа, потребна је подршка најмање **5% бирача** уписаних у бирачки списак те јединице локалне самоуправе. Органи локалне самоуправе дужни су да ову иницијативу размотре и у року од 60 дана донесу одлуку о њеном прихватању или одбијању.¹⁴⁴

Овим се обезбеђује механизам директне грађанске контроле и утицаја на рад локалне управе, што је у складу са принципом „управе по мери грађана“ који промовише и Стратегија реформе јавне управе 2021–2030.

У контексту дигитализације, грађанске иницијативе све више добијају **електронску димензију**. Према подацима Министарства државне управе и локалне самоуправе (2023), неколико локалних самоуправа (нпр. Ниш, Нови Сад, Шабац) увело је пилот-пројекте за **електронско потписивање и подношење грађанских иницијатива**, што представља важан корак ка пуном увођењу е-партиципације на локалном нивоу¹⁴⁵. Такви модели представљају и први практични корак ка техничком и правном оквиру за увођење **електронског гласања** у будућим локалним референдумима.

Један од најзначајнијих облика непосредног учешћа грађана у управљању је **локални референдум**. Члан 70. Закона прописује да се „референдум може расписати ради изјашњавања грађана о питањима из надлежности јединице локалне самоуправе“.

¹⁴¹ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији 2015–2018, Београд, 2015.

¹⁴² С. Ђорђевић, Партиципација грађана у локалној самоуправи Србије, научни рад, зборник радова Факултета политичких наука Универзитета у Београду, 2012. преузето дана 12.11.2025. године <https://rfpn.fpn.bg.ac.rs>

¹⁴³ Члан 69, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

¹⁴⁴ Члан 68, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

¹⁴⁵ Информације преузете са сајта Града Ниша, Града Новог Сада и Града Шапца, информација преузета дана 13.11.2025. године, <https://novisad.rs/>, <https://www.ni.rs/>, <https://sabac.rs/>

Референдум се расписује одлуком скупштине општине, на захтев најмање једне трећине одборника или најмање 10% бирача са подручја јединице локалне самоуправе¹⁴⁶.

Резултати референдума су обавезујући ако је на гласање изашло више од половине уписаних бирача и ако се већина изјаснила „за“. Овим се јасно дефинише нормативни механизам којим грађани могу директно утицати на доношење одлука о питањима од јавног интереса.¹⁴⁷

У контексту е-управе и електронске демократије, ове одредбе могу бити проширене у правцу **електронских референдума**, као једног од најпотпунијих облика е-партиципације.

Како наглашава Радован Николић у раду „Електронска демократија и локална самоуправа“, „локални референдуми представљају природан полигон за увођење електронског гласања, јер се ради о питањима ограниченог територијалног обима, што омогућава техничку контролу и верификацију безбедности поступка“.¹⁴⁸

Према члановима 71–73 Закона, грађани могу непосредно учествовати у раду локалне заједнице и путем **збора грађана**. Збор се сазива ради расправљања о питањима од непосредног интереса за месну заједницу или другу територијалну јединицу, као и ради давања предлога, иницијатива или мишљења органима локалне власти. Одлуке и закључци са збора имају саветодавни карактер, али локални органи имају обавезу да их размотре и о резултату обавесте грађане¹⁴⁹. Савремена пракса у Србији показује да се зборови грађана све чешће организују у **онлајн формату** — путем видео-конференција, платформи за електронске консултације и јавних расправа. Ова пракса је нарочито развијена током периода пандемије COVID-19, када су многе општине (попут Новог Пазара, Ваљева и Краљева) увеле **електронске јавне седнице** и онлајн консултације као алтернативу физичким скуповима. Такви облици дигиталног учешћа представљају рани облик **е-збора грађана**, који у функционалном смислу већ садржи елементе е-партиципације.¹⁵⁰

Поред општих Закона, који у највећој мери регулишу партиципацију грађана у пословима који спадају у рад органа управа, од великог значаја су и подзаконски акти, који ближе уређују поступања органа поступка у одређеним ситуацијама. Пре свега од великог значаја су и:

¹⁴⁶ Члан 70, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

¹⁴⁷ Члан 71-73, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

¹⁴⁸ Р. Николић, Електронска демократија и локална самоуправа, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу, 2020, стр. 28, преузето дана 14.11.2025. године, <https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfm/>

¹⁴⁹ Члан 73, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021)

¹⁵⁰ Информације преузете са сајта Града Новог Пазара, Града Ваљева и Града Краљева, <https://www.novipazar.rs/>, <https://www.valjevo.rs/>, <https://www.kraljevo.rs/>

- **Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе**- Уводи правила за електронско архивирање, достављање и вођење управних предмета у дигиталном облику. Поред овога, ова уредба је значајна и зарад регулисања електронске комуникације између органа и самих странака¹⁵¹.
- **Уредба о међусобном повезивању регистара**- Омогућава органима јавне управе да међусобно електронски размењују податке (нпр. из матичних књига, катастра, пореских евиденција), чиме се укида потреба да грађани достављају папирне изводе¹⁵².
- **Уредба о стандардима и начину вођења електронске управе**- Прописује техничке стандарде, сигурносне протоколе, као и обавезу органа да своје електронске услуге постављају преко **Портала еУправа**. Ова уредба је битна за стандардизацију е-процедура које би у будућности могле обухватити и електронско гласање¹⁵³.
- **Уредба о Порталу еУправа**- Уређује организацију, садржај и коришћење Портала еУправа као јединствене платформе за електронску комуникацију између грађана и државе¹⁵⁴.
- **Правилник о електронском печату и потпису у органима јавне управе**- Утврђује техничке стандарде за употребу квалификованог електронског потписа и електронског печата у раду органа управе.¹⁵⁵

5.2. Модели у којима би електронско гласање било најреалније

5.2.1. Локалне иницијативе и анкете

Развој електронског гласања у Србији најреалније је започети на **локалном нивоу**, јер је управо тај ниво власти најближи грађанима и најпогоднији за примену иновативних облика партиципације. Како истиче Снежана Ђорђевић у раду „Дигитална партиципација у локалној самоуправи Србије“, „електронско гласање у локалним иницијативама и анкетама представља први корак ка дигиталној демократији, јер омогућава грађанима да се брзо, једноставно и без трошкова изјасне о питањима од јавног интереса¹⁵⁶“. Локална иницијатива, као што је прописано Законом о локалној самоуправи, представља облик непосредног учешћа грађана у доношењу одлука од значаја за локалну заједницу¹⁵⁷. Традиционално, иницијативе се подnose у писаном облику, уз прикупљање потписа грађана. Међутим, технолошки развој и нормативни основи из Закона о електронској управи отварају могућност **електронског потписивања и гласања** у процесу подршке иницијативама. Примена електронског гласања у овом контексту подразумевала би да се¹⁵⁸:

¹⁵¹ Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе, („Службени гласник РС“, бр. 80/2020)

¹⁵² Уредба о међусобном повезивању регистара („Службени гласник РС“, бр. 45/2019)

¹⁵³ Уредба о стандардима и начину вођења електронске управе („Службени гласник РС“, бр. 44/2019)

¹⁵⁴ Уредба о Порталу еУправа („Службени гласник РС“, бр. 67/2020)

¹⁵⁵ Правилник о електронском печату и потпису у органима јавне управе („Службени гласник РС“, бр. 69/2020)

¹⁵⁶ С. Ђорђевић, Дигитална партиципација у локалној самоуправи, научни рад, зборник радова Факултета политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2023, преузето 12.11.2025. године <https://rfpn.fpn.bg.ac.rs>

¹⁵⁷ Члан 67 и 68, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018)

¹⁵⁸ Члан 50, Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, бр. 27/2018, 86/2019)

- грађани идентификују путем квалификованог електронског сертификата или еИД апликације;
- својим „е-потписом“ подрже или одбију предложену иницијативу;
- гласови аутоматски евидентирају у систему који гарантује анонимност и интегритет гласања.

Оваква пракса већ постоји у појединим земљама ЕУ. На пример, у Естонији се грађанске иницијативе подnose преко платформе *Rahvaalgatus.ee*, где грађани потписују подршку иницијативи електронским потписом.

Предности оваквог модела су:

- повећана транспарентност поступка (евиденција сваког гласа доступна у агрегатном облику);
- смањење трошкова и бирократских процедура;
- већи обухват грађана, укључујући дијаспору;
- могућност лаке верификације резултата.

Анкете представљају један од најједноставнијих и најприступачнијих облика електронског изјашњавања грађана. Локалне самоуправе у Србији већ користе **онлајн анкете и упитнике** у различитим областима — од урбанистичког планирања, преко комуналних питања, до буџетског приоритизовања. Према подацима Министарства државне управе и локалне самоуправе, преко 40 општина користи дигиталне анкете на својим порталима или преко Портала еУправа за консултације са грађанима. На пример, анкете могу бити употребљене у процесима партиципативног буџетирања, где грађани електронским путем бирају које пројекте ће локална самоуправа финансирати из јавних средстава¹⁵⁹.

5.2.2. *Јавне расправе*

Јавна расправа представља један од најзначајнијих инструмената **учешћа грађана у процесу креирања јавних политика и прописа**. Она омогућава да се заинтересована јавност – грађани, стручњаци, организације цивилног друштва и привредни субјекти – укључи у процес одлучивања пре него што се усвоји одређени акт. Електронска јавна расправа подразумева могућност да се грађани и организације укључе у консултативни процес путем интернета – најчешће путем специјализованих платформи за е-консултације, електронских формулара или анкета¹⁶⁰. Када говоримо о електронској јавној расправи у пракси, јако је важно да нагласимо да у Републици Србији постоје Еконсултације, платформа која је настала у сарадњи Министарства државне управе и локалне самоуправе

¹⁵⁹ Информација преузета са сајта Министарства државне управе и локалне самоуправе, преузето 15.11.2025. године <https://mduls.gov.rs/>

¹⁶⁰ З. Јовановић, Електронско управо поступање, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2023, стр. 748, преузето 17.11.2025. године https://drive.google.com/file/d/1r24aLvYXcjXQU-RysVbiN-IIuVN_bZ84/view

и Канцеларије за информационе технологије и електронску управу¹⁶¹. На овој платформи се објављују нацрти закона и стратегија, а грађани могу да:

- прочитају предлог прописа,
- дају коментаре и сугестије,
- изјасне се о предложеним решењима,
- прате резултате јавне расправе и одговоре надлежног органа.

Овај модел представља облик **електронске партиципације** (е-партиципације), који се заснива на консултативном е-гласању – грађани не гласају у правном смислу, али се **електронски изјашњавају** о јавним политикама, што представља једну од основних претеча електронског гласања у ужем смислу.

Електронска јавна расправа представља један од најпогоднијих **модела за постепено увођење е-гласања у јавну управу**. Она омогућава да се¹⁶²:

- тестирају технички аспекти гласања (идентификација, сигурност, транспарентност);
- грађани постепено навикну на електронске форме учешћа;
- гради поверење у дигиталне институције;
- обезбеди правни и организациони оквир који може бити примењен и на сложеније облике гласања, као што су локални или национални референдуми.

На тај начин, јавна расправа служи као **припремна фаза за институционализацију електронске демократије**. Е-гласање у овом контексту није крајњи циљ, већ средство за јачање партиципативне културе, повећање транспарентности и демократизацију процеса доношења одлука у јавном сектору.

5.2.3. Партиципативно буџетирање

Партиципативно буџетирање (енг. *participatory budgeting*) представља процес у којем грађани непосредно учествују у одлучивању о расподели дела јавних средстава – најчешће на нивоу локалне самоуправе. Партиципативно буџетирање је идеалан простор за увођење и тестирање **електронског гласања**, јер¹⁶³:

- одвија се на локалном нивоу (ограничен број гласача и пројеката);
- нема политичку тежину изборног гласања, већ консултативно-одлучивачки карактер;
- користи се већ постојећа инфраструктура е-управе;

¹⁶¹ Одлука Владе Републике Србије о успостављању Портала „еКонсултације“, („ Службени Гласник РС“, бр. 62/21)

¹⁶²З. Јовановић, Електронско управо поступање, зборник радова Универзитета у Крагујевцу, 2023, стр. 750, преузето 17.11.2025. године https://drive.google.com/file/d/1r24aLvYXcjXQU-RysVbiN-IfuVN_bZ84/view

¹⁶³Љ. Пејчић, Партиципативно буџетирање као инструмент демократског управљања на локалном нивоу, Војна академија, мастер рад, 2025, стр. 56. преузето дана 18.11.2025. године <https://www.va.mod.gov.rs/multimedia/Master%20rad%20Ljubisa%20Pejicic.pdf>

- грађани су мотивисани да учествују јер се одлуке тичу конкретних локалних потреба.

Модел гласања се најчешће спроводи у две фазе:¹⁶⁴

- **Фаза предлагања** – грађани електронским путем достављају предлоге пројеката (нпр. уређење парка, санација улице, изградња игралишта).
- **Фаза гласања** – након што стручна комисија оцени изводљивост предлога, сви грађани могу гласати за оне које подржавају, најчешће преко онлајн платформе општине или Портала еУправа.

Гласање се обично реализује путем једноставног електронског обрасца, при чему се обезбеђује **идентификација корисника (ЈМБГ, број личне карте, или пријава преко еИД)**, како би се спречило двоструко гласање.

Партиципативно буџетирање има и шири демократски ефекат: оно гради културу дијалога између управе и грађана, развија свест о одговорном коришћењу јавних ресурса, и подстиче поверење у институције. У е-управном контексту, овај модел представља мост између електронске консултације (е-консултације) и електронског гласања са правним дејством.

Увођење е-гласања у партиципативно буџетирање омогућава да се у пракси провере кључни елементи дигиталне демократије¹⁶⁵:

- безбедност и тајност гласања,
- верификација гласача,
- транспарентност процеса,
- дигитална укљученост грађана.

Ови елементи су од суштинске важности за будуће **електронске референдуме и изборе**, па се може рећи да је партиципативно буџетирање најбоља „прелазна фаза“ ка пуноправном е-гласању.

Да ли се партиципативно буџетирање примењује у Републици Србији? Да! Пример локалних самоуправа код којих је партиципативно буџетирање већ присутно је:

- **Град Шабац** је још 2016. године увео електронско гласање за пројекте у оквиру партиципативног буџетирања – грађани се пријављују преко јединствене платформе и

¹⁶⁴ Љ. Пејчић, Партиципативно буџетирање као инструмент демократског управљања на локалном нивоу, Војна академија, мастер рад, 2025, стр. 56. преузето дана 18.11.2025. године <https://www.va.mod.gov.rs/multimedia/Master%20rad%20Ljubisa%20Pejicic.pdf>

¹⁶⁵ Љ. Пејчић, Партиципативно буџетирање као инструмент демократског управљања на локалном нивоу, Војна академија, мастер рад, 2025, стр. 57. преузето дана 18.11.2025. године <https://www.va.mod.gov.rs/multimedia/Master%20rad%20Ljubisa%20Pejicic.pdf>

електронски бирају најважније предлоге¹⁶⁶. Пре свега, град Шабац је током 2015. године учествовао у пројекту партиципативног буџетирања, који је организован у сарадњи са БИРН и НАЛЕДОМ. У оквиру тог пројекта, грађани су могли да предлагају своје пројекте који се односе на јавне потребе локалне самоуправе (школе, инфраструктура, јавни простори итд.) и да учествују у гласању¹⁶⁷. Грађани су гласали за пројекте које сматрају најкориснијим. Гласање се вршило електронским путем, а могло је да буде и директно – путем јавних локација (школа, месних заједница) Пројекат је резултирао „Грађанским водичем кроз буџет“ („Citizen Budget Guide“) који је требало да помогне грађанима да разумеју буџетски процес¹⁶⁸. На конференцији (презентација резултата) Шабац је представио пројекте који су изабрани кроз тај процес. Ово је јасан показатељ да је Шабац један од пилот-града у Србији који су покушали примену партиципативног буџетирања у пракси¹⁶⁹.

- **Општина Бечеј** је 2024. године омогућила гласање преко портала „Партиципативни буџет“, као и гласање физичким путем, посредством гласања у месној заједници. На интернет презентацији се наводи да је пре спроведеног гласања, општина Бечеј организовала округле столове о буџетским приоритетима који се реализују у свим месним заједницама, што је грађанима омогућило да предложи кључне пројектне који су требали да се реализују 2025. године. Након спроведеног гласања, на свом порталу партиципативног буџетирања, општина Бечеј истакла је резултате спроведеног гласања.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Информација преузета са сајта Града Шапца, преузето дана 18.11.2025. године <https://sabac.rs/>

¹⁶⁷ Информација преузета са сајта Града Шапца, преузето дана 18.11.2025. године <https://sabac.rs/>

¹⁶⁸ Информација преузета са сајта Града Шапца, преузето дана 18.11.2025. године <https://sabac.rs/>

¹⁶⁹ Информација преузета са сајта Града Шапца, преузето дана 18.11.2025. године <https://sabac.rs/>

¹⁷⁰ Информације преузете са сајта Буџет по мери грађана, општине Бечеј, преузето дана 18.11.2025. године <https://participativni-budzet.rs/>

U nastavku možete pogledati listu predloga budžetskih prioriteta za koje su građani glasali 23. i 24. novembra 2024. godine putem interneta i u svojim mesnim zajednicama.

Ukupan broj važećih listića je 2880. (Ž:1592 – 55,28% M: 1288 – 44,72% Mladih: 764 – 26,53%) Nevažećih 311.

1108 – Prva mesna zajednica „Ivan Perišić“
(Ž:691 – 62,36% M:417 – 37,64% Mladih: 293 – 26,44%)

554 – Mesna zajednica Bačko Gradište (Ž:267 – 48,19% M:287 – 51,81% Mladih: 177 – 31,95%)

491 – Treća mesna zajednica „Bratstvo
jedinstvo“ (Ž:271 – 55,19% M:220 – 44,81%
Mladih: 138 – 28,11%)

328 – Mesna zajednica Bačko Petrovo Selo
(Ž:158 – 48,17% M:170 – 51,83% Mladih: 77 –
23,48%)

214 – Druga mesna zajednica „Todor Dukin“
(Ž:133 – 62,15% M:81 – 37,85% Mladih: 48 –
22,43%)

97 – Mesna zajednica Radičević (Ž:59 – 60,82%
M:38 – 39,18% Mladih: 21 – 21,65%)

52 – Mesna zajednica Poljanice (Ž:19 – 36,54%
M:63 – 63,46% Mladih: 6 – 11,54%)

36 – Mesna zajednica Mileševo – Drljan (Ž:23 –
63,89% M:13 – 36,11 Mladih: 4 – 11,11%)

Слика 1. Резултати електронског и традиционалног гласања у оквиру партиципативног буџетирања општине Бечеј. Извор: Слика преузета са сајта Партиципативни буџет <https://participativni-budzet.rs/>

• **Град Пирот-** партиципативно буџетирање омогућено је преко анкете, где је грађанима омогућено да изнесу своје предлоге, сугестије и разлог зашто би дати пројекат био од значаја за грађане сваке од месних заједница, као и могућност да попуњавањем анкете која се налази на сајту града Пирота, гласају за неку од предвиђених опција. Поред овога, одржани су и традиционални округли столови у свакој од месних заједница града Пирота, где си грађани и у неспоредном контакту са органима локалне самоуправе могли да изнесу своје предлоге. Партиципативно буџетирање у граду Пироту реализовано је и током 2025. године, што је знак да град Пирот и даље наставља са примерима добре праксе, али и знак да је овај пројекат успешно реализован и да је грађанима у великој мери омогућио лакшу партиципацију¹⁷¹.

¹⁷¹ Информације преузете са сајта Града Пирота, преузето дана 18.11.2025. године <https://www.pirrot.rs>

5.3. Правна питања и ризици

5.3.1. Заштита података о личности

У контексту јавне управе, обрада података о личности има посебан значај, јер државни органи и органи јавне управе редовно обрађују личне податке грађана ради обављања јавних функција. Управна пракса мора да осигура да свака радња обраде има јасан правни основ, и да буде у складу са одредбама Закона: подаци се морају обрађивати законито, поштено и транспарентно према лицу на које се подаци односе.¹⁷²

У управном контексту, сврха обраде мора бити **јасно, легитимно и конкретно назначена** — на пример: вођење бирачких спискова, остваривање права гласа грађана, провера идентитета, обрада гласова у систему електронског гласања итд. Обрада података за сврху која није прописана или која није легитимна представља кршење закона. Законска начела (на пример ограничење у односу на сврху) прописана су да подаци буду прикупљени само за конкретне, изричито назначене и легитимне сврхе и да се не даље обрађују на начин који није усклађен са тим сврхама.¹⁷³

Један од кључних елемената избегавања прекомерне обраде података јесте ограничење времена чувања – Одредба да се подаци о личности „не чувају дуже него што је неопходно за остваривање сврхе за коју су прикупљени“ је део стандарда који Закон уводи¹⁷⁴.

У управном контексту, приликом организовања система електронског гласања, јавна управа треба да дефинише колико ће дуго чувати податке о гласачима, податке о идентификацији, резултате гласања и другу релевантну мета-информацију. Тај рок може бити одређен законом, подзаконским актом, или интерним правилником јавног органа, али свакако мора бити усклађен са начелом да се подаци не чувају дуже него што је неопходно. Уколико постоје посебни правни разлози (нпр. надзор, ревизија, судски поступак) неопходно је да јавни орган има основан разлог и да то буде документовано.¹⁷⁵

5.3.2. Питање тајности гласа насупрот праву на увид и контролу

Једно од најосетљивијих питања у примени система електронског гласања јесте како обезбедити **тајност гласања** као уставно гарантовано право, а истовремено омогућити **јавност, транспарентност и контролу изборног процеса**. У традиционалном, папирном систему гласања, тајност гласа се постиже физичким раздвајањем гласача и гласачке кутије, док у електронском окружењу овај баланс постаје технолошки и правно сложенији. У контексту **електронског гласања**, ово начело подразумева да ниједан технички или људски фактор не сме моћи да повеже гласача са његовим конкретним гласом. Систем мора бити тако дизајниран да се идентитет гласача верификује (да би се спречило двоструко

¹⁷² Члан 3,4,5, Закон о заштити података о личности („Сл. Гласник РС“, 87/2018)

¹⁷³ Члан 5, Закон о заштити података о личности („Сл. Гласник РС“, 87/2018)

¹⁷⁴ Информација преузета са сајта <https://mokranjacbg.rs> дана 19.11.2025. године

¹⁷⁵ Информација преузета са сајта <https://mokranjacbg.rs> дана 19.11.2025. године

гласање), али да се та идентификација одвоји од самог гласа у тренутку када се глас уписује у базу или блокчејн запис.

С друге стране, **јавност и контролисивост изборног процеса** представљају темељ легитимитета избора. Закон о избору народних посланика предвиђа могућност надзора изборног процеса од стране овлашћених посматрача, изборних комисија и заинтересованих страна¹⁷⁶. У традиционалном систему то се постиже присуством посматрача на бирачким местима и увидом у записнике.

У систему електронског гласања, право на увид и контролу мора бити остварено **на технички и правно безбедан начин**, без угрожавања тајности гласа. То подразумева:¹⁷⁷

- **техничку контролу** (ревизију софтвера, криптографских кључева, протокола преноса и складиштења података);
- **административну контролу** (евиденције приступа систему, активности изборних органа, записнике и логове који не садрже личне податке);
- **јавну контролу** путем објављивања анонимизованих резултата, извештаја независних тела и надзорних институција;
- **независни аудит** који врши сертификацију система пре и после избора.

Јавна управа, као носилац организације избора и администратор система е-гласања, има **обавезу да осигура равнотежу** између ова два принципа. Према **Закону о заштити података о личности**, јавни орган мора применити „одговарајуће техничке и организационе мере“ ради заштите података. То подразумева¹⁷⁸:

- прописивање унутрашњих правила о приступу подацима;
- именовање лица за заштиту података (DPO);
- спровођење процене утицаја на заштиту података (Data Protection Impact Assessment – DPIA) пре увођења система е-гласања;
- дефинисање процедура за јавни увид у анонимизоване податке и техничке извештаје.

Јавна управа мора такође водити рачуна да се не наруши поверење грађана – свака сумња у тајност гласа може довести до смањења излазности и легитимитета изборног процеса.

5.3.3. *Неједнак технички приступ грађана*

Дигитална неједнакост подразумева неједнак приступ информационим и комуникационим технологијама, као и разлике у дигиталним вештинама, техничкој опремљености и нивоу поверења у електронске системе. У контексту електронског гласања, ова неједнакост се манифестује кроз више облика:

¹⁷⁶ Члан 26 и члан 165, Закон о избору народних посланика („Сл. гласник РС“, бр. 14/2022, 119/2023)

¹⁷⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Code of Good Practice in Electoral Matters, 2021

¹⁷⁸ Члан 30, Закон о заштити података о личности („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

- грађани у руралним срединама често немају поуздан интернет приступ;
- старије особе и лица са инвалидитетом могу имати потешкоће у коришћењу дигиталних платформи;
- економски угрожене групе немају адекватну ИКТ опрему;
- одређени делови становништва имају низак ниво дигиталне писмености и поверења у технолошке процесе.

Ове неједнакости могу угрозити једно од основних изборних начела – **опште и једнако бирачко право**¹⁷⁹. Сходно томе, јавна управа мора да осигура да електронско гласање не постане извор нове дискриминације.

Да би се превазишле потенцијалне неједнакости, држава мора да понуди **алтернативне начине гласања** за оне који не могу или не желе да користе електронски систем. У пракси, то подразумева **коегзистенцију традиционалног и електронског гласања** у прелазном периоду, док се не обезбеди пуна дигитална инклузија.

Модел алтернативе могу укључити¹⁸⁰:

- **традиционално гласање на бирачким местима**, као гарант физичке доступности за све грађане;
- **помоћне пунктове за е-гласање**, где се обезбеђује техничка подршка и опрема за лица без интернет приступа;
- **гласање путем поште или покретних бирачких кутија**, нарочито за старије, болесне и особе са инвалидитетом;
- **мобилне апликације са приступачним интерфејсом** (за следеће и слабовиде особе, лица са моторичким потешкоћама итд.);
- **јавне кампање дигиталног описмењавања** и обуке у сарадњи са локалним самоуправама.

Овакве мере обезбеђују да ниједан грађанин не буде лишен свог изборног права услед технолошких или економских ограничења.

Јавна управа има кључну улогу у смањивању дигиталног јаза, јер је управо она надлежна за развој инфраструктуре и спровођење политика дигиталне инклузије. То подразумева¹⁸¹:

- **планирање националних програма дигиталне писмености**;
- **развој интернет инфраструктуре у неразвијеним подручјима** (у сарадњи са Министарством за информационо друштво и телекомуникације);
- **обезбеђивање финансијске подршке** за опрему и приступ интернету за угрожене категорије;

¹⁷⁹ Члан 52, Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021)

¹⁸⁰ OECD, Digital Government Review of Serbia, 2021 информација преузета дана 20.11.2025. године <https://www.sigmaweb.org/en/partners-and-regions/serbia.html>

¹⁸¹ Council of Europe, Recommendation CM/Rec on Standards for E-voting, 2017, Strasbourg

- **тестирање пилот пројеката** е-гласања у различитим срединама, како би се утврдиле специфичне препреке.

Кроз ове мере, јавна управа не само да обезбеђује једнакост у изборном процесу, већ доприноси широј дигиталној трансформацији друштва.

Земље које су увеле електронско гласање (нпр. **Естонија**) предузеле су различите мере како би смањиле дигитални јаз. Естонија, на пример, уз електронско гласање и даље задржава могућност традиционалног гласања, док држава обезбеђује јавне пунктове са техничком подршком¹⁸², што би био пример добре праксе и за Републику Србију, с обзиром на велики дигитални јаз међу генерацијама, која је дефинитивно изражена у великој мери.

5.4. Институционални оквир

5.4.1. Који орган би био надлежан за техничко одржавање система

Ефикасно функционисање система електронског гласања као облика грађанске партиципације у обављању послова јавне управе захтева јасно дефинисану институционалну структуру. Одговорност за техничко одржавање система не може бити препуштена појединачним органима или приватним извођачима без надзора, већ мора бити у надлежности државних институција које имају одговарајуће овлашћење, стручни капацитет и јавноправну одговорност.

Према **Закону о државној управи**, државна управа обавља стручне и управне послове којима се обезбеђује извршавање закона и других прописа. То подразумева и послове развоја, одржавања и безбедности информационих система у јавном сектору¹⁸³.

У систему електронске управе, кључну улогу има **Министарство информисања и телекомуникација**, као централни орган управе надлежан за развој и одржавање инфраструктуре електронске управе. На основу **Закона о електронској управи**, ово министарство има надлежност над техничким и безбедносним аспектима функционисања државних ИКТ система¹⁸⁴. Са техничког становишта, послове централизованог одржавања електронских система обавља **Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (КИТЕУ)**, која је основана Уредбом Владе 2017. године и делује у оквиру Министарства информисања и телекомуникација.¹⁸⁵

КИТЕУ већ управља најважнијим државним ИТ системима – **Државним дата центром у Крагујевцу, системом за електронску идентификацију (eID), порталом еУправа**, као

¹⁸² S. Arafat, On the Estonian Internet Voting System, IVXV, SoK and Suggstions, , 2025, стр. 23, преузето дана 01.11.2025. године <https://eprint.iacr.org/>

¹⁸³ Члан 15 и 16, Закон о државној управи, („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018, 47/2018)

¹⁸⁴ Члан 30, Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, бр. 27/2018, 86/2019)

¹⁸⁵ Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, („Службени гласник РС“, бр. 37/2017)

и инфраструктуром за електронску размену података између органа јавне управе (Service Bus).

Управо због тог искуства и правног положаја, **КИТЕУ би био најлогичнији орган надлежан за техничко одржавање система електронског гласања**. Његове надлежности обухватају¹⁸⁶:

- изградњу и одржавање ИКТ инфраструктуре;
- обезбеђивање информационе безбедности и интегритета података;
- управљање хостингом, серверима и комуникационим везама;
- техничку подршку корисницима других државних органа;
- вођење регистра информационих система јавне управе.

Такође, Канцеларија би, у сарадњи са **Агенцијом за заштиту података о личности и Републичком изборном комисијом**, морала да развије протоколе безбедног чувања, шифровања и уништавања података који настају током гласања.

С обзиром на осетљивост изборног процеса и партиципативног гласања у јавним политикама, систем е-гласања не може бити у искључивој надлежности једног органа. Најцелисходнији модел би подразумевао:

- **Министарство информисања и телекомуникација / КИТЕУ** – техничко одржавање и инфраструктура;
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе** – нормативни и организациони аспект, интеграција у систем е-управе;
- **Републичка изборна комисија** или друго надзорно тело – контрола изборног или консултативног процеса;
- **Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности** – надзор над обрадом и заштитом података.

Овакав модел обезбеђује баланс између техничке ефикасности, правне одговорности и институционалне контроле, што је суштински услов за легитимност електронског гласања као инструмента јавне управе.

5.4.2. Који орган врши контролу/инспекцијски надзор

Управљање и примена система електронског гласања у јавноправном оквиру захтева постојање јасно дефинисаних механизма надзора. Надзор није само техничко питање безбедности система, већ и управна гаранција законитости, транспарентности и поверења грађана у јавну управу. У том смислу, контролу и инспекцијски надзор врше више органа, у складу са својим законом утврђеним надлежностима. Међутим, када говоримо о органима

¹⁸⁶ Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, („Службени гласник РС“, бр. 37/2017)

који на јасан начин врше контролу/инспекцијски надзор над функционисањем читавим ИКТ системом у раду државне управе, у ове органе спадају:

1. Министарство државне управе и локалне самоуправе- Према **Закону о државној управи**, чланом 82. прописано је да министарства врше **надзор над законитошћу рада органа државне управе и јавних служби**, укључујући контролу спровођења прописа у области дигиталних услуга¹⁸⁷. У случају електронског гласања, МДУЛС би имало улогу **секторалног надзорног органа**, који контролише да ли се поступак спроводи у складу са законом, подзаконским актима и управним процедурама. То би обухватало надзор над актима органа који спроводи гласање, поступањем службеника, као и применом стандарда транспарентности и доступности јавности.¹⁸⁸

2. Министарство информисања и телекомуникација- Министарство информисања и телекомуникација и његова **Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (КИТЕУ)** надлежни су за **технички надзор и безбедност информационих система** јавне управе. Према **Закону о информационој безбедности**, члан 13. предвиђа се обавеза успостављања **инспекцијског надзора над системима ИКТ инфраструктуре од посебног значаја**¹⁸⁹. Електронско гласање, као систем који обрађује осетљиве податке великог броја грађана, свакако би спадало у категорију ИКТ система од посебног значаја. Инспектори овог министарства имају овлашћење да: врше контролу безбедносних мера, проверавају примену стандарда заштите података и енкрипције, налажу мере отклањања неправилности, покрећу прекршајне поступке у случају повреда прописа¹⁹⁰.

3. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности- Представља независни орган који врши инспекцијски надзор. На основу **Закона о заштити података о личности**, Повереник врши **инспекцијски надзор над обрадом личних података**, што обухвата и систем електронског гласања¹⁹¹. Повереник има овлашћење да: изврши инспекцијски увид у систем и начин обраде података, изда наредбе за отклањање неправилности, наложи брисање или анонимизацију података који се обрађују супротно закону, изрекне административне санкције¹⁹².

5.4.3. Органи државне управе наспрам органа локалне самоуправе

У одељку који се односи на то који органи врше контролу/надзор над радом органа управе, објаснили смо значај рада органа државе у спровођењу електронског гласања у оквиру саме партиципације, надлежност и законска овлашћења датих органа. Са друге стране, органи локалне самоуправе имају улогу у **спровођењу електронског гласања на**

¹⁸⁷ Члан 82, Закон о државној управи, („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018, 47/2018)

¹⁸⁸ Члан 46, Закон о државној управи, („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018, 47/2018)

¹⁸⁹ Члан 13, Закон о информационој безбедности („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 94/2017, 77/2019)

¹⁹⁰ Члан 28 и члан 29, Закон о информационој безбедности („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 94/2017, 77/2019)

¹⁹¹ Члан 73, Закон о заштити података о личности („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

¹⁹² Члан 78, Закон о заштити података о личности („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)

локалном нивоу и обезбеђивању равноправног приступа грађана. Њихове надлежности обухватају¹⁹³:

- информисање грађана о могућности и начину коришћења електронског гласања;
- пружање **помоћи и техничке подршке грађанима који немају приступ дигиталним уређајима**;
- контролу и координацију локалних послова који утичу на интегритет гласања;
- локални надзор у оквиру прописаних овлашћења, као и сарадњу са државним органима.

Ово је у складу са **Законом о локалној самоуправи**, који предвиђа да локална самоуправа учествује у спровођењу јавних послова у интересу грађана на свом територијалном нивоу.

Однос државних органа и органа локалне самоуправе у систему електронског гласања мора бити јасно дефинисан:

- државни органи обезбеђују законску и техничку основу;
- локални органи обезбеђују приступ и примену система на терену.

Сарадња и координација ових нивоа власти представљају предуслов за легитимност, ефикасност и инклузивност електронског гласања као механизма партиципације грађана у јавним пословима.

¹⁹³ Члан 20, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018)

6. ЗАКЉУЧАК

Мастер рад „Електронско гласање као облик партиципације грађана у обављању послова јавне управе“ систематски је обрадио значај, правне основе и практичне аспекте електронског гласања као механизма укључивања грађана у јавне послове.

У оквиру теоријско-појмовног оквира истакнуто је да партиципација грађана представља један од основних принципа демократске и ефикасне јавне управе. Рад показује да активно учешће грађана кроз механизме као што су е-гласање не само да унапређује транспарентност и одговорност органа јавне управе, већ и јача поверење јавности у институције.

Кроз поглавље о електронском гласању, представљени су појам, врсте система и правни захтеви који морају бити испуњени како би се обезбедила законитост, тајност гласа, доступност и заштита личних података грађана. Рад је нагласио да е-гласање представља сложен систем који захтева интеграцију правних, техничких и управних механизма контроле и надзора.

Упоредни правни приказ примене електронског гласања у Естонији, Русији и Савезној Републици Немачкој показао је различите моделе институционалне организације, техничке реализације и законске регулативе. Из ових примера произилази да је највећи успех у спровођењу е-гласања постигнут у државама које комбинују јасно дефинисану законску базу, снажну институционалну контролу и високу технолошку безбедност система, уз омогућен приступ свим грађанима.

Поглавље које се бави могућностима и ограничењима у правном систему Републике Србије показало је да постоје правни предуслови за увођење електронског гласања, али и да је неопходно додатно усаглашавање законодавства у области заштите података, техничке безбедности и равноправног приступа грађана. Рад је указао на важност институционалне координације између државних органа и органа локалне самоуправе, као и на улогу независног надзора у обезбеђивању законитости, транспарентности и поверења грађана.

На основу анализе, за Републику Србију се могу извући следеће поуке:

1. Потребно је развити јасан и свеобухватан законски оквир који дефинише механизме електронског гласања, укључујући питања тајности гласа, заштите личних података и рокова чувања података.
2. Треба успоставити ефективну институционалну подршку и координацију између државних органа и органа локалне самоуправе како би се омогућио једнак приступ свим грађанима.
3. Важно је обезбедити механизме независног надзора и транспарентности, који ће гарантовати законитост и поверење грађана у систем.
4. Србија може научити из искустава других држава да је успех е-гласања директно повезан са техничком стабилношћу система, високим нивоом дигиталне писмености грађана и јасним процедурама за случај техничких или правних спорова.

Закључно, увођење електронског гласања у Републици Србији представља могућност за јачање демократске партиципације и модернизацију јавне управе. Међутим, овај процес мора бити постепен, уз пажљиво планирање правне, институционалне и техничке инфраструктуре, како би се обезбедила поузданост и инклузивност система, као и поверење грађана у његов легитимитет.

7. ЛИТЕРАТУРА

Књиге и чланци на страном језику:

1. Acar A. (2018), A Survey on Homomorphic Encryption Schemes: Theory and Implementation.
2. Aichholzer, G., & Kubicek, H. (2015). Electronic Participation in Europe: Theory and Practice. Springer.
3. Alexeev, M. (2021). Digital Governance and Public Administration in Russia. Moscow: HSE Publishing.
4. Arafat S. (2025), On the Estonian Internet Voting System, IVXV, SoK and Suggstions.
5. Budakova, N. (2020). "Citizen Participation Platforms in the Russian Federation." Public Administration Issues.
6. Ehin P. (2019), Internet voting in Estonia 2005-2019: Evidence from eleven elections.
7. Kalda A. (2018), Internet Voting in Estonia.
8. Кривешко Д. Д. и Алексеев Р. А. (2024) „Дистанционное электронное голосование: опыт применения в России и за рубежом“. Журнал политических исследований.
9. Martin Hand and Barry Sandywell (2002), E-topia as Cosmopolis or Citadel: On the Democratizing and De-democratizing Logics of the Internet, or, Toward a Critique of the New Technologica Fetishism, Theory, Culture & Society
10. Masso, A., & Ainsaar, M. (2020), Digital Participation and Political Engagement in Estonia, Journal of Baltic Studies
11. Morison, J. (2003). e-Government: a new architecture of government and a new challenge for learning and teaching public law. In F. Galindo, & R. Traunmüller (Eds.), Teaching E-government: Proceedings of a Workshop in Albarracin (pp. 325-338). Zaragoza: Publicaciones del Seminario de Informática y Derecho.
12. Sahin I. (2024), Governance tools in public administration and emergent trends: Contracting, citizen participation, and networks, International Journal of Human Sciences
12. Tambouris, E., Panopoulou, E., & Tarabanis (2015) K.E-Participation: Current State and Future Trends. Government Information Quarterly
13. Vassil, K. (2018), Estonian Experience with e-Governance and e-Democracy. University of Tartu.

14. Willemson J. (2023), Creating a Decryption Proof Verifier for the Estonian Internet Voting System

Књиге и чланци на српском језику:

1. Анђелковић, Ј. (2024), Добро управљање и одговорност запослених у јавној управи, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу
2. Вучковић, Ј. (2021), Електронска демократија и електронско гласање, Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ, Зборник радова Универзитетске библиотеке у Крагујевцу.
3. Дамњановић, И. (2019), Електронска демократија као могућност демократизације, , научни рад, Факултет политичких наука Универзитета у Београду.
4. Димитријевић, П. (2019), Управно право: општи део, Правни факултет Универзитета у Нишу.
5. Ђорђевић, С. (2012), Партиципација грађана у локалној самоуправи Србије, научни рад, зборник радова Факултета политичких наука Универзитета у Београду.
6. Ђорђевић, С. (2023), Дигитална партиципација у локалној самоуправи, научни рад, зборник радова Факултета политичких наука Универзитета у Београду.
7. Ђурковић, М. (2020), Електронско гласање и јавна управа у Србији: између иновације и правне сигурности, научни чланак из часописа Правни живот
8. Јовановић, З. (2023), Електронско управно поступање, научни рад, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.
9. Јеринић, Ј., Вучетић Д. и Станковић М. , Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу, СКГО, Београд, 2020
10. Качановски, В. (2016), Електронска управа-технологије, сервиси и безбедности, мастер рад, Универзитет Сингидунум.
11. Матић, А., Ивановић, А., Цветковић, Д. (2024), Јавне услуге и њихово уређење, научни чланак.
12. Марковић, М. и Адамовић, С. (2015), Могућност примене за гласње путем Интернета у Србији, научно-истраживачки рад, Универзитет Сингидунум.
13. Милков, Д. (2018), Управно право, Правни факултет Универзитета у Новом Саду.
14. Милошевић, М. (2021), Јавне консултације и е-гласање у Србији: изазови и перспективе. научни чланак, часопис Правни живот.

15. Милосављевић, Б. (2015), Управноправни аспекти изборног поступка у Републици Србији, Зборник радова Правног факултета у Београду.
16. Николић, Р. (2020), Електронска демократија и локална самоуправа, научни чланак, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу.
17. Пејчић, Љ. (2025), Партиципативно буџетирање као инструмент демократског управљања на локалном нивоу, мастер рад, Војна академија, Универзитет одбране.
18. Радојевић, М. (2023), Локална демократија и облици директног учешћа грађана у власти - пример Србија, Институт за политичке студије, Београд.
19. Петровић, Ј. (2025), Изборни процеси у дигиталном добу, , научни чланак, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу.
20. Прља, Д. (2006) Е-управе у Европској унији и у Србији. Ревиија за европско право, Крагујевац.
21. Савић, М., и Младеновић, Д. (2020), Електронска управа у Србији – између концепта и праксе. Зборник радова Универзитетске библиотеке у Крагујевцу.
22. Стаменковић, И. (2024), Услуге електронске јавне управе, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу.
23. Тодоровић, Ј. (2017), Реализација сервиса за издавање дигиталних сертификата и протокола за проверу валидности издатих сертификата, мастер рад, Математички факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017.
24. Тороглановић, М. (2023), Електронска јавна управа, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Нишу.
25. Томић, З. (2020), Управноправна грана-зачеци једне нове поставке, Анали Правног факултета Универзитета у Београда.

Остали извори на страном језику:

1. Council of Europe. (2017), Recommendation CM/Rec(2017)5 on Standards for E-voting, Strasbourg.
2. Council of Europe. (2020), Germany: Compendium of replies to questionnaire e-voting.
3. Estonian E-Government Report. (2021) , Estonia as a leader in digital democracy.
4. European Commission. (2020), eGovernment Benchmark 2020: Empowering Europeans through Digital Public Services, Brussels.

5. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), (2021), Code of Good Practice in Electoral Matters.
6. European Commission, Digital Europe Programme, 2021.
7. European Union. (2016), General Data Protection Regulation (GDPR). Official Journal of the European Union.
8. European Parliament, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000.
9. European Union. (2017), Tallinn Declaration on eGovernment. Brussels.
10. European Parliament, Directive 2016/1148 and Directive 2022/2555, 2016. I 2025.
11. European Parliament, Regulation (EU) No 910/2014, 2014.
12. European Parliament. (2018), European Commission Digital Agenda for Europe.
13. European Parliament. (2024), Germany – How to vote, European Elections Portal.
14. Isikut tõendavate dokumentide seadus (2000)
15. OECD Publishing (2021), Digital Government Review (2021), Shaping the Future of Digital Government. Digital Government Review, Paris.
16. OECD (2021), Digital Government Review of Serbia.
17. Riigikogu Election Act (2002)
18. United Nations, (2020), E-Government Survey, New York.
19. United Nations Department of Economic and Social Affairs (2022), E-Government Survey: The Future of Digital Government, New York.
20. United Nations. (2022), E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government, New York.

Остали извори на српском језику:

1. Европски парламент, Општа Уредба о заштити података о личности(GDPR) , бр.2016/679
2. Европска повеља о локалној самоуправи („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70/2007).
3. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 и 111/2021).

4. Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, бр. 27/18, 86/19 и 92/23).
5. Закон о општем управном поступку, („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС).
6. Закон о заштити података о личности („Службени гласник РС”, бр. 87/18).
7. Закон о избору народних посланика, („Службени гласник РС”, бр. 35/2000, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, 104/09, 14/22).
8. Закон о информационој безбедности („Сл. гласник РС”, бр. 6/2016, 94/2017, 77/2019).
9. Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018).
10. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („ Сл. Гласник РС”, 94/2024)
11. Закон о референдуму и народној иницијативи („ Сл. Гласник РС”, 111/2021 и 119/2021)
12. Закон о планском систему Републике Србије („ Сл. Гласник РС”, 30/2018)
13. Закон о буџетском систему Републике Србије („ Сл. Гласник РС”, 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 138/2022, 92/2023 и 94/2024)
14. Министарство државне управе и локалне самоуправе, (2018), Водич кроз Закон о електронској управи
15. Министарство државне управе и локалне самоуправе (2022). Национални програм за увођење принципа добре управе у Србији
16. Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966)
17. Одлука Владе Републике Србије о успостављању Портала „еКонсултације“, („ Службени Гласник РС”, бр. 62/21)
18. Правилник о електронском печату и потпису у органима јавне управе („Службени гласник РС”, бр. 69/2020)
19. Савет Европе (2009), Кодекс добре праксе за учешће грађана у одлучивању.
20. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији: 9/2014-4, 42/2014-11 (исправка), 54/2018-4
21. Уговор о Европској Унији („ Сл. Лист ЕЗ”, бр. Ц 325/2002), 2002.
22. Универзална декларација о људским правима (1948).

23. Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе, („Службени гласник РС“, бр. 80/2020).
24. Уредба о Порталу еУправа („Службени гласник РС“, бр. 67/2020).
25. Уредба о међусобном повезивању регистара („Службени гласник РС“, бр. 45/2019).
26. Уредба о стандардима и начину вођења електронске управе („Службени гласник РС“, бр. 44/2019).
27. Уредба о Порталу еУправа („Службени гласник РС“, бр. 67/2020).
28. Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, („Службени гласник РС“, бр. 37/2017).

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Електронско гласање као облик партиципације грађана о обављању послова јавне управе

Овај мастер рад разматра електронско гласање као савремени инструмент унапређења партиципације грађана у вршењу послова јавне управе, посматрано кроз управно-правну призму. Полазиште рада је теоријско и нормативно одређење појма партиципације грађана, са посебним освртом на њен значај за развој демократске, транспарентне и ефикасне јавне управе. У том контексту, електронско гласање се анализира као један од видова електронског учешћа грађана који омогућава непосреднију, бржу и доступнију комуникацију између грађана и органа јавне власти.

Посебна пажња посвећена је појму, врстама и правним захтевима електронског гласања, укључујући питања безбедности, заштите података, аутентификације гласача, тајности гласања и правне ваљаности резултата избора. Упоредним приказом правних решења и праксе Естоније, Савезне Републике Немачке и Руске Федерације анализирају се различити модели правне и техничке имплементације електронског гласања, као и изазови који проистичу из њихове примене.

На основу спроведене анализе, рад идентификује могућности и ограничења увођења електронског гласања у правни систем Републике Србије. Указује се на потребу да се, у складу са уставним принципима слободних и тајних избора и правом грађана на учешће у јавним пословима, развије адекватан нормативни, институционални и технолошки оквир који би омогућио увођење безбедног и правно поузданог система електронског гласања.

Закључак рада наглашава да електронско гласање представља потенцијалну прекретницу у модернизацији јавне управе и јачању демократске партиципације грађана, али да његова примена мора бити праћена високим стандардима правне сигурности, технолошке заштите и поверења грађана у институције.

Кључне речи: електронска партиципација, електронска демократија, електронско гласање, електронска јавна управа, нормативни оквир Републике Србије за е-управу и учешће грађана

SUMMARY AND KEYWORDS

Electronic voting as a form of citizen participation in the performance of public administration tasks

This master's thesis examines electronic voting as a modern instrument for enhancing citizen participation in the performance of public administration tasks, viewed through an administrative-legal perspective. The starting point of the paper is the theoretical and normative definition of the concept of citizen participation, with special emphasis on its importance for the development of democratic, transparent, and efficient public administration. In this context, electronic voting is analyzed as one of the forms of electronic citizen participation that enables more direct, faster, and more accessible communication between citizens and public authorities.

Special attention is devoted to the concept, types, and legal requirements of electronic voting, including issues of security, data protection, voter authentication, voting secrecy, and the legal validity of election results. Through a comparative overview of the legal frameworks and practices of Estonia, the Federal Republic of Germany, and the Russian Federation, the paper analyzes different models of legal and technical implementation of electronic voting, as well as the challenges arising from their application.

Based on the conducted analysis, the paper identifies the possibilities and limitations of introducing electronic voting into the legal system of the Republic of Serbia. It highlights the need to develop an adequate normative, institutional, and technological framework, in accordance with the constitutional principles of free and secret elections and the citizens' right to participate in public affairs, which would enable the implementation of a secure and legally reliable electronic voting system.

The conclusion of the paper emphasizes that electronic voting represents a potential turning point in the modernization of public administration and the strengthening of democratic citizen participation, but that its implementation must be accompanied by high standards of legal certainty, technological protection, and citizens' trust in institutions.

Keywords: electronic participation, electronic democracy, electronic voting, electronic public administration, normative framework of the Republic of Serbia for e-government and citizen participation

8. БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Александар Јовановић рођен је у Ћуприји, 02.06.2001. године. Основну школу „Момчило Поповић-Озрен“, завршио је у Параћину и након осмогодишњег школовања био је носилац дипломе „Вук Караџић“. Године 2016. уписује Гимназију у Параћину, а током средњешколског образовања, константно је бележио одличан успех. Правни факултет у Нишу уписује 2020. године, а на истом овом факултету дипломирао је дана 26.08.2024. године са просечном оценом 9,13. Током школовања на Правном факултету у Нишу учествовао је на многобројним пројектима који су се одржавали на овом факултету:

1. Летња школа за кривично право и криминологију, одржана на Правном факултету Универзитета у Нишу,
2. Обука за писање поднесака у кривичним стварима, у организацији Амбасаде Сједињених Америчких Држава
3. Обука за примену Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, одржана на Правном факултету Универзитета у Нишу
4. Академски модул „Жан Моне“ за Европско монетарно право, у организацији Универзитета у Нишу, а уз подршку Европске уније.
5. Симулацији парничног поступка одржаној на Правном факултету Универзитета У Нишу

На истом овом факултету октобра 2024. године уписује мастер академске студије, смер Право и информационе технологије. Од дана 01.04.2025. године запослен је у Основном јавном тужилаштву у Параћину, на месту јавнотужилачког приправника, након положеног испита за јавнотужилачке приправнике организованог од стране Правосудне академије Републике Србије, фебруара 2025. године.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Александар Јовановић

Наслов мастер рада: Електронско гласање као облик партиципације грађана у обављању послова јавне управе

Ментор: Проф. др Дејан Вучетић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Електронско гласање као облик партиципације грађана у обављању послова јавне управе пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: Александар Јовановић

У Нишу, _____

Потпис аутора
