



Broj: UP1 03-1-37-2-573-7/25 BA
Datum: 12.6.2026. godine

Na osnovu člana 101. stav (1) tačka b) i člana 107. stav (10) Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“ broj: 12/25), rješavajući po službenoj dužnosti u postupku protiv Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine, u predmetu utvrđivanja zakonitosti obrade ličnih podataka u svrhu izdavanja kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje, Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini, donosi:

RJEŠENJE

- I. Trajno se zabranjuje Upravi za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine da obrađuje lične podatke u svrhu izdavanja kvalifikovanih elektronskih potvrda za elektronsko potpisivanje.
- II. Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine je dužna u roku od 15 dana od dana prijema ovog Rješenja dostaviti Agenciji za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini pismenu obavijest o preduzetim aktivnostima u cilju provođenja upravne mjere naložene u tački I. dispozitiva ovog Rješenja.

Образложење

I. Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Agencija) je pokrenula postupak po službenoj dužnosti protiv Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Uprava), u vezi obrade ličnih podataka građana Bosne i Hercegovine u svrhu izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde. U cilju utvrđivanja relevantnih činjenica i okolnosti u ovoj pravnoj stvari izvršen je vanredan inspekcijski nadzor u Upravi u predmetu: „*Utvrdjivanje pravnog osnova, činjenica i okolnosti u vezi elektronskog poslovanja sa Upravom za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine*“. Inspekcijski nadzor je izvršen u Regionalnom centru Uprave u Sarajevu dana 15.1.2026. godine, u prisustvu Saše Vrhovca, šefa Odsjeka za održavanje, komunikacije i eksternu podršku u Sektoru za informacione tehnologije. O izvršenom inspekcijskom nadzoru sačinjen je Zapisnik broj: UP1 03-1-37-2-573-6/25 od 15.1.2026. godine na koji nije bilo primjedbi, te je jedan primjerak Zapisnika uručen odgovornom licu Uprave koji je prisustvovao nadzoru.

U Zapisniku o izvršenom inspekcijskom nadzoru je konstatovano sljedeće:

„Na upit inspektora šta predstavlja elektronsko poslovanje, odgovorno lice je odgovorilo da elektronsko poslovanje predstavlja skup elektronskih usluga ili servisa koje pruža Uprava. Usluge koje Uprava pruža u okviru elektronskog poslovanja su NCTS (postupak provoza u carinskom sistemu) ili elektronsko podnošenje poreskih prijava.

Na upit inspektora koji su uslovi za pružanje usluga elektronskog poslovanja, odgovorno lice je izjavilo da prije svega mora postojati zaključen ugovor o pružanju elektronskih usluga između Uprave i korisnika elektronskog poslovanja, u skladu sa Korisničkim uputstvom za elektronsko poslovanje sa Upravom za indirektno oporezivanje uz korištenje kvalifikovanog elektronskog potpisa („Sl. glasnik BiH“ br. 40/23). Taj ugovor predstavlja pravni osnov za pružanje usluga elektronskog poslovanja korisniku. Ovim Uputstvom su propisani uslovi za

zaključivanje ugovora sa Upravom, kao i sistem ovlaštenja u okviru poslovnih procesa pri korištenju elektronskog poslovanja, kao i obrasci koje korisnici podnose.

Odgovorno lice je izjavilo da Uprava izdaje kvalifikovane i nekvalifikovane elektronske potvrde. Naime, kvalifikovane potvrde se izdaju za obveznike indirektnih poreza, dok se za interne potrebe izdaju nekvalifikovane potvrde.

Na upit inspektora koja je razlika između kvalifikovane i nekvalifikovane elektronske potvrde, odgovorno lice je izjavilo da je razlika u tome što kvalifikovane elektronske potvrde može izdati jedino ovjerilac koji je ovlašten od strane nadležnog tijela pri Ministarstvu prometa i komunikacija BiH. Za sada, postoje samo četiri takva ovjerioca, a jedan od tih je i Uprava. Dakle, Uprava izdaje kvalifikovane elektronske potvrde.

Inspektor je postavio pitanje koji je pravni osnov Upravi za izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde, odgovorno lice je navelo Zakon o elektronskom potpisu BiH, Zakon o elektronskom dokumentu BiH, Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje elektronskih potvrda i Pravilnik o mjerama i postupcima upotrebe i zaštite elektronskog potpisa. Također, to su i interna pravila Uprave, a to su Opšti uslovi za izdavanje kvalifikovanih elektronskih potvrda, te Politika ovjeravanja ovjerioca Uprave za indirektno oporezivanje BiH, Praktična pravila pružanja usluge ovjeravanja ovjerioca UIO. Svi navedeni dokumenti su objavljeni na web stranici Uprave.

Na upit inspektora koji su uslovi za izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde, odgovorno lice je izjavilo da Uprava izdaje potvrde za fizička lica i fizička lica zaposlena u pravnom licu. Elektronska kvalifikovana kartica se izdaje uvijek na fizičko lice, bez obzira da li se ista koristi u svrhe poslovanja pravnog lica. Uslovi za izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde su: podnošenje zahtjeva za izdavanje potvrde, plaćena administrativna taksa, te lično preuzimanje potvrde izdate na ime. Detaljna procedura izdavanja elektronske potvrde je pojašnjena na web stranici ca.uino.gov.ba.

Odgovorno lice dalje navodi da se vrsta podataka koji se obrađuju u postupku izdavanja elektronske potvrde može vidjeti sa obrasca koji korisnik popunjen predaje uz zahtjev za izdavanje elektronske podataka. To svi podaci koji se prikupljaju i obrađuju, te da ne prikupljaju podatke iz drugih izvora. Kada je u pitanju elektronska potvrda, odgovorno lice izjavljuje da se na istoj nalazi set podataka u zavisnosti od vrste korisnika (fizičko ili pravno lice), a sam sadržaj je dokumentovan u aktu UIO profili potvrda, koji izdaje Uprava kao ovjerilac, a koji je dostupan na web stranici Uprave.

Na upit inspektora da li Uprava izdaje elektronski potpis, odgovorno lice izjavljuje „da Uprava izdaje kvalifikovane elektronske potvrde, koje služe za elektronsko potpisivanje. Imao kvalifikovane elektronske potvrde putem iste vrši elektronsko potpisivanje svojih dokumenata u skladu sa Zakonom o elektronskom potpisu“. Dakle, radi se samo o elektronskoj potvrđi pomoću koje se imao iste potpisuje.

Na upit inspektora na koji način se vrši provjera vjerodostojnosti zahtjeva i identifikacija podnosioca zahtjeva u postupku izdavanja kvalifikovane elektronske potvrde, odgovorno lice je izjavilo da nema provjere vjerodostojnosti zahtjeva ili identiteta prilikom podnošenja zahtjeva, niti se provjere vrše sve do momenta preuzimanja elektronske potvrde. Preuzimanje izrađene elektronske potvrde se vrši neposredno i lično, kojom prilikom službenik Uprave izvrši uvid u

lični dokument fizičkog lica prije uručenja elektronske potvrde. Nakon provjere identiteta izdaje se elektronska potvrda njegovom vlasniku.

Na postavljeno pitanje inspektora o sigurnosnim mjerama koje su preduzete u cilju zaštite podataka u vezi kvalifikovane elektronske potvrde, podrazumijevajući pri tome sve faze obrade ličnih podataka od podnošenja zahtjeva, izrade, upotrebe itd., odgovorno lice je izjavilo da su sve mjere sigurnosti propisane Politikom ovjeravanja ovjerioca Uprave za indirektno oporezivanje BiH i Praktičnim pravila pružanja usluge ovjeravanja ovjerioca UIO. Međutim, odgovorno lice je izjavilo da se konkretne mjere sigurnosti nisu u mogućnosti provjeriti u vrijeme vršenja inspeksijskog nadzora, zato što se inspeksijski nadzor vrši u Sarajevu, dok se infrastruktura nalazi u glavnoj kancelariji u Banjaluci.

Odgovorna osoba je istakla da se jedan od uslova za dobijanje statusa ovjerioca odnosi na sigurnosni aspekt shodno članu 15. Zakona o elektronskom potpisu, a koji je Uprava ispunila. Naime, Uprava je dobila potvrdu o ispunjavanju sigurnosnih uslova, na osnovu provedene sertifikacije nadležnog tijela sa teritorije EU. Resertifikacija se vrši svake 2 godine, a trenutna vrijedi do 2027. godine.

Odgovorno lice izjavljuje da u Upravi postoji posebna organizaciona jedinica u Sektoru za informacione tehnologije koja je nadležna za izdavanje kvalifikovanih elektronskih potvrda, čiji su službenici prošli sigurnosne provjere Ministarstva bezbjednosti BiH. Osim tih službenika niko nema prava pristupa infrastrukturi i podacima koji se koriste za izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde.

U provedenom postupku Agencija je utvrdila sljedeće:

- Uprava je upisana kao ovjerilac u Registar ovjerilaca u Bosni i Hercegovini kod Ureda za nadzor i akreditaciju ovjerilaca pri Ministarstvu prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine,
- Uprava izdaje kvalifikovane elektronske potvrde korisnicima za elektronsko potpisivanje.

II. Zakon o zaštiti ličnih podataka (u daljem tekstu: Zakon) predstavlja osnovnu legislativu koja neposredno određuje obradu ličnih podataka. Shodno članu 2. Zakona, njegov osnovni cilj da se zaštite osnovna prava i slobode fizičkih lica u Bosni i Hercegovini bez obzira na njihovo državljanstvo i prebivalište, a posebno njihovo pravo na zaštitu ličnih podataka.

U članu 4. Zakona propisane su definicije pojedinih izraza korištenih u Zakonu, među kojima su:

- "**lični podatak**" je svaki podatak koji se odnosi na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi;
- "**nosilac podataka**" je fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili čiji se identitet može utvrditi, posredno ili neposredno, posebno pomoću identifikatora kao što su ime, identifikacioni broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili pomoću jednog ili više faktora svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili društveni identitet tog lica;
- "**obrada**" je svaki postupak ili skup postupaka koji se obavlja na ličnim podacima ili na skupovima ličnih podataka, automatiziranim ili neautomatiziranim sredstvima, kao što su: prikupljanje, evidentiranje, organizacija, strukturiranje, čuvanje, prilagođavanje ili izmjena, pronalaženje, ostvarivanje uvida, upotreba, otkrivanje prijenosom, širenjem ili stavljanjem na raspolaganje na drugi način, usklađivanje ili kombiniranje, ograničenje, brisanje ili uništavanje;

- **"kontrolor podataka"** je fizičko ili pravno lice, javni organ ili nadležni organ koji samostalno ili s drugim određuje svrhe i sredstva obrade ličnih podataka. Kada su svrhe i sredstva takve obrade utvrđeni zakonom, kontrolor podataka ili posebni kriteriji za njegovo imenovanje propisuju se zakonom;
- **"javni organ"** je svaki zakonodavni, izvršni i sudski organ na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Shodno navedenim definicijama, Uprava je kontrolor podataka koji obrađuje lične podatke u svrhu izdavanja kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje.

U članu 7. Zakona propisani su principi obrade ličnih podataka kako slijedi:

(1) „Principi obrade ličnog podatka su:

- a) zakonitost, pravičnost i transparentnost u odnosu na nosioca podataka;
- b) ograničenje svrhe – podaci moraju biti prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe te se dalje ne smiju obrađivati na način koji nije u skladu s tim svrhama. Daljnja obrada u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe naučnog ili historijskog istraživanja ili u statističke svrhe, u skladu s članom 56. stav (1) ovog zakona ne smatra se neusklađenom s prvobitnim svrhama;
- c) smanjenje obima podataka – podaci moraju biti primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je neophodno u odnosu na svrhe za koje se obrađuju;
- d) tačnost – podaci moraju biti tačni i prema potrebi ažurirani. Moraju se preduzeti sve razumne mjere kako bi se osiguralo da lični podaci, koji nisu tačni, imajući u vidu svrhe u koje se obrađuju, budu bez odgađanja izbrisani ili ispravljani;
- e) ograničenje čuvanja – podaci moraju biti čuvani u formi koja omogućava identifikaciju nosioca podataka i to ne duže nego što je potrebno u svrhe u koje se lični podaci obrađuju. Lični podaci mogu se čuvati na duži period ako će se obrađivati isključivo u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhu naučnog ili historijskog istraživanja ili u statističke svrhe, u skladu s članom 56. stav (1) ovog zakona, što podliježe provođenju primjerenih tehničkih i organizacionih mjera propisanih ovim zakonom radi zaštite prava i sloboda nosioca podataka;
- f) cjelovitost i povjerljivost – podaci moraju biti obrađivani tako da se osigurava odgovarajuća sigurnost ličnih podataka, uključujući i zaštitu od neovlaštene ili nezakonite obrade i od slučajnog gubitka, uništenja ili oštećenja primjenom odgovarajućih tehničkih ili organizacionih mjera.

(2) Princip pouzdanosti – kontrolor podataka odgovoran je za usklađenost obrade ličnog podatka sa stavom (1) ovog člana i mora biti u mogućnosti dokazati tu usklađenost.“

Zakonitost obrade ličnih podataka regulisana je članom 8. Zakona na sljedeći način:

„(1) Obrada ličnog podatka je zakonita samo ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

- a) ako je nosilac podataka dao saglasnost za obradu svojih ličnih podataka u jednu ili više posebnih svrha;
- b) ako je obrada neophodna radi izvršenja ugovora u kojem je nosilac podataka ugovorna strana ili radi preduzimanja radnji na zahtjev nosioca podataka prije zaključenja ugovora;
- c) ako je obrada neophodna radi poštovanja pravnih obaveza kontrolora podataka;
- d) ako je obrada neophodna radi zaštite ključnih interesa nosioca podataka ili drugog fizičkog lica;

- e) ako je obrada neophodna za izvršenje zadatka koji se obavlja u javnom interesu ili u okviru izvršavanja službenih ovlaštenja kontrolora podataka;
- f) ako je obrada neophodna zbog legitimnih interesa kontrolora podataka ili treće strane, osim kada nad tim interesima pretežu interesi ili osnovna prava i slobode nosioca podataka, a koji zahtijevaju zaštitu ličnih podataka, posebno ako je nosilac podataka dijete. Ova tačka se ne primjenjuje na obradu koju rade javni organi pri obavljanju svojih poslova.
- (2) Pravni osnov za obradu ličnog podatka iz stava (1) tačka c) i e) ovog člana utvrđuje se zakonima institucija BiH, entiteta i kantona u skladu s nadležnostima, tako da se preciznije propišu posebni uslovi za obradu te druge mjere za osiguravanje zakonite i pravične obrade, između ostalog i za druge posebne obrade kako je to predviđeno u Poglavlju V. ovog zakona.
- (3) Posebnim zakonom, za obradu podatka iz stava (1) tačka c) i e) ovog člana institucija BiH, entiteta i kantona u skladu s nadležnostima propisuje se svrha obrade, koja u vezi s obradom iz stava (1) tačke e) ovog člana mora biti neophodna za izvršenje zadatka koji se obavlja u javnom interesu ili u okviru izvršavanja službenih ovlaštenja kontrolora podataka. Tim zakonom propisuju se: opći uslovi kojima se uređuje zakonitost obrade koju obavlja kontrolor podataka, vrste podataka koji se obrađuju, kategorije nosilaca podataka, subjekti kojima se lični podaci mogu otkriti i svrhe u koje se podaci mogu otkriti, ograničenje svrhe, rokovi čuvanja te radnje obrade i postupci obrade, uključujući i mjere za osiguranje zakonite i pravične obrade, kao i za druge posebne obrade kako je navedeno u Poglavlju V. ovog zakona. Tim zakonom mora se ostvariti cilj od javnog interesa i obrada mora biti proporcionalna zakonitom cilju kojem se teži. “

Obzirom da je Uprava javni organ, relevantan pravni osnov za zakonitu obradu ličnih podataka kao u predmetnom slučaju je član 8. stav (1) tačka e) Zakona „*ako je obrada neophodna za izvršenje zadatka koji se obavlja u javnom interesu ili u okviru izvršavanja službenih ovlaštenja kontrolora podataka*“. Shodno stavu (2) i (3) istog člana, za obradu ličnih podataka u tom slučaju, pravni osnov i svrha obrade se utvrđuje zakonima nadležnog nivoa vlasti, te sva druga pitanja od značaja za obradu ličnih podataka.

U skladu sa principom zakonitosti obrade ličnih podataka iz člana 7. stav (1) tačka a) i člana 8. stav (1) tačka e) Zakona, u predmetnom slučaju relevantni su sljedeći propisi:

- Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje („Službeni glasnik BiH“ broj: 89/05),
- Zakon o elektronskom potpisu („Službeni glasnik BiH“ broj: 89/05).

Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje reguliše nadležnost, organizaciju, rukovođenje Upravom, kao i prava i dužnosti zaposlenih, upravljanje ljudskim potencijalima i druga pitanja. Ovaj zakon u članu 2. stav (1) definiše određene pojmove korištene u zakonu, među kojima je u tački d) pojam osnovne djelatnosti definisan kao „*djelatnost pod kojom se podrazumijevaju poslovi i zadaci carinskog nadzora, carinjenja robe, kontrole putnika i prijevoznih sredstava, revizija i kontrola naplate prihoda*“.

U članu 3. stav (1) Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje propisano je da je Uprava samostalna upravna organizacija s pravima i dužnostima utvrđenim ovom zakonom, Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini i drugim zakonima kojima se uređuje indirektno oporezivanje, dok je u stavu (2) istog člana propisano da Uprava ima status pravnog lica.

Ovlaštenja i nadležnosti Uprave regulisani su članom 6. i 7. Zakona o upravi za indirektno oporezivanje kako slijedi:

„Član 6.

- (1) UIO je ovlašten za primjenu i provođenje zakonskih propisa o indirektnom oporezivanju.
- (2) UIO štiti interese poreskih obveznika u dijelu koji se odnosi na izmirivanje poreskih obaveza, na tajnost podataka i druge interese koji proizilaze iz pojedinačnih zakona o indirektnim porezima, s tim da ne može zastupati interese poreskih obveznika pred trećim licima. UIO štiti i interese korisnika prihoda indirektnih poreza.
- (3) UIO štiti tajnost ličnih podataka u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka i drugim zakonima.
- (4) Donošenje podzakonskih akata u vezi s indirektnim oporezivanjem u nadležnosti je UIO i Odbora, u skladu sa Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini, ovim i drugim zakonom.

Član 7.

- (1) U okviru prava i dužnosti predviđenih zakonom, UIO je nadležan da:
 - a) vodi jedinstven registar obveznika indirektnih poreza i dodjeljuje im odgovarajući identifikacioni broj;
 - b) vrši prijem poreskih prijava i drugih isprava, vodi obaveze po osnovu indirektnih prijava u poreskom knjigovodstvu, vrši naplatu i povrat indirektnim poreza;
 - c) vodi poresko knjigovodstvo;
 - d) utvrđuje pravovremenost, zakonitost i pravilnost podnesenih poreskih prijava i drugih isprava;
 - e) utvrđuje poresku osnovicu i poresku obavezu obveznika indirektnih poreza na osnovu poreskih prijava, isprava, poslovnih knjiga, evidencija obveznika i drugih dokaza, uključujući i promjenu indirektnih metoda dokazivanja;
 - f) obavlja provjeru, ograničenu provjeru i kontrolu obveznika indirektnih poreza;
 - g) sprečava, otkriva i istražuje carinske, poreske i druge prekršaje, te u skladu s uputstvima nadležnog tužioca, vodi aktivnosti u vezi s istragom krivičnih djela vezanih za indirektno oporezivanje i nadležnim organima podnosi prijave za povredu propisa o indirektnom oporezivanju;
 - h) provodi postupak prinudne naplate;
 - i) po potrebi daje mišljenja o primjeni propisa o indirektnom oporezivanju;
 - j) obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na međunarodnu pravnu pomoć u oblasti indirektnog oporezivanja;
 - k) vrši edukaciju poreskih obveznika;
 - l) proučava poreske sisteme i obavlja saradnju s poreskim organima drugih država, na osnovu međunarodnih sporazuma koje je zaključila Bosna i Hercegovina;
 - m) primjenjuje međunarodne ugovore iz oblasti indirektnih poreza;
 - n) izdaje uvjerenja o činjenicama o kojima UIO vodi službenu evidenciju;
 - o) jedinstveno koristi informacione tehnologije u skladu sa Strategijom UIO za informacionu tehnologiju i politike u vezi s tim;
 - p) izdaje poreske i kontrolne markice i druge oznake za obilježavanje, praćenje proizvodnje, prometa i upotrebe pojedinih proizvoda, u skladu sa zakonskim propisima;
 - r) vodi jedinstveni račun i vrši naplatu prihoda po osnovu indirektnih poreza, doznačavanje i raspodjelu prihoda po osnovu indirektnih poreza na način reguliran zakonom;
 - s) prikuplja i obrađuje podatke o utvrđenim i naplaćenim porezima;
 - t) planira i provodi obuku zaposlenih u određenim oblastima, zavisno od ukazane potrebe;
 - u) vrši obradu i praćenje statističkih podataka o indirektnim porezima;

- v) vodi prvostepeni i drugostepeni upravni postupak;
 - z) prati izvršavanje ugovornih obaveza između UIO i komercijalnih banaka;
 - aa) vrši i druge poslove koji su mu povjereni zakonom.
- (2) Nadležnosti propisane ovim članom mogu biti bliže regulirane podzakonskim aktima.“

U konačnici, članom 15. Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje je propisano da Uprava i, ako je to predviđeno zakonom, Odbor donose podzakonske akte, naredbe, uputstva i instrukcije u vezi s primjenom propisa o indirektnom oporezivanju, koji se objavljuju u „Službenom glasniku BiH“, službenim glasilima entiteta i Brčko Distrikta BiH.

Shodno naprijed navedenim odredbama Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje, Uprava je samostalna upravna organizacija sa statusom pravnog lica, kojoj su ovlaštenja i nadležnosti precizno definisani ovim zakonom, a sva ovlaštenja i nadležnosti se odnose na poslove u vezi indirektnih poreza.

Zakonom o elektronskom potpisu uređene su osnove formiranja i upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, te su istim u članu 3. definisana značenja pojedinih izraza korištenih u zakonu, i to:

- elektronski potpis su podaci u elektronskom obliku koji prate druge podatke u elektronskom obliku ili su s njima logički povezani i omogućavaju utvrđivanje identiteta potpisnika;
- potpisnik je fizičko lice kojem su dodijeljeni podaci za formiranje potpisa i odgovarajući podaci za provjeru potpisa i koje je, u njegovo ime ili u ime trećeg lica, formiran elektronski potpis, ili ovjerilac koji koristi potvrdu za pružanje usluga u vezi s elektronskim potpisom ili ovjeravanjem;
- siguran elektronski potpis je elektronski potpis koji je:
 - 1) dodijeljen isključivo potpisniku,
 - 2) omogućava identifikovanje potpisnika,
 - 3) formiran upotrebom sredstava koja su u potpunosti pod kontrolom potpisnika,
 - 4) povezan s podacima na koje se odnosi tako da se može utvrditi svaka naknadna promjena tih podataka,
 - 5) zasnovan na kvalifikovanoj potvrdi i formiran upotrebom tehničkih sredstava i postupaka koji su u skladu sa sigurnosnim zahtjevima ovog Zakona i na osnovu njega donesenih podzakonskih propisa;
- potvrda je elektronska potvrda, s podacima za provjeru potpisa koji su dodijeljeni određenom licu čiji je identitet utvrđen;
- kvalifikovana potvrda je potvrda koja sadrži podatke iz člana 6. ovog Zakona i koju je izdao ovjerilac koji zadovoljava odredbe člana 8. ovog Zakona;
- ovjerilac je fizičko ili pravno lice koje izdaje potvrde ili vremenski pečat ili obavlja druge usluge u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem.

Nadalje, u članu 5. stav (1) Zakona o elektronskom potpisu propisano je da siguran elektronski potpis zadovoljava pravne zahtjeve za svojeručni potpis i naročito pisanu formu, ako posebnim zakonom ili sporazumom ugovornih strana nije drugačije određeno, dok je u članu 6. istog zakona propisano:

„(1) Kvalifikovana potvrda mora sadržavati najmanje sljedeće podatke:

- a) oznaku da se radi o kvalifikovanoj potvrdi,
- b) ime ili firmu, i naziv države prebivališta ili sjedišta ovjerioca,
- c) ime, odnosno pseudonim potpisnika, uz obavezno naznačavanje da se radi o pseudonimu,

- d) dodatne podatke o potpisniku, koji su propisani za namjenu za koju se potvrda upotrebljava, a koji ne smiju biti u suprotnosti s namjenom upotrebe pseudonima,
- e) podatke za provjeru potpisa koji odgovaraju podacima za formiranje potpisa koji su pod kontrolom potpisnika,
- f) podatke o početku i prestanku važenja potvrde,
- g) jedinstvenu oznaku potvrde,
- h) ograničenja u vezi s upotrebom potvrde, ako ih ima,
- i) ograničenja u pogledu vrijednosti transakcija za koje se potvrda može upotrijebiti, ako ih ima.

(2) Na zahtjev lica koje traži potvrdu, u kvalifikovanoj potvrdi mogu se navesti druge važne pravne informacije.

(3) Kvalifikovana potvrda mora biti potpisana elektronskim potpisom ovjerioca koji je u skladu s odredbama člana 3. tačka c) alineja 1) do 4) ovog Zakona.“

U članu 9. stav (1) navedenog zakona, propisano je da je ovjerilac dužan, pomoću zvaničnog identifikacionog dokumenta s fotografijom za fizička lica ili uredno ovjerenim dokumentima za pravno lice, pouzdano utvrditi identitet i druge potrebne podatke lica koje traži kvalifikovanu potvrdu, dok je u članu 18. propisano da ovjerilac može koristiti samo one lične podatke koji su potrebni da bi se usluga pružila. Ovi podaci mogu se pribaviti samo neposredno od lica o kojem se radi ili uz njegovu saglasnost, od treće strane.

Dakle, naprijed navedenim odredbama Zakona o elektronskom potpisu definisan je pojam elektronskog potpisa i sigurnog elektronskog potpisa, pojam potvrde i kvalifikovane potvrde, te njihovo izdavanje i sadržaj.

III. Uprava je uspostavila sistem elektronskog poslovanja radi pružanja elektronskih usluga poreskim obveznicima u okviru poslovnih procesa iz nadležnosti Uprave, uz uslov posjedovanja kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje. Pored toga, Uprava izdaje kvalifikovane elektronske potvrde građanima za potrebe elektronskog potpisivanja elektronskih dokumenata.

Uspostava elektronskog sistema za poslovanje sa poreskim obveznicima i izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde utvrđeno je na osnovu izjava odgovornog lica navedenih u Zapisniku o izvršenom inspekcijskom nadzoru u Upravi. Odgovorno lice je, između ostalog, izjavilo: „da Uprava izdaje kvalifikovane elektronske potvrde, koje služe za elektronsko potpisivanje. Imaoc kvalifikovane elektronske potvrde putem iste vrši elektronsko potpisivanje svojih dokumenata u skladu sa Zakonom o elektronskom potpisu“. Navedeno je, također, utvrđeno uvidom u pravne akte Uprave koji su objavljeni u službenim glasilima i/ili na službenoj web stranici Uprave.

Na osnovu člana 15. Zakona o upravi za indirektno oporezivanje, Uprava je donijela nekoliko propisa u vezi uspostavljanja elektronskog poslovanja i izdavanja kvalifikovanog elektronskog potpisa, među kojima su Opći uvjeti za elektronsko poslovanje sa Upravom za indirektno oporezivanje (u daljem tekstu: Opći uslovi), Korisničko uputstvo za elektronsko poslovanje sa Upravom za indirektno oporezivanje uz korištenje kvalifikovanog elektronskog potpisa (u daljem tekstu: Korisničko uputstvo), te Politika ovjeravanja ovjerioca Uprave za indirektno oporezivanje (Certificatin Policy – CP) verzija 1.0 (u daljem tekstu: Politika ovjeravanja ovjerioca Uprave).

U članu 2. Korisničkog uputstva elektronsko poslovanje je definisano kao „*poslovanje kojim se korištenjem informacionog sistema UIO omogućava razmjena podataka i informacija između UIO i korisnika, a skladu sa uvjetima utvrđenim od strane UIO i koje obuhvata usluge i radnje koje su kao e-poslovanje definirane aktima UIO*“. U članu 3. je propisano da kvalifikovana elektronska potvrda je potvrda koja sadrži podatke propisane Zakonom o elektronskom potpisu i koju je izdao ovjerilac koji ispunjava uvjete propisane tim zakonom, po postupku koji obuhvata identifikaciju korisnika prilikom izdavanja potvrde, a kvalifikovani elektronski potpis je elektronski potpis zasnovan na kvalifikovanoj elektronskoj potvrdi.

Prema Općim uslovima i Korisničkom uputstvu, uslov za korištenje elektronskog poslovanja sa Upravom, osim posjedovanja i upotrebe kvalifikovane elektronske potvrde za potpisivanje kvalifikovanim elektronskim potpisom, je zaključen ugovor između Uprave i lica koja žele koristiti elektronsko poslovanje, o korištenju elektronskog poslovanja sa Upravom, kojim se regulišu prava, obaveze i odgovornosti ugovornih strana. Politika ovjeravanja ovjerioca Uprave u tački 4. propisuje da je za izdavanje elektronske potvrde korisnik dužan da, između ostalog, popuni i potpiše zahtjev za izdavanje i korištenje elektronske potvrde i uz isti priloži ovjerenu fotokopiju identifikacionog dokumenta.

Iz naprijed navedenog nesporno je da je Uprava uspostavila sistem elektronskog poslovanja u oblasti indirektnih poreza koji je neophodan za digitalizaciju poslovnih procesa, bolju efikasnost i lakše obavljanje tih procesa u vrijeme opće digitalizacije. Nesporno je pravo Uprave da uspostavi takav sistem elektronskog poslovanja u okviru kojeg će uspostaviti komunikaciju sa poreskim obveznicima u cilju unapređenja poslovanja. Ključan uslov za elektronsko poslovanje sa Upravom je da poreski obveznici posjeduju kvalifikovanu elektronsku potvrdu koja istim služi za elektronsko potpisivanje. Međutim, ta kvalifikovana elektronska potvrda mora biti izdata od strane ovjerioca koji ima ovlaštenje za izdavanje istih, a to su fizička i pravna lica.

Zakon o elektronskom potpisu predstavlja propis koji reguliše osnove formiranja i upotrebe elektronskog potpisa i pružanja usluga u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem, a ne ovlaštenje Upravi ili bilo kojem drugom javnom organu, da izdaje kvalifikovane elektronske potvrde. Prema odredbama ovog zakona, ovjerilac je fizičko ili pravno lice koje izdaje potvrde ili vremenski pečat ili obavlja druge usluge u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem. To znači da svako fizičko i pravno lice koje ispunjava uslove iz Zakona o elektronskom potpisu može biti ovjerilac.

Međutim, kako je već naprijed navedeno, nadležnosti i ovlaštenja javnih organa utvrđeni su relevantnim zakonskim propisima. Kada je u pitanju Uprava kao javni organ, njene nadležnosti i ovlaštenja su propisane Zakonom o Upravi za indirektno oporezivanje. Uprava iako po ovom zakonu ima status pravnog lica, nema propisano ovlaštenje ni nadležnost da izdaje kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje.

Naime, Zakon o upravi za indirektno oporezivanje u članu 6. i 7. propisao je nadležnosti i ovlaštenja Uprave i sve su u vezi indirektnih poreza i provedbe ovog zakona i drugih zakona kojima je regulisana oblast indirektnih poreza. Niti jednom odredbom ovih članova nije propisano da se Upravi podnosi zahtjev za dodjelu kvalifikovane elektronske potvrde i da Uprava iste dodjeljuje građanima, te s tim u vezi prikuplja i obrađuje njihove lične podatke.

Dakle, nesporno je da Uprava nema pravni osnov za izdavanje kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje. U tom kontekstu je i odredba člana 15. Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje koja propisuje ovlaštenje Upravi da donosi podzakonske akte, ali samo u vezi s primjenom propisa o indirektnom oporezivanju, a ne bilo kojeg drugog pitanja kao što je dodjeljivanje kvalifikovane elektronske potvrde. To dalje znači da navedeni član ne predstavlja pravni osnov za donošenje Općih uslova, Korisničkog uputstva i Politike ovjeravanja ovjerioca Uprave, kojima je regulisana dodjela kvalifikovane elektronske potvrde.

IV. Direktiva 1999/93/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. decembra 1999. godine o okviru Zajednice za elektronske potpise u članu 2. tačka 11. definiše pojam davatelja usluga certificiranja na sljedeći način: „*davatelj usluga certificiranja znači subjekt, odnosno pravna ili fizička osoba koja izdaje certifikate, odnosno pruža usluge povezane s elektroničkim potpisom*“. Važeći Zakon o elektronskom potpisu je donesen u skladu sa navedenom Direktivom, pa je i definicija ovjerioca propisana ovim zakonom „*ovjerilac je fizičko ili pravno lice koje izdaje potvrde ili vremenski pečat ili obavlja druge usluge u vezi s elektronskim potpisom i ovjeravanjem*“. Uredba (EU) br. 910/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. jula 2014. godine o elektronskoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronske transakcije na unutrašnjem tržištu i stavljanju van snage Direktive 1999/93/EZ (u daljem tekstu: Uredba), također definiše da „*pružatelj usluga povjerenja znači fizička ili pravna osoba koja pruža jednu ili više usluga povjerenja bilo kao kvalificirani ili nekvalificirani pružatelj usluga*“, dok „*kvalificirani pružatelj usluga povjerenja znači pružatelj usluga povjerenja koji pruža jednu ili više kvalificiranih usluga povjerenja i kojemu je nadzorno tijelo odobrilo kvalificirani status*“.

Uredba definiše uslugu povjerenja kao elektroničku uslugu koja se u pravilu pruža uz naknadu, a kvalifikovana usluga povjerenja znači uslugu povjerenja koja ispunjava odgovarajuće zahtjeve iz Uredbe.

Iz naprijed navedenih definicija propisa Evropske unije jasno proizilazi da se u konkretnom slučaju radi o pružanju usluga za koje se plaća određena naknada, što ima karakter komercijalne djelatnosti, naročito još kada se uzme u obzir da na istom teritoriju postoji dva ili više subjekata koji pružaju takve usluge uz naknadu.

Zakonom o upravi za indirektno oporezivanje Upravi su data ovlaštenja i nadležnosti koje su isključivo vezane za indirektno oporezivanje. Niti jednom odredbom ovog zakona Uprava nije ovlaštena da se bavi komercijalnim poslovima, u konkretnom slučaju da izdaje kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje. Uprava je zakonom osnovana da bi djelovala u općem, javnom interesu, a nikako da učestvuje na tržištu i da je usmjerena na ostvarivanje profita. Dakle, nesporno je da je Uprava nezakonito proširila svoje nadležnosti na pružanje usluga izdavanja kvalifikovanih elektronskih potpisa, što je apsolutno suprotno članu 6. i 7. Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje.

U kontekstu navedenog, bitno je istaknuti da je Uprava nastojala takvu nadležnost unijeti u Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje, te je Agenciji na mišljenje dostavljen Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Upravi za indirektno oporezivanje. Aktom broj: 03-1-02-1-450-3/25 od 23.5.2025. godine, Agencija je dala mišljenje u kojem je između ostalog navedeno: „*Nesporno je da postupci i poslovanje Uprave trebaju biti digitalizovani ali taj postupak mora biti zakonit a ne proizvoljan. Prema našem mišljenju, da bi se procesi pred Upravom digitalizovali, postupak izdavanja kvalifikovane potvrde mora biti proveden u skladu sa Zakonom o elektronskom potpisu, a ne da se ovlaštenja i nadležnosti utvrđuju sektorskim*

propisima.“ Dakle, Zakon o elektronskom potpisu kao sistemski propis definiše ko može pružati usluge izdavanja kvalifikovanog elektronskog potpisa i uz koje uslove, bez izmjena propisa koji regulišu nadležnosti i ovlaštenja svakog pojedinog organa uprave. Postavlja se pitanje gdje bi bio kraj takvom uređenju da svaki organ uprave dopunama svojih nadležnosti obavlja poslove koji nemaju nikakve dodirne tačke sa svrhom osnivanja istog.

Naprijed navedeni međunarodni propisi, kao i Zakonom o elektronskom potpisu je propisano da ovjerilac može biti fizičko ili pravno lice. Iako Uprava ima status pravnog lica, ista ne može biti ovjerilac u smislu Zakona o elektronskom potpisu. Naime, Uredba jasno pravi razliku između tijela javnog sektora koji znači „državno regionalno ili lokalno tijelo, javnopravno tijelo ili udruženje koje se sastoji od jednog ili nekoliko takvih tijela ili jednog ili nekoliko takvih javnopravnih tijela ili privatni subjekt koji je ovlastilo barem jedno od tih vlasti, tijela ili udruženja za produženje javnih usluga kada djeluju u okviru takve ovlasti“. Uredbom je definisano da javnopravno tijelo znači tijelo definisano Direktivom 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, prema kojoj javnopravno tijelo znači tijelo koje ima sljedeće karakteristike: uspostavljeno je posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nije industrijske ili trgovačke naravi; ima pravni subjektivitet; većim dijelom ga finansira država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložni odbor upravljačkog nadzora od strane tog tijela ili ima upravnika, upravni ili nadzorni odbor, a više članova osoblja tih imenuje država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela. Kroz cijelu Uredbu se koristi termin tijelo javnog sektora kako bi se razlikovali subjekti javnog i privatnog sektora i njihova uloga u primjeni Uredbe. Obzirom da Zakon o elektronskom potpisu predstavlja propis kojim su međunarodni standardi u ovoj oblasti transponirani u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, to se i ova razlika treba primijeniti na način kako je to definisano međunarodnim propisima. U smislu naprijed navedenog, neprihvatljivo je tumačenje da su organi javnog sektora pravni subjekti koji mogu biti ovjerioci i izdavati kvalifikovani elektronski potpis u skladu sa Zakonom o elektronskom potpisu iako imaju status pravnog lica.

U prilog navedenom ide Pravilnik o evidenciji ovjerilaca („Službeni glasnik BiH“ broj 14/17) koji je donijelo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Naime u članu 5. stav (1) ovog Pravilnika je propisano da ovjerilac uz prijavu prilaže: a) izvod o upisu pravnog lica u registar; b) bilans stanja i bilans uspjeha za posljednju poslovnu godinu; c) interna pravila rada; d) akt o unutrašnjoj organizaciji ovjerioca; e) spisak zaposlenih, stručnu spremu, osposobljenost i radni status zaposlenih na poslovima koji se odnose na usluge izdavanja potvrda.

Nadzorni organ u smislu Zakona o elektronskom potpisu je Ured za nadzor i akreditaciju pri Ministarstvu prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, koji je ovlašten da provjerava ispunjavanje uslova i primjenu relevantnih pravila u postupku izdavanja kvalifikovanog elektronskog potpisa, naročito u pogledu sigurnosti, te da vodi elektronski registar ovjerilaca sa sjedištem u Bosni i Hercegovini.

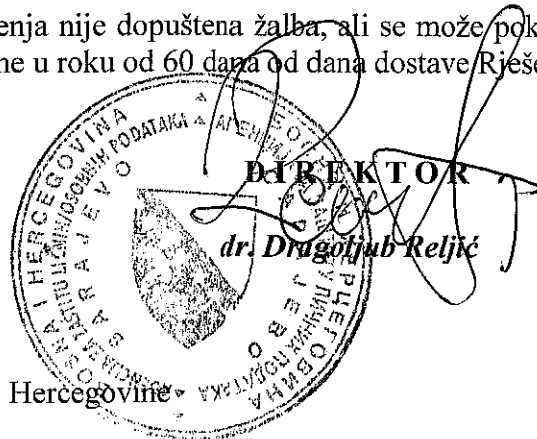
Po Zakonu o elektronskom potpisu ovjerilac može biti jedino fizičko ili pravno lice koje uz prijavu treba dostaviti, između ostalog, izvod o upisu pravnog lica u registar, te bilans stanja i bilans uspjeha za posljednju poslovnu godinu, iz čega proizilazi da javni organ ne može biti ovjerilac. Prihvatanjem prijave Uprave i upis iste u registar ovjerilaca Ureda za nadzor i akreditaciju, narušena su prava nosilaca ličnih podataka u smislu zakonitosti obrade njihovih ličnih podataka. Nenadležan organ, Uprava, vrši obradu njihovih ličnih podataka izdavanjem kvalifikovanih elektronskih potvrda bez valjanog pravnog osnova za takvu obradu, odnosno suprotno Zakonu o Upravi za indirektno oporezivanje i Zakonu o elektronskom potpisu.

Pregledom Liste pouzdanih EU/EEA na kontrolnoj ploči Uredbe (eIDAS eng. Electronic Identification and Trust Services) (Elektronička identifikacija i usluge povjerenja), utvrđeno je da pružatelji usluga povjerenja (po Zakonu o elektronskom potpisu ovjerioci) u državama članicama Evropske unije nisu subjekti javnog sektora. Naročito je cijenjena praksa Republike Hrvatske, Republike Slovenije, Republike Italije i Češke Republike u kojima su pružatelji usluga povjerenja privredna društva bez obzira na njihov oblik organizovanja. Zemlje Evropske unije neposredno primjenjuju standarde iz Uredbe koja reguliše pitanja u vezi elektronskog potpisa i predstavlja najvažniji dokument za sigurnost i interoperabilnost elektronskih identifikacija i transakcija u Evropskoj uniji. Obzirom na status i opredjeljenje Bosne i Hercegovine u pogledu članstva u Evropsku uniju, njeni standardi u pogledu elektronskog potpisa i zaštite ličnih podataka se moraju primjenjivati u punom smislu propisa kojima su uspostavljeni.

Shodno naprijed navedenom, Agencija je utvrdila da izdavanjem kvalifikovane elektronske potvrde za elektronsko potpisivanje, Uprava vrši obradu ličnih podataka suprotno Zakonu o Upravi za indirektno oporezivanje i Zakonu o elektronskom potpisu, na koji način je došlo do povrede principa zakonitosti, pravičnosti i transparentnosti u odnosu na nosioca podataka iz člana 7. stav (1) tačka a) i zakonitosti obrade ličnih podataka iz člana 8. Zakona.

S tim u vezi, a u skladu sa članom 103. stav (2) tačka f) Zakona, naložena je upravna mjera kao u dispozitivu ovog Rješenja.

Pouka o pravnom lijeku: Protiv ovog Rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 60 dana od dana dostave Rješenja



Dostavljeno:

- Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine
Bana Lazarevića bb, 78 000 Banjaluka
- Spis predmeta